

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Випуск 2(45)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ**

**ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ**

**PUBLIC ADMINISTRATION
AND LOCAL GOVERNMENT**

Issue 2(45)

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2020

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)

АКИМОВА 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.

КАХОВСЬКА О. В.,
д-р екон. наук, 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)

РАГІМОВ Ф. В.,
канд. наук з держ. упр.

РОМІН А. В.,
д-р наук з держ. упр., проф.

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

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

Друкується за рішенням
ученої ради Дніпропетровського
регіонального інституту державного
управління Національної академії
державного управління
при Президентіві України
протокол № 04/234 від 02.07.2020

Періодичність – чотири рази на рік

*Заснований у 2009 р.
Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 23792-13632 ПР від 06.02.2019*

ISSN 2414-4436

*Фахове видання з державного управління
Наказ МОН України № 886 від 02.07.2020*

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

© Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України,
укладання, оригінал-макет, 2020

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

KAHOVSKA O. V., Doctor
of Economics, Professor

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

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

NAUMOV V., Doctor
of Philosophy (Estonia)

RAHIMOV F. V.,
PhD in Public Administration

ROMINA V.,
Doctor of Public Administration, Professor

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

SURAI I. G., Doctor of Public
Administration, Associate 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
№ 04/234 on 2 July 2020

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 № 886 on 2 July 2020

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, 2020

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	8
<i>АНГЕЛ А. А.</i> Свідectва як родинні цінності в динаміці демократичних реформ в Україні	8
<i>БАШТАННИК В. В., КУДРЯВЦЕВА М. В.</i> Реформа децентралізації як сучасний концепт державотворення	17
<i>КІЯНКА І. Б., ІЛЬНИЦЬКИЙ С. В.</i> Громадянські цінності в контексті публічного управління	25
<i>ЛИСАЧОК А. В.</i> Механізми управління інвестиційною безпекою в умовах сталого розвитку: трактування сутності понять	34
<i>МАЗУР О. Г.</i> Нормативно-правові засади електронного урядування для модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління України	45
<i>ПАНЧЕНКО О. А.</i> Інформаційна безпека в контексті викликів і загроз національній безпеці	57
<i>ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ О. І.</i> Реформування системи публічного управління як основа розвитку сучасного українського суспільства	64
<i>РАГІМОВ Ф. В.</i> Еволюція публічного управління в контексті сучасного процесу державотворення в Україні	70
<i>РУДЕНКО О. М.</i> Лобіювання – політична корупція чи суспільний компроміс	77
<i>РУДІК О. М.</i> Нові методи роботи Європейської Комісії на 2019 – 2024 рр.: прагнення більшого в ЄС та поза його межами	84
<i>ШУМЛЯЄВА І. Д.</i> Забезпечення дотримання принципів верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації: термінологічний аналіз	91
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	99
<i>КЛИМЕНКО О. В.</i> Удосконалення державного регулювання ринку страхових послуг	99
<i>КАНДЗЮБА С. П.</i> Організація дистанційного навчання в регіональній хмарі публічного управління	108
<i>МЕЛЬНИШИН Л. В.</i> Регіональна політика стосовно сталого розвитку України в контексті європейської інтеграції	118
<i>ПАСТУХ К. В.</i> Стратегічне управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні	127
<i>РАЧИНСЬКА О. А.</i> Комунікативне партнерство як механізм оптимізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління	135
<i>РЄЗНІКОВ В. В.</i> Державна промислова політика в умовах європейської інтеграції України	146
<i>САХАРОВА К. О.</i> Механізми публічного управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону	154
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	161
<i>ГУРТОВА Ю. В.</i> Професійна діяльність суддів як публічна служба	161
<i>ГУСАК І. В.</i> Тенденції становлення державної політики у сфері управління персоналом в органах влади України та органах місцевого самоврядування	168

КИРИЛЕНКО В. А., МЕЙКО О. В. Формування структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення процесів охорони державного кордону	173
КОМАРОВА К. В. Моделі формування та розвитку професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування	184
МАЛАНЧИЙ М. О. Розвиток системи кадрового менеджменту в Державній прикордонній службі України	196
ОБУШНА Н. І., СЕЛІВАНОВ С. В. Механізми розвитку кадрового потенціалу державної служби: теоретичний аспект	204
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я	213
УСТИМЧУК О. В. Сучасні тенденції реалізації та розвитку комунікації в українській моделі державного управління галуззю охорони здоров'я	213
ШАПОРЕНКО О. І. Публічна регіональна політика у сфері охорони здоров'я	220
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	229

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	8
<i>ANGEL A.</i> Certificates as family values in the dynamics of democratic reforms in Ukraine	8
<i>BASHTANNYK V., KUDRIAVTSEVA M.</i> Decentralization reforms as modern concept of state development	17
<i>KIYANKA I., ILNYTSKYI S.</i> Civic values in the context of public administration	25
<i>LYSACHOK A.</i> Mechanisms of investment safety management under sustainable development: interpretation of the essence of concepts	34
<i>MAZUR O.</i> Regulatory and legal basis of electronic governance for modernization of administrative processes in public authorities of Ukraine	45
<i>PANCHENKO O.</i> Informational security in the context of challenges end threats of national security	57
<i>PARKHOMENKO-KUTSEVIL O.</i> Reforming the system of public governance as a basis for the development of modern Ukrainian society	64
<i>RAGIMOV F.</i> Evolution of public administration in the context of the modern process of state formation in Ukraine	70
<i>RUDEENKO O.</i> Lobbying – political corruption or social compromise	77
<i>RUDIK O.</i> The new working methods of the European Commission for 2019 – 2024: striving for more at home and in the world.....	84
<i>SHUMLIAIEVA I.</i> Ensuring the principles of the rule of law and legality in the activities of public administration: terminological analysis	91
PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS	99
<i>KLYMENKO O.</i> Improving state regulation of the insurance services market	99
<i>KANDZIUBA S.</i> Organization of distance learning in the regional cloud of public administration	108
<i>MELNYSHYN L.</i> Regional policy on sustainable development of Ukraine in the context of European integration.....	118
<i>PASTUKH K.</i> Strategic management by the regional economic development in public administration in Ukraine	127
<i>RACHYNSKA O.</i> Communicative partnership as a mechanism for optimizing communicative interaction in public administration	135
<i>RIEZNIKOV V.</i> State industrial policy in conditions European integration of Ukraine.....	146
<i>SAKHAROVA K.</i> Mechanisms of public governance of the initialization of intellectual potential of the region	154
CIVIL SERVICE	161
<i>HURTOVA Yu.</i> Professional activities of judges as a public service	161
<i>GUSAK I.</i> Trends in the formation of state policy in the human resources management in public and local government authorities of Ukraine	168
<i>KYRYLENKO V., MEIKO O.</i> Formation of the structure of the system of information and analytical support of the state border protection processes	173

KOMAROVA K. Models of formation and development of professional competence of civil servants and public servant of local government	184
MALANCHII M. Development of the personnel management system of the State Border Guard Service of Ukraine	196
OBUSHNA N., SELIVANOV S. Mechanisms for the development of staffing potential of the civil service: theoretical aspect	204
PUBLIC HEALTH MANAGEMENT	213
USTYMCHUK O. Current trends in the implementation and development of communications in the Ukrainian model of public governance in health care	213
SHAPORENKO O. Public regional health policy	220
INFORMATION ABOUT AUTHORS	229

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 352
doi 10.33287/102014

АНГЕЛ Антоніна Андріївна
аспірантка ЛРІДУ НАДУ

СВІДОЦТВА ЯК РОДИННІ ЦІННОСТІ В ДИНАМІЦІ ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Досліджується динаміка зміни сутності та змісту документального засвідчення актів цивільного стану в аспекті розвитку інституту державної реєстрації актів цивільного стану, зумовленого реформуваннями органів державної влади. Розглядаються питання передачі частини функцій органів державної реєстрації актів цивільного стану нотаріусам. Доводиться необхідність подальшого удосконалення організації функціонування органів державної реєстрації актів цивільного стану в умовах децентралізації.

Розглядаються проблемні питання та позитивні результати, досягнуті урядом під час впровадження різних бланків свідоцтв, що має науково-історичне та прикладне значення, дозволяє детально освоїти тенденції розвитку, причини створення нових форм документів, зміни їх складу, усвідомити функцію конкретного свідоцтва, що засвідчує певний акт цивільного стану.

Ключові слова: державна реєстрація, свідоцтво, актовий запис цивільного стану, адміністративні послуги.

Постановка проблеми. Досвід, нагромаджений роками, повинен удосконалюватися та враховувати потреби нинішнього покоління. Не лише технологічні можливості, а й законодавча база відображають місце держави серед інших. Порівняльний підхід до зміни свідоцтв мотивує перегляд доцільності застосування встановлених зразків з постійним удосконаленням, враховуючи конституційні права людини та дотримання вимог чинного законодавства.

Свідоцтва застосовуються в різних соціальних сферах життя людини, зокрема свідоцтво про народження є єдиним документом до моменту отримання паспорта. Свідоцтва є первинними носіями інформації стосовно підтвердження родинних відносин, що важливо у нотаріальній сфері, а також у разі виїзду за кордон. Таким чином, зміст та значення свідоцтв у масштабі держави займають важливе місце.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі розвитку науки спостерігається збільшення кількості досліджень, присвячених динаміці змін та особливостям формування актів цивільного стану, як у період поступового

зародження цього інституту, так і в період існування відділів державної реєстрації актів цивільного стану (ДРАЦС) в сучасному вигляді. Серед дослідників у цій сфері можемо виокремити таких представників зарубіжної наукової думки, як: А. Ісаченкова, О. Маркін, М. Шмідт, Л. Петерсен, Х. Т. Соренсен та ін.

Серед українських учених цю проблематику досліджували А. Мартинюк, О. Антонова, Л. Черненко, О. Лов'як, І. Голосніченко, Р. Воробей, В. Левченко, С. Желясков та ін. Зокрема, вагомим внеском у дослідження сутності актів цивільного стану є робота Р. Воробей, в якій дослідниця детально висвітлила зміст і склад документів, переданих до державних архівів відділами ДРАЦС [1]. Також цікавим є дослідження науковців: С. Желяскова та В. Левченко, які проаналізували метричні книги в системі інформаційно-документальної комунікації [3].

Беручи до уваги важливість і наукову цінність наявних теоретичних надбань, зазначимо, що у вітчизняній науці відсутнє комплексне дослідження, яке б стосувалося особливостей якісних змін актів цивільного стану та документів, що їх засвідчують.

Мета статті – аналіз змісту актових записів цивільного стану як інформаційного джерела формування соціальної політики в Україні.

Взаємодію інформаційного суспільства, а також усіх соціальних процесів та явищ забезпечують окремо визначені документи (система документації), які засвідчують найважливіші дії та події в житті людини, – акти цивільного стану. Дослідження їх змісту в різні періоди формування державності є актуальним, оскільки це має науково-історичне та прикладне значення, дозволяє детально освоїти тенденції розвитку, причини створення нових форм документів, зміни їх складу, усвідомити функцію конкретного свідоцтва, що засвідчує певний акт цивільного стану.

Викладення основного матеріалу. Крім власної та запозиченої практики, слід враховувати національне право, традиції та менталітет. Традиції часто пов'язані з поняттям родина, сім'я, які, зі свого боку, є потужним носієм та регулятором минулого та майбутнього. До родинних цінностей належать документи, що підтверджують факти народження, шлюбу та смерті. Якщо довелося зберегти документ, наприклад, початку ХХ ст., або й давніші, то насамперед вивчаєш його зміст, оформлення, починаєш порівнювати із сучасним.

До 1991 р. свідоцтва заповнювалися двома мовами або однією, залежно від територіальності. Існувала кольорова гама свідоцтв, зокрема:

- про народження – зелений, наразі змінено на блакитний колір;
- шлюб (до 2001 р. – свідоцтво про одруження) – рожевий;
- розірвання шлюбу – сірий;
- смерть – фіолетовий, змінено на темно-сірий колір;
- зміну імені – жовтий.

Сучасні бланки свідоцтв мають вигляд аркуша розміром 180 × 250 мм, що виготовляється зі спеціального тонованого паперу [3].

З 1991 р. зникає в документах графа про національність, натомість з'являється – громадянство. У зв'язку з тим що в 90-х рр. ХХ ст. населення України масово емігрувало до країн Європи та Північної Америки, з'явилося багато судових справ, за якими приймалися рішення про зміну національності, на підставі чого вносилися відповідні зміни до актових записів цивільного стану та видавалися уже не свідоцтва, а довідки про зазначення вищезгаданого. Подібні рішення приймаються до цього часу, хоча й не в такій значній кількості. Органи ДРАЦС виконують їх, роблячи позначки у відповідній графі, оскільки в самих актових записах узагалі відсутні графи про національність. На вимогу громадян видається повний витяг з Державного реєстру актів цивільного стану громадян.

Значні зміни відбулися у змісті тексту свідоцтва про смерть. Так, з 2002 р. на

бланку свідоцтва не зазначається причина смерті померлого, що пояснюється гуманним ставленням до рідних у разі надання документа в необхідні установи [10]. Ця інформація міститься в актовому записі про смерть. За необхідності її можуть отримати лише визначені особи у вигляді повного витягу з Державного реєстру актів цивільного стану громадян. Витяг з Державного реєстру про державну реєстрацію смерті видається:

- другому з подружжя, батькам, дітям, братам, сестрам, онукам, дідові, бабі та іншим родичам померлої особи за умови надання ними паспорта або паспортного документа і документів, що підтверджують родинні чи сімейні відносини;

- спадкоємцям померлої особи, якщо родинні відносини та/або право на спадкування підтверджуються документально, за умови надання паспорта або паспортного документа;

- особі, яка згідно з договором особистого страхування життя, укладеним у фінансовій установі, утвореній відповідно до Закону України «Про страхування», є вигодонабувачем, за умови надання договору, паспорта або паспортного документа;

- особі, яка згідно зі спадковим договором є вигодонабувачем, за умови надання договору, паспорта або паспортного документа;

- особі, яка згідно з кредитним договором є кредитором, за умови надання договору, паспорта або паспортного документа;

- особі, яка є власником або користувачем земельної ділянки, суміжної із земельною ділянкою сільськогосподарського призначення спадкодавця, за умови надання відомостей про кадастрові номери земельної ділянки спадкодавця та суміжної земельної ділянки, паспорта або паспортного документа [11].

Особа має право звернутися за витягом з реєстру незалежно від місця її проживання та місця реєстрації акта цивільного стану (РАЦС).

У 2010 р. уряд затвердив нові бланки свідоцтв та зразки актів цивільного стану, проте форма та опис свідоцтва про смерть на той період не зазнали суттєвих змін. У 2015 р. бланк свідоцтва про смерть знову видозмінили, до нього додали інформацію про дату та місце народження померлого, що, безперечно, лише позитивно відображає сутність свідоцтва. Оскільки вказується вік, дата, місце смерті померлого, можна побачити біографію особи, що для рідних та близьких є важливою інформацією [8].

Зміна імені (прізвища, власного імені, по батькові) здійснюється відповідно до Порядку розгляду заяв про зміну імені (прізвища, власного імені, по батькові) фізичної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. Фізична особа, яка досягла шістнадцяти років, має право на власний розсуд змінити своє прізвище та (або) власне ім'я [12]. Фізична особа, яка досягла чотирнадцяти років, має право змінити своє прізвище та (або) власне ім'я за згодою батьків або одного з них у разі, якщо другий з батьків помер, визнаний безвісно відсутнім, оголошений померлим, визнаний обмежено дієздатним, недієздатним, позбавлений батьківських прав щодо цієї дитини, а також якщо відомості про батька (матір) дитини виключено з актового запису про її народження або якщо відомості про чоловіка як батька дитини внесені до актового запису про її народження за заявою матері. У разі якщо над фізичною особою, яка досягла чотирнадцяти років, встановлено піклування, зміна прізвища та (або) власного імені такої особи здійснюється за згодою піклувальника. Громадяни України, які проживають на її території, подають заяви до відділів РАЦС за місцем проживання; громадяни України, які постійно проживають за кордоном, – до дипломатичного представництва або консульської установи України, в якій вони перебувають на постійному консульському обліку. Фізична

особа, яка досягла чотирнадцяти років, має право на зміну по батькові в разі зміни її батьком власного імені або виключення відомостей про нього як батька дитини з актового запису про її народження [6].

Такий вид реєстрації, як зміна прізвища, власного імені до 2004 р. передбачав ще й зміну по батькові. Свідомство так і називалося – про зміну прізвища, імені, по батькові. Однак нове законодавство внесло свої корективи, дозволивши зміну у випадку, якщо усиновлювачами є одночасно жінка та чоловік і якщо вони записуються батьками дитини, відповідно змінюються прізвище та по батькові дитини.

За заявою усиновлювачів можлива зміна імені дитини. Для такої зміни потрібна згода дитини. Така згода не вимагається, якщо дитина живе в сім'ї усиновлювачів і звикла до нового імені. Якщо усиновлювач записується батьком дитини, відповідно змінюється по батькові дитини. Якщо усиновлюється повнолітня особа, її прізвище, ім'я та по батькові можуть бути змінені у зв'язку з усиновленням за заявою усиновлювача та усиновленої особи [13].

З моменту набуття чинності нового Цивільного кодексу України в 2004 р. зміна особою по батькові стала майже неможливою. По батькові як частина особистого імені традиційно походить від імені батька відповідної особи. Однак законодавство України визнає, що коли особа досягає дорослого віку, для того щоб приймати самостійні рішення щодо зміни імені, вона може зберегти або змінити ім'я, надане їй при народженні. Крім того, особа може зберегти по батькові, навіть якщо її батько більше не носить імені, від якого походить по батькові. Тому розірвання традиційного зв'язку між по батькові особи та іменем її батька в Україні визнається можливим.

У 2013 р. гучний резонанс з питання зміни по батькові відбувся в Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ), де розглядалася справа «Гарнага проти України» щодо чинної редакції положення Цивільного кодексу України, де передбачається можливість зміни особою по батькові лише в разі, якщо її батько змінив ім'я. Державні органи розтлумачили це положення як чітку вказівку на те, що зміна імені батьком особи є єдиною можливою підставою для зміни по батькові відповідної особи. Сьогодні чинна редакція кодексу містить ще один випадок для зміни по батькові – виключення відомостей про нього як батька дитини з актового запису особи про її народження.

Українське законодавство відносно вільно дозволяє особі змінювати ім'я або прізвище. За умов дотримання спеціального порядку з незначними обмеженнями, властивими здебільшого сфері кримінальної юстиції, процедура заміни ім'я або по батькові є достатньо гнучкою. Але на відміну від можливості змінити власне ім'я і прізвище чинне законодавство України прямо не передбачає право особи змінювати на власний розсуд по батькові. Ці обмеження є очевидно невиннованими і найімовірніше виникли через необачливість законодавця.

У справі «Гарнага проти України» ЄСПЛ визнав порушення через те, що положення Цивільного кодексу України щодо зміни імені, прізвища та по батькові невинновано обмежують особу в зміні по батькові [2]. ЄСПЛ встановив, що порівняно з «майже повною свободою» зміни імені або прізвища в Україні обмеження зміни по батькові не є належним чином та достатньою мірою мотивованими національним законодавством.

На виконання рішення державі потрібно ухвалити зміни до Цивільного кодексу України та Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні. На сайті Верховної Ради України зареєстрований проєкт закону про внесення змін до Цивільного кодексу України (щодо права на зміну по батькові). Його розгляд включений до порядку денного ще восени 2014 р., але й досі він не розглянутий. «Законопроєкт розроблений з метою виконання рішення ЄСПЛ у

справі “Гарнага проти України” та усунення відповідних недоліків чинного законодавства, які стали підставою для постанови порушення Україною ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основних свобод» – ідеться в повідомленні секретаріату уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [14]. Так, у зазначеному рішенні ЄСПЛ встановив порушення ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основних свобод з урахуванням того, що відповідні положення законодавства України, які регулюють питання зміни по батькові, сформульовано недостатньо чітко.

ЄСПЛ зазначив, що українська система зміни імені є достатньо гнучкою і людина може змінити ім’я, дотримуючись спеціального порядку з незначними обмеженнями, які застосовуються в особливих випадках, які в основному стосуються сфери кримінальної юстиції. Однак, на відміну від можливості змінити власне ім’я та прізвище, чинне законодавство України прямо не передбачає право особи змінювати на свій розсуд по батькові. З метою виконання зазначеного рішення ЄСПЛ та недопущення аналогічного порушення в майбутньому в проєкті закону запропоновано внесення змін до частини першої і другої ст. 295 Цивільного кодексу України, які передбачають право особи на свій розсуд змінювати по батькові так само, як і прізвище та (або) власне ім’я.

Як правило, яскраві події життя супроводжуються не лише хорошими емоціями, а й незабутніми спогадами, які закарбовуються в пам’яті. Реєстрація шлюбу – одна з таких подій. Це сторінка життя, з якої починається новий період.

Шлюб – історично зумовлена, санкціонована й регульована суспільством форма людських взаємин, яка визначає їхні взаємні права та обов’язки, а також їхні права та обов’язки щодо дітей [15]. У більшості країн світу шлюб реєструється державним органом РАЦС. Шлюб тісно пов’язаний із сім’єю.

Як зазначається у ст. 21 Сімейного кодексу України, шлюбом є сімейний союз жінки та чоловіка, зареєстрований в органі ДРАЦС. Проживання однією сім’єю жінки та чоловіка без шлюбу не є підставою для виникнення у них прав та обов’язків подружжя. Релігійний обряд шлюбу не є підставою для виникнення у жінки та чоловіка прав та обов’язків подружжя, крім випадків, коли релігійний обряд шлюбу відбувся до створення або відновлення органів ДРАЦС. Чинним законодавством визначається, що право на шлюб мають особи, які досягли шлюбного віку. Шлюбний вік для жінки та чоловіка встановлюється у вісімнадцять років. Особа, яка досягла шістнадцяти років, подавши заяву, може отримати право на шлюб за рішенням суду, якщо буде встановлено, що це відповідає її інтересам. За попереднім кодексом шлюбний вік встановлювався у 18 років для чоловіків і в 17 років для жінок [5].

«Кохання без кордонів» – не лише вислів, а й реалії життя. Дедалі більше шлюбів наші громадяни укладають з іноземцями, або реєстрація шлюбу відбувається за кордоном. Кожна держава має свої вимоги до реєстрації шлюбу, але для всіх країн спільним необхідним документом для вступу в шлюб є документ, який підтверджує факт того, що майбутній наречений або наречена на поточний момент не перебуває в шлюбі. Багато громадян звертається до органів РАЦС для оформлення такої довідки. Але органи РАЦС в Україні ще з 2007 р. не видають такі довідки. Після того як набули чинності нові законодавчі акти, які скасували обов’язкову реєстрацію шлюбу за місцем реєстрації, довідку про сімейний стан в Україні також скасували. Пояснюється це тим, що у зв’язку з прийняттям нових законів, органи ДРАЦС втратили можливість відстежувати реєстрацію шлюбу і відповідно володіти достовірною інформацією про сімейний стан громадян.

Отже, на сьогодні є один документ, який замінить довідку, – це нотаріальна заява про сімейний стан в Україні. Заява оформлюється в будь-якого нотаріуса, який здійснює свою діяльність на території України. Застосовується три варіанти такої заяви:

- коли підтверджується факт того, що заявник у шлюбі не перебуває і ніколи не перебував;
- коли підтверджується факт того, що заявник на момент оформлення заяви в шлюбі не перебуває, оскільки попередній шлюб був розірваний;
- коли підтверджується факт того, що на момент оформлення заяви заявник є вдовцем (вдовою) і в шлюбі не перебуває.

Деяким громадянам замість заяви може знадобитися витяг з Державного реєстру актів цивільного стану громадян про підтвердження дошлюбного прізвища. Якщо людина перебуває на території України, отримати його можна, звернувшись до територіальних органів ДРАЦС.

З 14 липня 2016 р. Верховна Рада України прийняла закон про відміну штампів в паспорті про одруження та видачу свідоцтв кожному з подружжя. Свідоцтво є єдиним і головним документом, який підтверджує факт реєстрації шлюбу. Закон набув чинності 1 жовтня 2016 р. Відповідні зміни відбулися в усіх підзаконних актах.

Також скасована норма про відмітку щодо розірвання шлюбу. Нововведення стало результатом змін до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [7]. Як відомо, цей закон є частиною пакету законів, які Україна зобов'язалася прийняти для скасування візового режиму з ЄС. Верховна Рада ухвалила зміни до законодавства, якими вводиться біометричний паспорт громадянина України. Це стало однією з причин відміни штампів у паспорті.

Раніше на прохання батьків-громадян України у паспортах або паспортних документах органи ДРАЦС зазначали відомості про дітей: прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць і рік народження. Сьогодні відомості про дітей також до паспорту не вносяться.

Після змін, які уже відбулися в законодавстві, в Україні пропонується створити інститут медіаторів. Так, у листопаді 2016 р. в першому читанні прийнято проєкт закону «Про медіацію». Окрім того, це питання активно досліджується й обговорюється на науковому рівні. Проте ні в проєкті, ні в більшості наукових публікацій не враховується можливість наділення відповідними повноваженнями конкретних посадових осіб.

Медіацію розуміють як альтернативний спосіб вирішення спору, за умовами якого сторони на добровільних засадах беруть участь у переговорах і за допомогою незалежної та кваліфікованої третьої сторони (медіатора) намагаються досягнути консенсусу. На розгляд комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Нотаріальна палата України подала пропозиції щодо включення нотаріусів до переліку осіб, які можуть виконувати функції медіаторів.

Реєстрація шлюбу та його припинення – це перелік тих функцій, які можуть бути делеговані нотаріусам. Зокрема, у процесі реєстрації шлюбу нотаріус може надавати повну правову консультацію з питань, що стосуються майнових прав подружжя, правового режиму спільного майна, договорів подружжя. А в разі розірвання шлюбу нотаріус може його зареєструвати (за відсутності спору між сторонами та наявності дітей).

У деяких європейських країнах нотаріусам уже надані такі повноваження, а саме: в Естонії (ст. 20, 29 закону «Про нотаріат»), Іспанії (ст. 51, 52, 54 закону «Про нотаріат»), Румунії (тільки розірвання шлюбу, ст. 137 закону «Про нотаріат і нотаріальну діяльність»), Франції (лише розірвання шлюбу, ст. 229 Цивільного кодексу), Латвії (тільки розірвання шлюбу, розділи 30 – 32 закону «Про нотаріат») [15].

Перевагами пропонованих нововведень є:

- можливість надання повноцінної правової консультації щодо сутності шлюбу як правового інституту, режиму спільної сумісної власності подружжя, можливості укласти шлюбний контракт, обставин, які перешкоджають укладенню шлюбу;

- зменшення навантаження на ДРАЦС;
- можливість молодятам самостійно обрати особу, яка проведе церемонію.

Як стверджують ініціатори пропозицій, можливість розірвати шлюб у нотаріуса розвантажить суди від позовів, пов'язаних із поділом майна. При цьому одночасно з розірванням шлюбу вирішуватимуться інші юридичні питання, як-от: надання правової консультації, оформлення договору про поділ майна.

Водночас експерт Центру політико-правових реформ Євген Школьний пояснив, що такий крок – це швидше піар-хід Міністерства юстиції України, аніж вирішення нагальних проблем у сфері РАЦС. На його думку, такі адміністративні послуги потрібно передати не нотаріусам, а повністю всім органам місцевого самоврядування, насамперед містам обласного значення.

Органи ДРАЦС в Україні та в ряді інших країн світу являють собою установу, яка виражає та втілює всі важливі аспекти життя людини. Зосередження надання послуг у конкретній структурі оптимізує поєднання традиції та набутого досвіду.

Висновки. Отже, в ході детального аналізу форми та змісту документів, що юридично засвідчують різні акти цивільного стану, слід зазначити, що вони виконують важливу правову та інформаційну функції. Адже саме завдяки цим свідоцтвам офіційного статусу набувають найважливіші події в житті людини: народження, шлюб, смерть, тому їх потенціал дає можливість дослідити динаміку суспільних відносин та з'ясувати важливість тих чи інших даних, що по-різному зазначалися в окремих періодах розвитку нашої держави.

Попри постійне реформування органів державної влади у зв'язку з потребою в децентралізації повноважень, якими наділені органи ДРАЦС, запропоновані зміни, з одного боку, приносять позитивні результати, з іншого – не позбавлені недоліків, що свідчить про необхідність перегляду змісту реформ та переходу діяльності уряду з екстенсивних до інтенсивних змін.

Список бібліографічних посилань

1. Воробей Р. Зміст і склад документів, переданих до державних архівів відділами РАЦС. Методика виявлення фактів про смерть від голоду, встановлення населених пунктів, що постраждали від Голодомору 1932 – 1933 рр. *Архіви України*. 2008. № 5 – 6. С. 22 – 26.
2. Гарнага проти України: Рішення Європейського суду з прав людини в справі від 16.05.2013. Заява № 20390/07. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_960 (дата звернення: 28.02.2020).
3. Желясков С. А., Левченко В. В. Метричні книги в системі інформаційно-документальної комунікації (за матеріалами Державного архіву Одеської області). *Інформаційно-документальні комунікації в глобалізованому суспільстві: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф., м. Київ, 21 – 22 берез. 2013 р.* / редкол. Тюрменко І. І. [та ін.]. Київ: НАУ, 2013. С. 12 – 14.
4. Кирилюк Д. Нові функції нотаріату: медіація і реєстрація укладення і розірвання шлюбів. URL: https://zib.com.ua/ru/131913-novie_funkcii_notariata_mediaciya_i_registraciya_brakov.html (дата звернення: 27.02.2020).
5. Кодекс про шлюб та сім'ю УРСР від 20 червня 1969 р. *Відом. Верховної Ради України*. 1969. № 26. Ст. 204.
6. Правила державної реєстрації актів цивільного стану в Україні: наказ Міністерства юстиції України від 18 жовт. 2000 р. № 52/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00> (дата звернення: 27.02.2020).
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України: Закон України від 14 лип. 2016 р. № 1474-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1474-19#n41> (дата звернення: 28.02.2020).
8. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 р.

№ 1025: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2015 р. № 755. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-2015-%D0%BF#n14> (дата звернення: 25.02.2020).

9. Про затвердження зразків актових записів цивільного стану, описів та зразків бланків свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 листоп. 2010 р. № 1025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2010-%D0%BF> (дата звернення: 24.02.2020).

10. Про затвердження зразків книг реєстрації актів цивільного стану та описів бланків свідоцтв, що видаються державними органами реєстрації актів цивільного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 верес. 2002 р. № 1367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1367-2002-%D0%BF> (дата звернення: 24.02.2020).

11. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серп. 2007 р. № 1064. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1064-2007-%D0%BF> (дата звернення: 25.02.2020).

12. Про затвердження Порядку розгляду заяв про зміну імені (прізвища, власного імені, по батькові) фізичної особи: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2007 р. № 915. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/915-2007-%D0%BF> (дата звернення: 25.02.2020).

13. Сімейний кодекс України: Закон України від 10 січ. 2002 р. № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (дата звернення: 28.02.2020).

14. Українцям дозволять змінювати своє по батькові. URL: dt.ua/UKRAINE.

15. Ілюб. *Юридична енциклопедія*: у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2004. Т. 6 : Т – Я. 768 с.

List of references

1. Vorobei R. Zmist i sklad dokumentiv, peredanykh do derzhavnykh arkhiviv viddilamy RATsS. Metodyka vyavlennia faktiv pro smert vid holodu, vstanovlennia naselenykh punktiv, shcho postrazhdaly vid Holodomoru 1932 – 1933 rr. *Arkhivy Ukrainy*. 2008. № 5 – 6. P. 22 – 26 [in Ukrainian].

2. Harnaha proty Ukrainy: Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny v spravi vid 16.05.2013. Zaiava № 20390/07. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_960 (data zvernennia: 28.02.2020) [in Ukrainian].

3. Zheliaskov S. A., Levchenko V. V. Metrychni knyhy v systemi informatsiino-dokumentalnoi komunikatsii (za materialamy Derzhavnoho arkhivu Odeskoi oblasti). *Informatsiino-dokumentalni komunikatsii v hlobalizovanomu suspilstvi*: materialy Mizhnar. nauk.-prak. konf., m. Kyiv, 21 – 22 berez. 2013 r. / redkol. Tiurmenko I. I. [ta in.]. Kyiv: NAU, 2013. P. 12 – 14 [in Ukrainian].

4. Kyryliuk D. Novi funktsii notariatu: mediatsiia i reiestratsiia ukladennia i rozirvannia shliubiv. URL: https://zib.com.ua/ru/131913-novie_funkcii_notariata_mediaciya_i_registraciya_brakov.html (data zvernennia: 27.02.2020) [in Ukrainian].

5. Kodeks pro shliub ta simiu URSR vid 20 chervnia 1969 r. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1969. № 26. St. 204 [in Ukrainian].

6. Pravyla derzhavnoi reiestratsii aktiv tsyvilnoho stanu v Ukraini: nakaz Ministerstva yustytisii Ukrainy vid 18 zhovt. 2000 r. № 52/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00> (data zvernennia: 27.02.2020) [in Ukrainian].

7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo dokumentiv, shcho pidtverdzhuiut hromadianstvo Ukrainy, posvidchuiut osobu chy yii spetsialnyi status, spriamovanykh na liberalizatsiiu Yevropeiskym Soiuzom vizovoho rezhymu dlia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 14 lyp. 2016 r. № 1474-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1474-19#n41> (data zvernennia: 28.02.2020) [in Ukrainian].

8. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 lystopada 2010 r. № 1025: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 veres. 2015 r. № 755. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-2015-%D0%BF#n14> (data zvernennia: 25.02.2020) [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia zrazkiv aktovykh zapysiv tsyvilnoho stanu, opysiv ta zrazkiv blankiv

svidotstv pro derzhavnu reiestratsiiu aktiv tsyvilnoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 lystop. 2010 r. № 1025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2010-%D0%BF> (data zvernennia: 24.02.2020) [in Ukrainian].

10. Pro zatverdzhennia zrazkiv knyh reiestratsii aktiv tsyvilnoho stanu ta opysiv blankiv svidotstv, shcho vydaiutsia derzhavnymy orhanamy reiestratsii aktiv tsyvilnoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12 veres. 2002 r. № 1367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1367-2002-%D0%BF> (data zvernennia: 24.02.2020) [in Ukrainian].

11. Pro zatverdzhennia Poriadku vedennia Derzhavnoho reiestru aktiv tsyvilnoho vedennia Derzhavnoho reiestru aktiv tsyvilnoho stanu hromadian: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 2 serp. 2007 r. № 1064. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1064-2007-%D0%BF> (data zvernennia: 25.02.2020) [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennia Poriadku rozghliadu zaiav pro zminu imeni (prizvyshcha, vlasnoho imeni, po batkovi) fizychnoi osoby: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lyp. 2007 r. № 915. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/915-2007-%D0%BF> (data zvernennia: 25.02.2020) [in Ukrainian].

13. Simeinyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10 sich. 2002 r. № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (data zvernennia: 28.02.2020) [in Ukrainian].

14. Ukraintsiam dozvoliat zminiuvaty svoie po batkovi. URL: dt.ua/UKRAINE. [in Ukrainian].

15. Shliub. *Yurydychna entsyklopediia*: u 6 t. / red. kol. Yu. S. Shemshuchenko (vidp. red.) [ta in.]. Kyiv: Ukr. entsykl. im. M. P. Bazhana, 2004. T. 6 : T – Ya. 768 p. [in Ukrainian].

ANGEL Antonina

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

CERTIFICATES AS FAMILY VALUES IN THE DYNAMICS OF DEMOCRATIC REFORMS IN UKRAINE

We study the dynamics of changes in the nature and contents of documental attestation of vital records in regard to the development of institution of the state civil status registration associated with reformation of public authorities. The issue of partial transfer of functions of the state civil status registration authorities to notaries is considered. We proved that it is necessary to further improve the organization of the state civil status registration authorities in conditions of decentralization. The article examines the list of problematic issues and positive outcomes achieved by the Government during the introduction of various forms of certificates, which has scientific, historical and applied significance, it promotes the detailed research of development trends, reasons of creating new forms of documents, change of their outline, it gives a clue to the function of the specific certificate which is certified by a certain vital record.

In the process of detailed analysis of the form and contents of the documents which legally certify various vital records, it was found that they perform the important legal and information function. Due to these certificates the official status is granted to the most significant events of human life: birth, marriage, death. Therefore, their potential function offers an opportunity to study the dynamics of social relations and find out the importance of particular details which were indicated in various manners in different periods of development of our state.

Having considered the content of certificates in different periods of state formation, we will conclude that notwithstanding constant reformation of the state government institutions in connection with the necessary authority decentralization of the state civil status registration offices, on the one hand current changes bring positive results, but on the other hand they are not free from shortcomings, and it proves the necessity of reviewing the reforms and transition of the government activity from extensive to intensive changes.

Key words: state registration, certificate, vital record, administrative services.

Надійшла до редколегії 18.05.20

БАШТАННИК Віталій Володимирович
д-р наук з держ. упр., проф., проф. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-5969-3620

КУДРЯВЦЕВА Марія Вікторівна
здобувач ДРІДУ НАДУ

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК СУЧАСНИЙ КОНЦЕПТ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Досліджуються особливості реформування державного управління в умовах сучасного процесу децентралізації державної влади. Аналізуються особливості формування органів влади, розглядаються законодавчі та нормативні основи діяльності органів влади різних рівнів. Вирішується актуальна наукова проблема обґрунтування теоретико-методологічних засад трансформаційного процесу в державному управлінні. Пропонується концептуальний підхід до вирішення проблем сучасного реформування державного управління у формі ініціатив президента України щодо реорганізації державного управління, при цьому напрями реформи децентралізації пропонується використовувати як критичні зміни в процесі реформи влади в Україні, як трансформаційні фактори в державному управлінні. Багатоаспектна трансформаційна стратегія в державному управлінні обумовлена зміною політичних, економічних та соціальних факторів, детермінована концепцією соціального управління, гуманізації управління, функціонуванням складних адміністративних систем.

Ключові слова: державна влада, державне управління, децентралізація, органи влади, реформа, трансформація.

Постановка проблеми. Реформування державного управління є важливим складником демократизації суспільних відносин в Україні, що забезпечує напрацювання власної моделі національного розвитку, потребує розробки та впровадження дієвих форм і методів державного управління, які відповідають усталеним традиціям публічного управління. На нинішньому етапі розвитку української держави особливої актуальності набувають питання, пов'язані з модернізацією державного управління, проведенням системних трансформацій в усіх сферах суспільного життя та гуманізацією владних відносин. Реформування державного управління спрямоване на досягнення цілей і реалізацію функцій держави шляхом удосконалення організаційно-розпорядчої діяльності органів влади в межах, визначених нормативно-правовими актами.

Розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в Україні об'єктивно вимагає розробки теоретико-методологічних засад і практичного обґрунтування концепції реформування державного управління в Україні. При цьому визначальними характеристиками реформування є реалізація сучасних принципів управління, забезпечення політичної стабільності, раціональне поєднання процесів становлення соціальної, правової держави та громадянського суспільства. Розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в Україні об'єктивно вмотивував потребу у формуванні принципово нової моделі функціонування системи державного управління. Така модель поєднує зовнішній та внутрішній складники управління, базується на потребі децентралізації державної влади, формалізує раціонально побудовану систему взаємодії влади і суспільства, сприяє

удосконаленню відносин «центр – регіони», визначає пріоритети розробки інноваційної концепції трансформаційного процесу.

Реформа децентралізації сприяла виникненню принципово нових інститутів влади та адміністративних механізмів узгодження позицій і вироблення спільних підходів до розв'язання регіональних та загальнодержавних проблем. За таких умов державне управління в процесі реформування набуває нових характерних ознак, підвищується його суб'єктність, посилюються інтегративні характеристики управління. Саме тому сучасний стан реформування державного управління зумовлений становленням відкритої адміністративної системи, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів територіального управління, одночасно розвитку набуває децентралізація, що розглядається в державно-правовому аспекті як модель організації та процес функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях, у конституційному вимірі об'єктивовані через реалізацію принципу народного суверенітету. Етимологія децентралізації як комплексного явища має своє вираження в самоврядуванні, яке за своєю суттю не можна звужувати лише до територіальної організації і владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування державного управління як одного з інститутів держави в умовах суспільних перетворень є об'єктом уваги вітчизняних та зарубіжних учених. Проблематику державного управління в контексті розвитку владного механізму досліджували українські вчені: В. Авер'янов, В. Бакуменко, М. Білинська, В. Богданович, Т. Бутирська, О. Валевський, Л. Гаєвська, В. Голубь, І. Грицяк, Ю. Друк, Ю. Кальниш, В. Князев, Ю. Ковбасюк, В. Копійка, О. Коротич, В. Куйбіда, М. Корецький, С. Кравченко, Н. Липовська, В. Луговий, С. Майборода, В. Мартиненко, О. Мордвінова, Н. Нижник, Я. Радиш, В. Ребало, В. Роман, Г. Ситник, В. Ткаченко, В. Тертичка, А. Халецька, В. Шаповал та ін. Водночас реформування державного управління потребує поєднання загальних процесів оптимізації діяльності органів влади, актуалізує формування нової інтегративної регіональної політики країни на основі децентралізації управлінських відносин. Відповідно передбачається поглиблення досліджень реформування системи державного управління за такими напрямками: державне управління як система суспільних відносин; забезпечення прав і свобод людини як вимір гуманізації управління; політичний та адміністративний аспекти державного управління; конституційно-правові засади державного управління в умовах правової реформи; аналіз та адаптація зарубіжного досвіду трансформації державного управління; розвиток регіонального та галузевого управління.

При цьому вирішення потребує низка проблем розвитку сучасної системи державного управління, а саме: процеси становлення й розвитку системи державного (у широкому розумінні – публічного) управління; особливості становлення та розвитку форм організаційно-правового регулювання органів державної влади в Україні; актуальні проблеми сучасного адміністративного реформування в Україні; сутність сучасних процесів децентралізації як основи трансформації системи публічного управління. Саме тому в основу методології дослідження мають бути покладені загальнотеоретичні принципи й підходи з визначення конституювання й інституціоналізації публічного управління. Із цієї метою застосовується ряд загальнонаукових методів діалектичного пізнання: методи аналізу й синтезу, індукції й дедукції, моделювання, абстрагування, прогнозування, історико-правовий, формально-юридичний, функціонального аналізу, метод абстрагування та інші загальнонаукові та спеціальні методи. Особлива роль належить порівняльно-правовому методу, використання якого забезпечувалося порівняльним аналізом норм чинної Конституції України, законів України, аналізом регламентації адміністративно-правового статусу

органів влади міжнародним законодавством. Використання цих методів також дозволяє розглянути теоретичні підходи до процесу реалізації задекларованих основ децентралізації влади.

Застосування системного підходу під час розгляду проблеми організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів влади обумовлено такими причинами: комплексним характером процесу вдосконалення системи органів влади, що зумовлено складністю об'єкта; системним характером конституційного та адміністративного законодавства з притаманними їм структурними елементами, зв'язками, відносинами, закономірностями розвитку та функціонування; необхідністю перетворення органів місцевого самоврядування на ефективного суб'єкта публічного управління.

Мета статті полягає в напрацюванні та ґрунтовному аналізі засад трансформаційних процесів у системі державного управління, розробці на основі історичного та компаративного аналізу практичних рекомендацій і наукових пропозицій щодо організаційно-правового забезпечення ефективності управлінської діяльності органів державної влади в умовах децентралізації.

Викладення основного матеріалу. В інтегративному розумінні владних функцій формується система, що складається із суб'єктів влади, об'єктів влади, правових умов та засобів взаємодії суб'єктів та об'єктів влади. Актуалізуючи політичний аспект влади, доцільно визначити державну владу як реальну спроможність суспільного суб'єкта проводити свою волю в державній політиці та правових нормах, наголошуючи на інтегративній ролі державної влади в суспільстві та ролі державних структур у процесі становлення громадянського суспільства [3, с. 106 – 108]. На нашу думку, реформування державного управління – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження. У процесі трансформації державного управління є можливість виокремлювати етапи та складники. Утім, досить часто в Україні спостерігався процес квазітрансформації через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо й при цьому не відбувалося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур [1].

Переважає більшість учених інституціоналізацію управління в умовах децентралізації досліджує за методологічною схемою, що спирається на наукові методи історизму, компаративізму та системного аналізу. Стан наукової розробки аналізованої проблеми характеризується наявністю фундаментальних робіт, присвячених процесу децентралізації, що розкривають проблемні питання розвитку системи публічного управління, відносин «держава – регіон», функціонуванню субрегіональних рівнів управління. Наукові праці вітчизняних дослідників можна розподілити на дві групи. До першої групи слід віднести праці, в яких тематика реформи децентралізації розглядається як складник регіональної політики держави з позицій адаптаційного підходу шляхом аналізу досвіду європейських країн та власного історичного досвіду, до другої – праці, у яких децентралізація досліджується як сучасний тренд реформування державного управління. Загальнонауковою проблемою в цих дослідженнях є розробка методології аналізу конституційного та адміністративно-правового аспектів регіоналізації України в контексті тенденцій національного розвитку.

Незважаючи на достатню кількість публікацій у науковому просторі України, присвячених реформуванню державного управління, переважна більшість із них має галузеву спрямованість або прикладний характер, у них не розглядається удосконалення державного управління в умовах трансформаційних перетворень в українському суспільстві. Встановлено, що результати попередніх досліджень

не задовольняють потреб науки державного управління, а також існує певна відстороненість висновків наукових праць від потреб реального управління. Поза увагою науковців залишилися практичні аспекти реформи децентралізації: по-перше, не адаптовані принципи управління до напрямів розвитку управлінських систем у контексті загальної проблеми управління (потребує формування модель системи органів влади національної держави в умовах децентралізації), по-друге, не сформовані засади реформування державного управління на рівні стратегії державної влади; по-третє, не відпрацьована модель наближення влади до громадян, оскільки на рівні самоврядування спостерігаємо ситуацію централізації локального управління. При цьому дослідження окремих складників: організація самоврядування, діяльність виконавчої влади, судова система, галузеве управління, безпекові питання – розглядаються відокремлено, а кожне самостійне дослідження вітчизняних науковців претендує на роль інноваційного продукту. Саме тому слід наголосити на потребі в інтегративних теоретичних дослідженнях, головною метою яких буде формування наукового підґрунтя еволюції державного управління у форматі демократичної держави.

У процесі реформування державного управління 2004 – 2019 рр. спостерігалася квазітрансформація управління через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, при цьому не відбувалося якісних перетворень, зміни принципів, удосконалення управлінських процедур та нормативно-правового закріплення реформ. Утім, сучасне дослідження реформування державного управління має базуватися на поєднанні методологічних підходів до наукового аналізу трансформаційного процесу. По-перше, визначальне місце має належати економічному підходу в контексті впливу економічних факторів на реформування, що детермінують соціоекономічний підхід до досліджень реформи децентралізації; по-друге, особливу роль має відігравати конституювання в межах нової моделі державної влади регіонального рівня управління, що, врешті-решт, сприятиме формуванню інституціонально-правового підходу; по-третє, слід забезпечити диверсифікацію сфер співробітництва держави і територіальних громад, посилення взаємозалежності інститутів держави і громадянського суспільства, що актуалізує системний підхід до формування національної стратегії реформ; по-четверте, інтенсивний розвиток трансформаційного процесу в інституціональній, політичній і правовій сферах у будь-якому разі приводить до якісного переосмислення стратегії реформ, реформи управління у сфері комунікаційних зв'язків, що вимагає застосування інституціонального підходу в процесі реформування державного управління; по-п'яте, зміни у функціях національних структур управління, перенесення центру прийняття рішень до інституцій регіонального рівня сприяли більш активному застосуванню неофункціонального підходу. Варто конкретизувати завдання науки державного управління: розробку методології дослідження трансформаційного процесу як комплексу факторів впливу на суспільні відносини в межах національної держави, результатом якого є реформування діяльності інституцій управління, їх взаємодія згідно з принципами, визначеними Конституцією України [2] і законами України.

Трансформаційна роль державного управління полягає в забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Саме в цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Це завдання особливо важливе для України, адже стабілізація суспільства є і формою, і необхідною умовою його подальшого розвитку.

Новий підхід до реформування державного управління (на основі концепту децентралізації) передбачає запровадження поняття «сталість

трансформаційного процесу в системі державного управління», що є базовою, фундаментальною характеристикою для її функціонування та розвитку самого процесу децентралізації [4]. У процесі трансформації змінюються саме якісні параметри системи, деформуються міжелементні зв'язки та локалізуються проблеми в самостійних підсистемах. Саме тому трансформаційний потенціал державного управління має бути детермінований через вплив на таку систему: по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішньої та зовнішньої дії на суспільні відносини, що стабілізують політичну систему країни; по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються внаслідок зміни політичного курсу і являють собою елемент раціоналізації публічної влади.

У процесі реформування виникає потреба в суспільно важливому регуляторі, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрям розвитку системи державного управління в нових політичних умовах і при цьому зберігати наступність політичного курсу країни. З огляду на це постає питання про концепцію реформування державного управління в контексті децентралізації як імператив державної політики в системному вигляді. Характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини тих чи інших управлінських підходів зумовлені соціально-політичною природою суспільних сил, що стоять за ними. Система політико-правової, у тому числі управлінської ідеології завжди відображає інтереси певних соціальних сил, що перебувають при владі. Проте це не означає, що управління настільки політизоване й соціально зорієнтоване, що не може виконувати загальні функції, які зумовлені об'єктивною необхідністю і без яких не може обійтися будь-яке суспільство.

Системний підхід є базовим методологічним підходом, спрямованим на визначення характеру процесу децентралізації державної влади на стан та перспективи розвитку державного управління в Україні. Застосування цього підходу дало змогу виокремити такий феномен суспільного розвитку, як трансформація концепції національної держави в умовах децентралізації. Визначення засад вироблення регіональної політики національної держави пов'язане з такими факторами, як: формування ідеології здійснення в країні системних реформ; потреба в детальному опрацюванні комплексу теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з розвитком усієї системи суспільних відносин.

Важливо вказати на основні напрями раціоналізації реформи децентралізації. По-перше, відмова від декларативної і почасти популістської політики в проведенні реформ, стереотипів та регіоналізації державної політики. По-друге, прагматизація спрямованості політики реформ. По-третє, забезпечення суб'єктності публічноуправлінської діяльності, що потребує суттєвого посилення ролі національного лідера – президента України. З позицій історичного досвіду європейських країн варто наголосити, що в основу формування політики децентралізації національної держави, визначення системи трансформаційних чинників має бути покладена оцінка реальної потреби у зміні сфери підпорядкування, передачі повноважень, зміні адміністративно-територіального устрою.

В Україні підґрунтям організації державної влади є закріплені в ст. 132 Основного закону положення про те, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [1]. Наведена конституційна модель поєднання двох різних (у сучасному

розумінні навіть протилежних) за своїм змістом принципів, на наш погляд, відображає перехідний етап розвитку засад організації державної влади в Україні від радянської тоталітарної до правової, соціальної, демократичної держави.

Сучасна концепція управління на рівні національної держави як система суспільних відносин передбачає: застосування нової методології аналізу організації державноуправлінської діяльності щодо реалізації інтеграційної політики України та визначення критеріїв і показників ефективності дій владних структур на центральному та регіональному рівнях управління; встановлення правових засад інституціоналізації засобів реалізації правозабезпечувальної функції державного управління. При цьому сутність, правова природа та принципи регулювання процесу реформування державного управління, іманентні їм критерії класифікації визначаються згідно з принципами європейського адміністрування. Характерним феноменом сучасного суспільного управління є формування принципово нового механізму управлінської діяльності – регіонального механізму публічноуправлінської діяльності, у межах якого регіональні структури управління, залишаючись складниками загальнодержавної системи управління, починають набувати рис відносної самостійності.

Сучасну систему державноуправлінської діяльності на регіональному рівні доцільно аналізувати з погляду таких чинників впливу, як галузеві й територіальні особливості адміністративного впливу. Поліструктурність управління полягає в існуванні галузевої та територіальної структур державного управління. З можливих систем управління в Україні переважає галузеве управління, що гальмує проведення глибинних реформ економіки і суспільства, адже в умовах розвитку та поширення різних форм власності галузева система управління, розрахована здебільшого на впорядкування відносин у державному секторі (а його роль та значення зменшуються), стає неефективною. Саме тому важливо перейти до територіальної організації управління з визначенням регіонального рівня управління як основи проведення реформ державного управління.

Висновки. Сучасну інтегровану систему державного управління слід розглядати як систему суспільних відносин у межах реалізації державних та самоврядних адміністративних повноважень відповідно до Конституції України, яка здатна адаптуватися до змін зовнішнього середовища і, відповідно, змінювати (трансформувати) якісні характеристики підсистем та елементів системи, а сам процес реформи децентралізації – як такий, що визначально забезпечує синергетичний ефект сучасного державотворення. Ідеться не про абсолютно новий тип систем публічного управління, а про становлення національної моделі управління, що інтегрує діяльність органів влади різних рівнів, створює необхідну адміністративну гнучкість, а інтегративний характер взаємодії підсистем та елементів забезпечує отримання очікуваного управлінського результату. Значні переваги впровадження децентралізованої моделі територіального управління полягають у можливості переходу до принципово нового типу відносин без руйнації ієрархічних зв'язків між рівнями управління. Водночас внутрішні характеристики таких відносин забезпечують можливість змін у контексті стандартів, правил і процедур, запропонованих як внутрішніми, так і зовнішніми суб'єктами управління.

У такому розумінні реалізація принципу публічності в системі «люди́на – суспільство – держава (влада)» можлива шляхом суспільно-політичного партнерства, оптимальним результатом якого є розвиток національної держави на основі максимального наближення влади до громадян. Отже, реформа децентралізації на сучасному етапі передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. Досягнення високої

ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності можливе за умови підвищення рівня правового забезпечення такої діяльності. Саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів державного управління шляхом організаційно-правового регулювання здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Список бібліографічних посилань

1. Дніпров О. Концептуальні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2018. № 4(102). С. 93 – 99.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе: монография. Киев: Ин-т государства и права НАН Украины, 1995. 208 с.
4. Романюк С. А. Децентрали́зация: теория та практика застосування. Київ: НАДУ, 2018. 216 с.

List of references

1. Dniprov O. Kontseptualni osnovy doslidzhennia vykonavchoi vlady v systemi derzhavnoi vlady Ukrainy. *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti*. 2018. № 4(102). P. 93 – 99 [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].
3. Nizhnik N. R. Gosudarstvenno-upravlencheskie otnosheniya v demokraticheskom obschestve: monografiya. Kiev: In-t gosudarstva i prava NAN Ukrainyi, 1995. 208 p. [in Russian].
4. Romaniuk S. A. Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia. Kyiv: NADU, 2018. 216 p. [in Ukrainian].

BASHTANNYK Vitalii

Doctor of Public Administration, Professor,
Professor of Department of Law and European Integration,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National
Academy for Public Administration under the President of Ukraine

KUDRIAVTSEVA Mariia

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

**DECENTRALIZATION REFORMS AS MODERN CONCEPT
OF STATE DEVELOPMENT**

Features of public administration reform in the context of modern decentralization processes are studied. The analysis of features of formation of system of authorities is carried out, the legislative and regulatory base of activity of authorities of various levels is considered. The actual scientific problem of substantiation of theoretical and methodological principles of the transformation process in the system of public administration is solved. A conceptual approach to solving the problem of content of modern public administration reform in the format of initiatives of the President of Ukraine to reform public administration is proposed, with the criteria of decentralization reform proposed to be used as factors influencing the reform process in Ukraine and equally as transformational factors in public administration. The multifaceted nature of the transformation process in the system of public administration due to the influence of political, economic and social components is demonstrated, the concepts of socialization of management, humanization of management, complex administrative systems are determined.

Author's approaches to periodization of development of processes of formation of strategy of reforming of authorities are developed, system characteristics of development of public relations in Ukraine in the field of development of a state policy are resulted. Using the results of the study, the principles of forming the concept of development of the Ukrainian state, as well as the methodological basis for improving the management model at the central and regional levels were developed.

Based on the analysis of the activities of regional institutions of government, the directions of public administration reform at the regional level are proposed. In general, the regional level of government has been adopted as a baseline in the process of public administration reform in the context of decentralization reform. Internal and external factors of influence on the transformation process, their characteristics are determined, the stages of institutionalization of public administration are established. It is substantiated that in the process of public administration reform it is necessary to determine the structure and methodology of analysis of the impact of decentralization, the presence of a generalized set of tools to improve public administration in the central, regional and sectoral levels by combining technologies of socio-economic development and organizational and management mechanisms.

A new approach to the formalization of governance as the influence of the state on public relations by introducing the concept of an integrated system of public administration and the principles, forms and methods of interaction of elements of such a system are proposed.

Key words: authorities, public administration, decentralization, reform, government, transformation.

Надійшла до редколегії 24.06.20

КІЯНКА Ірина Богданівна
д-р політ. наук, доц. каф. європейської інтеграції
та права ЛРІДУ НАДУ
ORCID/0000-0002-3100-7796

ІЛЬНИЦЬКИЙ Сергій Володимирович
аспірант ЛРІДУ НАДУ

ГРОМАДЯНСЬКІ ЦІННОСТІ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізуються громадянські цінності в контексті публічного управління. Громадянські цінності є елементом публічного управління та фундаментом, який дає позитивний поштовх в управлінській діяльності. Основними громадянськими цінностями є солідарність, гідність, толерантність, соціальна довіра. Акцентується увага на впровадженні цінностей як елемента публічного управління та їх вихід на головну орбіту політичного життя держави для реалізації відповідних інтересів соціальних груп та зацікавлених сторін. Зазначається, що громадянські цінності як елемент публічного управління набувають особливо стійких тенденцій, які регламентують політику у сфері публічного управління більшості країн світу.

Ключові слова: публічне управління, громадянські цінності, демократичні принципи, сучасне суспільство, громадяни, національні традиції.

Постановка проблеми. Революція гідності дала нову можливість для розвитку нових цінностей в історії громадянського суспільства в Україні, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні процеси, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади. Такі суспільно-політичні процеси вимагають створення повноцінних, а не декларативних громадських інститутів, здатних отримати інформацію на початкових стадіях ухвалення державноуправлінських рішень, запропонувати альтернативні шляхи розв'язання проблем, здійснювати контроль за реалізацією прийнятих рішень.

Важливим акцентом на трансформаційному шляху є готовність громадян до самоорганізації, до вияву громадянської активності на місцевому рівні. Значним викликом пострадянськості є саме патерналізм – віра громадян у всемогутність держави; упевненість, що саме держава повинна вирішувати всі їхні проблеми. Така громадянська пасивність, як наслідок, дозволяє владним структурам грати на патерналістських схильностях виборця (політикам легше вдається «підкупити» громадян своїми обіцянками). Така індиферентність призводить до застою, відсутності реформ або їх кволого впровадження. Ця ж пасивність провокує зниження рівня підзвітності політикуму від локального до центрального рівнів. Чим активнішими будуть громадяни у відстоюванні власних інтересів, тим відповідальнішим стане політикум; чим більшою буде громадянська активність, тим сильнішими ставатимуть демократичні традиції в соціумі. У ліберальних демократіях помітне намагання зміщувати важіль прийняття рішень у бік регіонів, у бік наділення більшими правами громадян.

Демократична правова держава не може існувати без розвиненого громадянського суспільства. Особливість їх взаємодії за демократичного політичного режиму полягає в тому, що громадянське суспільство підпорядковує собі державу і контролює її діяльність. Зв'язок громадянського суспільства з

державою, його вплив на неї ґрунтується передусім на принципах демократії. Вихідним із них є принцип народного суверенітету, який проголошує народ єдиним джерелом влади в суспільстві. А це означає, що влада держави і її суверенітет похідні від суверенітету народу, що громадянське суспільство створює державу для задоволення власних потреб, а не заради неї самої, що держава не повинна вивищуватися над суспільством і покликана слугувати йому.

Сьогодні українське суспільство сповнене прагнення до справедливості, що бачиться у звільненні країни від корупції та ствердженні соціальної рівності, доступі людей до основних соціальних ресурсів, у рівномірному розподілі національного багатства. Саме бажання справедливості було головним рушієм Євромайдану, і градус цього бажання дотепер є досить високий.

Одним із елементів публічного управління в контексті глобалізаційних процесів у країнах з демократичними принципами є система цінностей, впровадження якої прискорило процеси взаємодії влади та суспільства і поглибило процес задоволення всіх зацікавлених сторін, створило нові виклики суспільному розвитку. Результатом впровадження цінностей як елемента публічного управління в демократичних країнах стало об'єднання людського потенціалу та його вихід на головну орбіту політичного життя держави для реалізації відповідних інтересів зацікавлених сторін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед найбільш відомих вітчизняних учених, праці яких присвячені дослідженню проблем становлення та розвитку публічного управління в Україні, є: О. Оболенський, О. Борисевич, С. Серьогін, Ю. Сурмін, Л. Пашко. Як свідчить аналіз досліджень останніх років, цією проблематикою займалися такі провідні науковці, як: У. Бек, С. Білошицький, А. Варфоломєєва, С. Гервас, В. Денисенко, Бр. Джексон, В. Загорський, В. Єрмоленко, В. Климончук, А. Колодій, І. Колосовська, А. Ліпенцев, Н. Липовська, І. Лосєв, І. Рейтерович, І. Письменний, У. Еко.

У сучасних умовах розвитку суспільства, які характеризуються трансформацією демократичних принципів, актуальною є проблема визначення цінностей (солідарність, гідність, толерантність, терпимість, соціальна довіра, свобода) як елемента управління. На жаль, ця тематика недостатньо висвітлена в працях фахівців з публічного управління.

Метою статті є системний аналіз громадянських цінностей (системи цінностей) у контексті публічного управління, а також визначення стратегічних завдань щодо формування її ціннісно-нормативного складника в контексті взаємовідносин «держава – суспільство – громадянин». Особливо гостро постає питання в період виборчих кампаній та зміни політичних еліт, політичних партій, які повинні бути лідерами позитивних змін у публічному управлінні.

Викладення основного матеріалу. Досить поширеною є думка про мало не прямий зв'язок між рівнем життя в країні та демократією в ній. Що більше демократії, то більше шансів для заможності громадян. Так само популярним є твердження, що «голодним суспільствам» не до демократії. В українських реаліях це твердження часто використовується для самозаспокоєння: мовляв, доки не станемо заможнішими, про демократичні інститути не може йтися. Проте насправді зв'язок між рівнем заможності та демократичністю або авторитарністю країни не такий уже й прямий. У світі вдосталь прикладів як авторитарних країн, що досягали економічних успіхів, так і демократичних держав з українським рівнем розвитку [5]. Натомість є інша взаємозалежність. Рівень життя в країні зазвичай безпосередньо залежить від співвідношення в ній різних соціально-економічних пріоритетів: заохочення підприємливості та економічної активності громадян чи домінування симбіозу олігархічної верхівки та люмпенізованої маси, орієнтованих на привласнення наявних національних

багатств. Перший варіант часто поширений і в умовах авторитаризму, другий – не рідкість і за формально представницької демократії.

І олігархія, і люмпенізовані верстви за своєю природою є антагоністами приватної ініціативи, конкуренції та інших умов для заможності широких верств того чи іншого суспільства. Олігархія – тому що це ускладнювало б, а то й повністю унеможливлювало її економічне домінування та політичне панування. А люмпени – тому що це суперечить їхньому запиту на «зрівняння в бідності» якщо не всіх, то бодай абсолютної більшості помітних їм у повсякденному житті співгромадян. Адже успішніші члени суспільства для люмпенської психології є значно вагомішим подразником, ніж нечисленні, відокремлені від широкого загалу представники привілейованої верстви [1].

Виродження представницької демократії, яке спостерігається на тлі розквіту популізму та дедалі легковажнішого ставлення до політики, укотре підтверджує те, що в Україні саме люмпенсько-олігархічна модель суспільства. Нове покоління політиків вдало експлуатує схильність до популізму значної частини громадян, яку мало цікавлять справжні наміри політиків чи їхня готовність виконувати обіцянки. Саме заздрість до заможності інших на тлі власної бідності цілеспрямовано перетворюється на основний фактор людського невдоволення. Подолання соціальної нерівності, а не загальне підвищення добробуту завдяки зростанню економіки та «національного пирога», подається як панацея від бідності в Україні. Це не тільки не створює ґрунту для ілюзорної соціальної справедливості як соціалістичної утопії майнової рівності, а й унеможливорює утвердження соціальної справедливості завдяки рівним умовам для реалізації потенціалу кожного громадянина й суспільства загалом.

Водночас чимало громадян упевнені, що складні соціально-економічні проблеми мають прості рішення, втіленню яких перешкоджає лише зла і корислива воля можновладців. На цьому тлі визначився дуже низький рівень довіри людей до більшості державних і політичних інститутів. Натомість як ніколи поширеними є спроби домогтися справедливості шляхом негайних прямих дій, не відкидаючи застосування насильства. Мабуть, апогеем цього була хвиля «сміттєвих люстрацій», яка прокотилася Україною незабаром після перемоги Революції гідності. Говорячи від імені народу, строкаті групи активістів готові атакувати тих, кого вважають його кривдниками, ігноруючи при цьому букву закону. Зростання зневіри в необхідності та ефективності складних представницьких інститутів, і натомість цілком популістське тяжіння до прямого народоправства, безпосередньої політичної дії зараз становлять одну з приметних характеристик української політики [3].

У цьому очевидним чином збігаються позиція більшості політичної еліти та настрої широких верств суспільства. Громадяни, незадоволені насамперед своїм економічним становищем, яке різко погіршилося в умовах збройного конфлікту та кризи, сподіваються, що саме реформи стануть способом поліпшення життя більшості. Проте орієнтири реформ, курс на які проголосила українська влада після Євромайдану і які мають підтримку міжнародних донорів та стратегічних союзників України, мають у своїй основі ціннісний вибір, істотно відмінний від властивого більшості українських громадян прагнення до «соціальної справедливості». Ідеться про програму ліберальних ринкових реформ, спрямованих на скорочення соціальної відповідальності держави, подальшу приватизацію державних підприємств, у тому числі енергетичних і транспортних монополій, вчасну виплату досить обтяжливих зовнішніх фінансових зобов'язань України тощо. Водночас історія політичної боротьби в Україні після 1991 р. – це, значною мірою, історія змагання щедрих, популістських за духом соціально-економічних обіцянок. І тому важливою місією громадянського суспільства в

Україні є поступовий розвиток щодо реалізації громадянських цінностей, які мають бути утверджені в публічному управлінні [2].

Виховати громадянина – означає ввести його в систему цінностей демократії. Ця система виводиться із сутності громадянського суспільства як усієї сукупності суспільних стосунків, які не є державними, не контролюються державою і перебувають поза сферою її впливу і регламентації. Громадянське суспільство – це звільнена від держави царина спонтанного самовияву вільних індивідів, їх добровільної організації. У цьому сенсі воно самодостатнє і втілюється в приватному житті, у приватній власності, у ринкових стосунках, у вільному обміні духовними, політичними, моральними і релігійними цінностями [7].

Європейські громадянські суспільства будуються на волевиявленні громадян і мають своїм загальним орієнтиром традиційно-християнську систему цінностей. Але в цій системі, як уже зазначалося, є специфічні ідеали і норми, що відображають внутрішню сутність демократичного устрою. В їхній ієрархії чільне місце посідають права, свободи і обов'язки людини; рівність громадян, зокрема і перед законом; самовідповідальність; верховенство закону над волею людини; суверенітет особи; етнічна, соціальна, расова, конфесійна тощо толерантність; повага до демократичних виборів і до демократично обраної влади як вияв відповідальності виборця; прагнення до соціальної гармонії; культура соціальних стосунків тощо. Усі ці та інші цінності демократії втілюються в культурі, стосунках людей, становлять основу демократичного виховання молоді, що розпочинається з вивчення змісту цих цінностей і завершується вірою у відповідні ідеали й готовність їх відстоювати [8].

Політичні програми партій у виборчий період мають політизований та популістський характер, особливо це стосується українського суспільства, для якого властиві пострадянські ментальні настанови.

Всеохопний контроль як необхідність. У пострадянських країнах сформувалась така практика, що всі, хто відповідає за прийняття рішень, а також правоохоронці постійно намагаються встановити всеохопний контроль і суворо карати навіть за незначні проступки. Це викликано, не в останню чергу, й очікуваннями переважної частини суспільства, яка також вважає, що карати треба жорстко, а контролювати постійно. Але в пострадянській реальності системи контролю й покарання неефективні, пародійні і вкрай корумповані, що лише девальвує саму пострадянську державу [6].

«Абсолютизація ієрархії». Пострадянському політикуму особливо притаманно, коли заслуги людини визначаються не рівнем її освіти, знаннями, досвідом та професіоналізмом, а місцем в ієрархії. Як тільки людина опиняється на керівній посаді, вона не сприймає як рівних та не дослухається до думки людей, які стоять хоча б дещо нижче в ієрархії.

Нетолерантність. Пострадянські політики можуть відверто вдаватися до риторики та дискримінаційних заяв у своїх промовах, що розпалюють ворожнечу. Будь-які санкції за нетолерантність – моральні, електоральні, юридичні – відсутні» [6, с. 176].

Тому європейські цінності насамперед несуть позитивне навантаження для країн пострадянського простору. Саме європеїзація розглядається як визначальний процес, спроможний втілити якісні зміни в політичній системі та суспільному житті. Сам процес включає в себе два аспекти: інституційної європеїзації та соціалізації [9].

Водночас соціалізація є одним із найбільш важливих інструментів для роз'яснення змісту і суті реформ, які приведуть до європеїзації і зміни моделей поведінки. Соціалізація розглядається як процес, який «викликає зміни ідентичності та поведінки через взаємодію з партнером на будь-якому рівні

(наприклад, із державою, бізнесом, громадянським суспільством), що призводить до соціального навчання та напрацювання моделей для наслідування» [16]. У випадку з Грузією, Молдовою та Україною соціалізація здійснюється за допомогою таких програм, як: Еразмус, Молодь дії (Youth in Action), програм, призначених для поїздок із метою підвищення кваліфікації, EUBAM (Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні) та ін. Утім, ніщо не може бути більш потужним із точки зору підвищення соціалізації, ніж впровадження безвізового режиму з ЄС (звичайно, за умови виконання всіх зобов'язань) та інвестицій у підвищення контактів між громадянами, що зумовило б поглинання європейських моделей поведінки.

«Брак ідей і сценаріїв подальшого розвитку країни, принципових засад, на яких вона може відродитися й рухатися далі, вже усвідомила більшість активних громадян. Усім зрозуміло, що наша держава зайшла в глухий кут, зусилля влади не передбачають виходу з нього, а зусилля опозиції здебільшого скидаються на профанацію. Очікувати рішень від політикуму наразі марно. Минулі два десятиліття продемонстрували своєрідний ескепізм “свідомої української еліти”: виявляється, бути невдахою психологічно й матеріально цілком комфортно. Ні за що не відповідати, нічого не міняти й при цьому жалітися на непереборні обставини, серед яких на першому місці пасивність і відсталість власного народу, – така позиція забезпечує престижні білі шати, а в деяких випадках і відчутний особистий добробут» [13].

Отже, базовою цінністю громадянського суспільства є солідарність. «Солідарність знімає суперечності між приватними інтересами самореалізації й самоздійснення (віднайдення себе у світі матеріально-речовому та ідейно-духовному відповідно) та інтересами публічними, колективними, виступаючи, таким чином, основою формування громадянського суспільства як певної соціальності. Соціальність як природний стан людського самоствердження формується передусім навколо вияву свободи» [10, с. 69].

Система цінностей визначається встановленими масштабами нашої діяльності, і жодна система будь-яких цінностей не спроможна зняти з нас відповідальність за цю діяльність, а тим паче її відсутність.

Толерантність як один зі складників політичної культури «акумулює в собі історичний досвід, який стосовно українського соціуму позначений впливами як радянської спадщини, так і сучасних обставин. Відсутність результатів емпіричних досліджень щодо стану толерантності за радянських часів не дає можливості глибоко і всебічно простежити характер його змін упродовж десятка років» [11, с. 171]. Але, ґрунтуючись на аналізі політичної культури тогочасного суспільства, можна стверджувати, що толерантність радянської людини мала патерналістські, персоналізовані форми. Така категорія, як толерантність у радянській термінології не використовувалася, або використання цього слова в працях соціологів чи істориків вважалось навіюванням Заходу чи західної культури. Держава прагнула надати толерантності громадян до владних структур інституціалізований характер через соціалізацію, цензуру внутрішніх засобів масової інформації та шляхом запобігання впливу на неї з боку західних джерел, політично-адміністративний контроль проявів дисидентства тощо.

Доцільність детального аналізу толерантності випливає із самої необхідності розглядати конфлікт як екзистенційний конфлікт спільнот, зіткнення різних культурних основ життя. Таким прикладом сучасного українського життя є зіткнення культури авторитарної системи, яка ще зберігається в менталітеті пересічного громадянина, і культури громадянина перехідного суспільства [4].

Шлях виникнення громадянського суспільства – це тривалий, складний процес утвердження особливих цінностей, у тому числі довіри. Шлях вивчення

довіри пролягає від розуміння цього явища як елемента міжіндивідуальної взаємодії у повсякденному житті до досягнення довіри як важливого соціального ресурсу суспільства, який потенційно має здатність суттєво впливати на різні галузі суспільного життя [12].

Здобуття довіри в соціальних відносинах між суб'єктами мікрорівня і соціальними інститутами можливе у складному процесі інституціоналізації критеріїв довіри з боку суспільства та їх відповідного відтворення з боку соціальних інститутів. «Утворення довіри, її подальше накопичення та розповсюдження у соціумі або окремих галузях суспільного життя є стихійним процесом, однак споконвічне бажання індивіда до влади спонукає окремих суб'єктів скеровувати ресурс довіри у необхідне для них русло. Спроби маніпуляції довірою є звичайним явищем в суспільствах різних держав, на противагу яким у соціумі виробляється певний соціальний імунітет до об'єктів, що не виправдали довіри, у зв'язку з чим соціум продукує нові критерії довіри» [14, с. 49].

Висновки. Таким чином, формування громадянських цінностей у контексті публічного управління шляхом постійного діалогу між владою і громадянами, – складний процес. Проте постійне ініціювання діалогу двома сторонами стимулюватиме поступове формування громадської думки про основні механізми, форми і методи досягнення політичної культури, довіри, соціальної солідарності та інтеграції в суспільстві.

Важливу роль у зазначеному процесі має відігравати держава. Дотримання і забезпечення прав людини, демократія і мир потребують належних дій, насамперед з боку держави. Для розвитку цінностей життєво необхідним є проведення відповідної соціально-економічної та культурної політики. Це надто важливо під час прийняття законів та підзаконних актів й опрацювання політичних механізмів, а також коли йдеться про зусилля недержавних організацій та різних суб'єктів громадянського суспільства, спрямовані на розвиток культури демократичного врядування та взаєморозуміння [15]. Сучасний розвиток української держави, соціальних інститутів та суспільних відносин визначається як період трансформаційних процесів, пошуку власного шляху розвитку та зміни цінностей. Тому зрушення, які відбуваються нині, безпосередньо впливають на ціннісну свідомість кожного. І хоча сьогодні в публічному управлінні стрижневими залишаються політичні цінності, ми впевнені, що демократичні процеси в суспільстві, яке постійно трансформується і продукує сучасну систему соціальних цінностей, поступово зміняться на культурно-правові: свободу самовираження та персоніфікацію; орієнтацію на захист інтересів громадян; переорієнтацію із жорсткого формального контролю на діловий громадський контроль; заохочення ініціативи службовців; підтримку інновацій; відкритість публічної діяльності; використання пропозицій та ініціатив громадських інститутів та окремих громадян тощо.

Реформування державної системи керування від державного управління до публічного управління вимагає такого управління державою, яке б забезпечило гармонізацію державних інтересів та інтересів суспільства максимально та ефективно. Публічне управління має забезпечити ефективний розвиток суспільства з урахуванням інтересів як громадських організацій, так і держави. А це можливо завдяки вдосконаленню системи публічного управління та збалансування інтересів усіх членів суспільства через призму цінностей (громадянин – держава – громада – особистість).

Подальші дослідження будуть стосуватися позитивного практичного досвіду країн Європейського Союзу щодо здійснення публічного управління відповідно до національних традицій та громадянських цінностей.

Список бібліографічних посилань

1. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О. Юдіна. 2-е вид. Київ: Nika – Tsentr, 2015. 404 с.
2. Бек У. Космополитическое общество и его враги / пер. с англ. А. М. Хохловой. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2003. Т. VI. № 1. С. 24 – 53.
3. Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию / пер. с нем. А. Григорьева, В. Седельника; общ. ред. и послесловие А. Филиппова. Москва: Прогресс-Традиция, 2001. 304 с.
4. Бистрицький Є. Конфлікт культур і філософія толерантності // Ідея культури: виклики сучасної цивілізації. – Київ: Альтерпрес, 2003. – С. 77 – 96.
5. Білошицький С. Криза довіри громадськості до представницьких політичних інститутів. *Політичний менеджмент*. 2009. № 2. С. 5 – 66.
6. Бобрук А. Мімікрія як деструктивний чинник політичної культури українського суспільства. *Studia Politologica Ucraino-Polona*. 2014. № 4. С. 174 – 182.
7. Варфоломієва А. Ющенко і Тимошенко назвали політиками із «пострадянським» мисленням. URL: <http://www.epochtimes.com.ua/ru/ukraine/politics/yushchenko-i-timoshenko-nazvali-politikami-s-postsovetskim-myshleniem-105624.html>.
8. Денисенко В. М., Климончук В. Й., Привалов Ю. О. Дискурс свободи: утопія та реальність вибору. Львів: Астролябія, 2007. 212 с.
9. Єрмоленко В. Плинні ідеології. Ідеї та політика в Європі XIX – XX століть. Київ: Дух і літера, 2018. 480 с.
10. Климончук В. Й. Інститути політики та політичні процеси. *Прикарпатський вісник НТШ*. Сер. «Думка». 2018. № 5(49). С. 62 – 71.
11. Параняк П. Роль толерантності у формуванні політичної культури в Україні. *Вісн. Львів. ун-ту*. Сер. філос.-політолог. студії. 2016. Вип. 8. С. 167 – 174.
12. Письменний А. В., Липовська Н. В. Громадянський діалог як форма взаємодії між владою та суспільством. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 15 – 11.
13. План «Б»: Україні потрібна дерадянїзація і дерусифікація. *Тиждень*. 2013. 8 черв. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/80882>.
14. Стеценко Т. О. Довіра як соціальний ресурс: від теоретичної концептуалізації до пошуку механізмів практичного управління. *Грані*. 2018. Т. 21. № 7. С. 44 – 52.
15. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення: монографія / авт. кол.: В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська [та ін.]; за заг. ред. В. М. Князєва. Київ: НАДУ, 2010. 220 с.
16. Як позбутися пострадянськості? Десять рекомендацій (Дослідження). *Главком*. URL: <https://glavcom.ua/publications/119272-jak-pozbutisja-postradjanskosti-desjat-rekomedatsij-doslidzhennja.html>.

List of references

1. Bek U. Vlada i kontrvlada u dobu hlobalizatsii. Nova svitova politychna ekonomiiia / per. z nim. O. Yudina. 2-e vyd. Kyiv: Nika – Tsentr, 2015. 404 p. [in Ukrainian].
2. Bek U. Kosmopoliticheskoe obschestvo i ego vragi / per. s angl. A. M. Hohlovoy. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii*. 2003. T. VI. № 1. P. 24 – 53 [in Russian].
3. Bek U. Chto takoe globalizatsiya? Oshibki globalizma – otvety na globalizatsiyu / per. s nem. A. Grigoreva i V. Sedelnika; obsch. red. i posleslovie A. Filippova. Moskva: Progress-Traditsiya, 2001. 304 p. [in Russian].
4. Bystrytskyi Ye. Konflikt kultur i filosofiia tolerantnosti // Ideia kultury: vyklyky suchasnoi tsyvilizatsii. – Kyiv: Alterpres, 2003. – P. 77 – 96 [in Ukrainian].
5. Biloshytskyi S. Kryza doviry hromadskosti do predstavnytskykh politychnykh instytutiv. *Politychnyi menedzhment*. 2009. № 2. P. 5 – 66 [in Ukrainian].
6. Bobruk A. Mimikriia yak destruktyvnyi chynnyk politychnoi kultury ukrainskoho suspilstva. *Studia Politologica Ucraino-Polona*. 2014. № 4. P. 174 – 182 [in Ukrainian].
7. Varfolomiieva A. Yushchenka i Tymoshenko nazvaly politykamy iz «postradianskym» myslenniam. URL: <http://www.epochtimes.com.ua/ru/ukraine/politics/yushchenko-i-timoshenko-nazvali-politikami-s-postsovetskim-myshleniem-105624.html>.

- timoshenko-nazvali-politikami-s-postsovetskim-myshleniem-105624.html [in Ukrainian].
8. Denysenko V. M., Klymonchuk V. Y., Pryvalov Yu. O. Dyskurs svobody: utopiia ta realnist vyboru. Lviv: Astroliabiia, 2007. 212 p. [in Ukrainian].
9. Yermolenko V. Plynni ideolohii. Idei ta polityka v Yevropi XIX – XX stolit. Kyiv: Dukh i litera, 2018. 480 p. [in Ukrainian].
10. Klymonchuk V. Y. Instytuty polityky ta politychni protsesy. *Prykarpatskyi visnyk NTSh*. Ser. «Dumka». 2018. № 5(49). P. 62 – 71 [in Ukrainian].
11. Paraniak P. Rol tolerantnosti u formuvanni politychnoi kultury v Ukraini. *Visn. Lviv. un-tu*. Ser. filos.-politoh. studii. 2016. Vyp. 8. P. 167 – 174 [in Ukrainian].
12. Pysmennyi A. V., Lypovska N. V. Hromadianskyi dialoh yak forma vzaiemodii mizh vladoiu ta suspilstvom. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2015. № 9. P. 15 – 11 [in Ukrainian].
13. Plan «B»: Ukraini potribna deradianizatsiia i derusyfikatsiia. *Tyzhden*. 2013. 8 cherv. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/80882> [in Ukrainian].
14. Stetsenko T. O. Dovira yak sotsialnyi resurs: vid teoretychnoi kontseptualizatsii do poshuku mekhanizmiv praktychnoho upravlinnia. *Hrani*. 2018. T. 21. № 7. P. 44 – 52 [in Ukrainian].
15. Tradysii demokratychnoho vriaduvannia v istorii ukrainskoho derzhavotvorennia: monohrafiia / avt. kol.: V. M. Kniaziev, Yu. V. Bakaiev, T. E. Vasylevska [ta in.]; za zah. red. V. M. Kniazieva. Kyiv: NADU, 2010. 220 p. [in Ukrainian].
16. Yak pozbutysia postradianskosti? Desiat rekomedatsii (Doslidzhennia). *Hlavkom*. URL: <https://glavkom.ua/publications/119272-jak-pozbutisja-postradjanskosti-desjat-rekomedatsij-doslidzhennja.html> [in Ukrainian].

KIYANKA Iryna

Doctor of Political Science, Associate Professor of Department of European Integration and Law, Lviv Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ILNYTSKYI Serhii

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

CIVIC VALUES IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article analyzes the issues of civic values in the context of public administration. Civic values are an important foundation that gives a positive impetus to management and is one of the elements of public administration and their role in building Ukrainian statehood. The main civic values are solidarity, dignity, tolerance, and social trust.

The article focuses on the introduction of values as an element of public governance in democratic countries, the unification of human potential and its entry into the main orbit of political life of the state to realize the interests of social groups and stakeholders.

Thus, the formation of civic values in the context of public administration will be the formation as a result of a constant dialogue between government and citizens, without a doubt, it is a complex process. However, its constant initiation by the two sides will stimulate the gradual formation of public opinion on the basic mechanisms, forms and methods of achieving political culture, trust, social solidarity and integration into society.

It is concluded that civic values as an element of public administration acquire particularly stable trends that regulate public administration policy in most countries.

The Revolution of Dignity provided a new opportunity for the development of new values in the history of civil society in Ukraine, demonstrated the influence of the public on socio-political processes, and became an impetus for the renewal and reformatting of power. Such socio-political processes require the creation of full-fledged, not declarative public institutions, able to obtain information in the initial stages of public administration decisions, to offer alternative ways to solve problems, to monitor the implementation of decisions.

An important emphasis on the path of transformation is the readiness of citizens for self-

Theory and history of Public Administration

organization, for the manifestation of civic activity at the local level. A significant challenge of post-Sovietism is paternalism – the belief of citizens in the omnipotence of the state; confidence that the state should solve all their problems. As a result, such civic passivity allows the authorities to play on the voter's paternalistic tendencies (politicians find it easier to «bribe» citizens with their promises).

One of the elements of public administration in the context of globalization processes in countries with democratic principles is the value, or system of values, the introduction of which accelerated the interaction between government and society and deepened the process of satisfying all stakeholders, created new challenges to social development. The introduction of values as an element of public administration in democracies has resulted in the pooling of human potential and its entry into the main orbit of the political life of the state to realize the relevant interests of stakeholders.

Key words: public administration, civic values, democratic principles, modern society, citizens, national traditions.

Надійшла до редколегії 18.05.20

УДК 330.322:351.862.4:146.2
doi 10.33287/102017

ЛИСАЧОК Алла Василівна
аспірантка ЛРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0002-5716-487X

МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: ТРАКТУВАННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТЬ

Залучення інвестицій у фінансовий сектор економіки може призвести до ряду наслідків: законодавчих, організаційних та інституційних, які можуть зумовити соціально-економічні проблеми (збільшення боргових зобов'язань, втрата контролю за національними стратегічними активами тощо). Розглядаються підходи до визначення понять: «безпека», «інвестиційна безпека», «механізм державного управління безпекою», «сталий розвиток». Визначається, що основними складниками економічної безпеки України є: макроекономічна, фінансова, зовнішньоекономічна, інвестиційна, науково-технологічна, енергетична, виробнича, демографічна, соціальна, продовольча безпека. Доводиться, що інвестиційна безпека є одним із найважливіших складників економічної безпеки. Наводяться основні загрози, які негативно впливають на стан інвестиційної безпеки в країні, а також пропонуються вимоги, дотримання яких допоможе мінімізувати загрози. Розглядаються обов'язкові структурні компоненти, які повинен включати в себе державний механізм забезпечення інвестиційної безпеки в умовах сталого розвитку.

Ключові слова: безпека, інвестиційна безпека, механізм державного управління безпекою, механізм управління інвестиційною безпекою, сталий розвиток, механізм управління інвестиційною безпекою в умовах сталого розвитку.

Постановка проблеми. В сучасних ринкових умовах господарювання важливого значення набуває питання стабільного фінансового забезпечення, яке повинно спрямовуватися на розвиток інфраструктури, розробку та впровадження інноваційних заходів. Оскільки наша держава перебуває на перехідному етапі становлення ринкового господарства, то для забезпечення сталого економічного зростання необхідними є додаткові фінансові ресурси, у тому числі за рахунок внутрішніх та зовнішніх інвестицій. На сьогодні відсутній ефективний механізм управління інвестиційною безпекою в умовах сталого розвитку. Досвід розвинених держав світу демонструє, що процес залучення інвестицій під час перехідного періоду потребує активізації реформування економіки, створення сприятливих умов для інвесторів. Оскільки наразі міжнародні економічні відносини поглиблюються, то процес активізації залучення інвестицій є ефективним лише тоді, коли створені сприятливі умови та середовище для інвесторів (як внутрішніх, так і зовнішніх). Залучення інвестицій у фінансовий сектор економіки може зумовити ряд наслідків: законодавчих, організаційних та інституційних, які можуть спричинити соціально-економічні проблеми (збільшення боргових зобов'язань, втрата контролю за національними стратегічними активами тощо). За таких умов виникає потреба в запровадженні механізму управління інвестиційною безпекою з використанням комплексу, який матиме за мету формування сприятливого інвестиційного середовища, що в майбутньому забезпечить сталий розвиток, тобто такий розвиток країни та її регіонів, коли економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення і підтримувати життєдіяльність теперішніх та майбутніх поколінь.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Удосконалення основних складників механізму інвестиційної безпеки досліджували у своїх працях такі науковці, як: О. Барановський, І. Губенко, В. Кириленко, М. Крупка, Л. Ліпич, В. Любімов, А. Макух, А. Мещеряков, С. Мошенський, К. Новікова, Л. Новікова, Н. Побережна, В. Приходько, Л. Руснак, Н. Татаренко, В. Томарева, О. Юркевич.

Питання механізму державного управління розглядали: В. Авер'янов, О. Амосов, В. Бакуменко, Д. Безносенко, М. Васильєва, О. Кравченко, М. Круглов, А. Ліпенцев, В. Малиновський, О. Машкова, Н. Нижник, О. Поляк, О. Федорчак.

Питання сталого розвитку відображено в доробку таких науковців, як: І. Бистряков, З. Бурик, З. Герасимчук, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, Н. Драгомирецька, З. Коробкова, Л. Мельник, Н. Моїсєєв, О. Ральчук, В. Трегобчук, М. Хвесик.

Однак дослідження науковців, реалізовані в площині безпеки, механізму державного управління та присвячені питанням сталого розвитку, не розкривають цілісності та повноти поняття механізму управління інвестиційною безпекою в умовах сталого розвитку, що обумовлює актуальність нашої роботи.

Метою статті є аналіз підходів до трактування понять: «безпека», «інвестиційна безпека», «механізм державного управління безпекою», «сталий розвиток». Окрім того, важливим є дослідження механізмів управління інвестиційною безпекою в умовах сталого розвитку.

Викладення основного матеріалу. На сьогодні в Україні актуальним є питання розробки дієвого механізму управління інвестиційною безпекою в умовах сталого розвитку, оскільки завдяки механізму створюється ефективне інституційне, організаційне та інформаційне поле для інвесторів. За допомогою методів, важелів та інструментів, які становлять основу механізму управління, здійснюється регулювання не лише інвестиційної, але й економічної, екологічної та інших видів діяльності. Питання інвестиційної безпеки в умовах сталого розвитку стають особливо актуальними, оскільки процеси, які відбуваються в Україні, безпосередньо впливають на економічний розвиток держави, формуючи її сприятливий інвестиційний імідж.

Варто навести визначення ключових дефініцій у межах дослідження механізму державного управління інвестиційною безпекою, таких як: «безпека», «інвестиційна безпека», «механізм державного управління безпекою», «механізм управління інвестиційною безпекою», «сталий розвиток», «механізм управління інвестиційною безпекою в умовах сталого розвитку».

На думку американського політолога А. Уолферса: «Безпека, в об'єктивному плані, передбачає відсутність загроз придбаним цінностям, в суб'єктивному – відсутність побоювань щодо того, що цим цінностям буде завдано збитків» (цит. за [10, с. 9]). Науковець Г. Ситник безпеку розуміє як забезпечення всім громадянам держави належних умов для їх самореалізації, захист їх життя, свободи, власності від посягань з боку окремої людини, організації, суспільства чи держави [28, с. 10]. А. Петренко зазначає, що в одних випадках «безпека – це якість будь-якої системи, що визначає її можливість і здатність до самозбереження. В інших – це система гарантій, що забезпечують стійкий розвиток і захист (системи) від зовнішніх і внутрішніх загроз» (цит. за [28, с. 23]).

Ми вважаємо, що «безпека» – це певна стійкість системи, захищена від негативних ендегенних або екзогенних чинників. У свою чергу, під системою слід розуміти громадянина, суспільство, державу, що потребують захисту. Незважаючи на сферу охоплення питання безпеки відіграє важливе значення для суспільства, держави. Якщо ж ми розглядаємо безпеку з економічної точки зору, то маємо на увазі економічну безпеку, що, у свою чергу, також складається з певних компонентів. Основними складниками економічної безпеки України є:

– макроекономічна безпека;

- фінансова;
- зовнішньоекономічна;
- інвестиційна;
- науково-технологічна;
- енергетична;
- виробнича;
- демографічна;
- соціальна;
- продовольча.

Інвестиційна безпека є важливим складником економічної безпеки, отже, розглянемо підходи до визначення цього поняття. Оскільки в економічній літературі відсутнє єдине визначення поняття «інвестиційна безпека», доцільно розглянути основні його дефініції для кращого розуміння проблематики (табл.1).

Таблиця 1

Підходи до визначення поняття «інвестиційна безпека»

Автор 1	Визначення поняття «інвестиційна безпека» 2
Л. Ліпич [14, с. 28]	Складова частина економічної безпеки і такий рівень національних та іноземних інвестицій (за умови оптимального їх співвідношення), який здатен забезпечити довгострокову позитивну економічну динаміку за належного рівня фінансування науково-технічної сфери, створення інноваційної інфраструктури та адекватних інноваційних механізмів
С. Мошенський [20, с. 167]	Особлива підсистема економічної безпеки, що створює передумови для найкращого використання соціально-економічних відносин у розвитку і науково-технічному відновленні продуктивних сил суспільства через активну інвестиційну діяльність
В. Кириленко (див. [21, с. 275])	Здатність підтримувати виробничі нагромадження та вкладення капіталу на рівні, що забезпечує необхідні темпи розширеного відтворення, реструктуризацію та технологічне переозброєння економіки
Н. Побережна [25, с. 184]	Стан ефективного використання ресурсів та ринкових можливостей для запобігання загроз зовнішнього та внутрішнього середовища, які виникають у процесі інвестиційної діяльності підприємства, що сприяє його стійкому розвитку
О. Барановський [4, с. 366]	Досягнення рівня інвестицій, що дозволяє оптимально задовольняти поточні інвестиційні потреби національної економіки за обсягом і структурою з урахуванням ефективного використання і повернення коштів, які інвестуються, оптимального співвідношення між розмірами внутрішніх і зовнішніх інвестицій, іноземних інвестицій у країну і вітчизняних за кордон, підтримання позитивного національного платіжного балансу
В. Любімов [15]	Процес забезпечення такого стану інвестиційної сфери, за якого економіка здатна зберігати і підтримувати такий рівень інвестиційних ресурсів в умовах дії внутрішніх і зовнішніх загроз, що є необхідним для забезпечення стійкого розвитку і соціально-економічної стабільності країни, зростання конкурентоспроможності національної економіки та добробуту населення
В. Приходько [27, с. 7]	Рівень інвестування економіки, який забезпечував би її розширене відтворення, раціональну реструктуризацію та технологічне переозброєння

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

1	2
В. Томарева [31, с. 5]	Здатність економічної системи акумулювати, залучати та ефективно використовувати інвестиційні ресурси з метою забезпечення конкурентоспроможності держави
К. Новікова, Л. Новікова [23]	Здатність економіки залучати та найбільш ефективно розподіляти й використовувати фінансові ресурси, що формуються в процесі інвестування, з метою забезпечення стабільного розвитку та структурної перебудови економіки
О. Юркевич [35, с. 405]	Захищеність інтересів у сфері інвестування (зростання виробництва, підвищення його технічного та технологічного рівня, недопущення морального і фізичного зносу основних засобів), яка забезпечується створенням належних умов для формування інвестиційних ресурсів та їх ефективним використанням
М. Крупка [12, с. 42]	Забезпечення такого рівня інвестицій, які (за обсягом і структурою) відповідають поточним потребам економіки
А. Макух, Л. Руснак [16]	Процес забезпечення такого стану інвестиційної сфери, за якого економіка здатна зберігати й підтримувати достатній рівень інвестиційних ресурсів в умовах дії внутрішніх і зовнішніх загроз, що є необхідним для забезпечення стійкого розвитку й соціально-економічної стабільності країни, зростання конкурентоспроможності її економіки та добробуту населення
А. Мещеряков, Л. Новікова [18, с. 24]	Співвідношення між величиною інвестицій країни за кордон та отриманими інвестиціями, що задовольняє потреби внутрішньої економіки та підтримує позитивний платіжний баланс держави
І. Губенко [8, с. 76]	Стан організації інвестиційних процесів, за якого забезпечується оптимальне задоволення поточних потреб економіки в капітальних вкладеннях за обсягом і структурою з урахуванням ефективного використання та повернення коштів, які інвестуються, досягнення оптимального співвідношення між розмірами іноземних інвестицій у країну і вітчизняних за кордон, підтримання позитивного національного платіжного балансу
Н. Татаренко [30, с. 24]	Можливість нагромадження ресурсів або капітальних вкладень

Проаналізувавши вищенаведені твердження, інвестиційну безпеку ми розуміємо як такий стан економіки, за якого в країні створене ефективне та нормативно врегульоване інвестиційне поле, підкріплене нормативними та законодавчими актами, які, у свою чергу, забезпечують підтримку та врегульовують діяльність як внутрішнього, так і зовнішнього інвесторів для досягнення стійкого економічного розвитку країни.

Слід розуміти, що практика державного управління неможлива без осмислення теоретичних засад механізмів державного управління. Без розкриття цього поняття неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, адже ефективність системи державного управління залежить від наявності успішно функціонуючих механізмів. Тому варто розглянути підходи до визначення поняття «механізм державного управління» (табл. 2).

Проаналізувавши наведені трактування поняття, ми пропонуємо власне. На нашу думку, механізм державного управління варто розуміти як певну сукупність засобів, методів, суб'єктів та об'єктів, створюючи при цьому єдину систему, спрямовану на ефективне управління. Оскільки ми навели визначення понять: «безпека», «інвестиційна безпека», «механізм державного управління безпекою», то варто визначити сутність поняття «механізм управління інвестиційною безпекою».

Підходи до визначення поняття «механізм державного управління»

Автор	Визначення поняття «механізм державного управління»
О. Кравченко [11]	Сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства
О. Федорчак [33]	Складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням
А. Ліпенцев, О. Поляк [13]	Штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління
В. Авер'янов [1, с. 43]	Сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму є: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку
В. Бакуменко, Д. Безносенко [3, с. 12]	Практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Він може бути відображений наступною ланцюговою схемою. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державноуправлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер
М. Васильсва [6, с. 15]	Система процедур державного управління, які формують управлінське рішення чи правила його прийняття й реалізації
В. Малиновський [17, с. 10]	Сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління
Н. Нижник, О. Машков [22, с. 37]	Складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта
О. Амосов [2, с. 11]	Сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування і функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства

Отже, механізм управління інвестиційною діяльністю слід розуміти як сукупність засобів, методів, суб'єктів та об'єктів управління, спрямованих на створення ефективного інвестиційного поля, підкріпленого нормативними та законодавчими актами, які забезпечують підтримку та врегульовують діяльність

Theory and history of Public Administration

як внутрішнього, так і зовнішнього інвесторів, для досягнення стійкого економічного розвитку країни, яке, у свою чергу, захищене від негативних ендегенних або екзогенних чинників.

Світове співтовариство визнало, що для ефективного функціонування економіки збалансований розвиток «повинен стати пріоритетним питанням порядку денного міжнародного співробітництва». Загальновизнаним є розуміння збалансованого розвитку як гармонійного поєднання економічних, соціальних та екологічних складників розвитку. Лише досягнення збалансованості між ними забезпечить можливість перейти до такого суспільного розвитку, який не виснажуватиме природні та людські ресурси, а тому матиме можливість тривати досить довго. Саме тому на сьогодні актуальним є питання сталого розвитку. В економічній літературі відсутнє єдине трактування цього поняття (табл. 3).

Таблиця 3

Трактування поняття «сталий розвиток»

Автор	Визначення поняття «сталий розвиток»
З. Бурик [5, с. 14]	Регульований процес гармонізації продуктивних сил, соціальних, економічних і екологічних складників, спрямованих на використання, збереження та поетапне відновлення цілісності природного середовища, створення можливостей і досягнення відповідної якості життя людей
Н. Моїсєєв [19, с. 4].	Реалізація стратегії людини, її шляху до епохи ноосфери, тобто до стану коеволюції суспільства і природи
З. Коробкова (див. [29])	Новий тип громадського розвитку, за якого досягнення стабільного соціально-економічного стану в країні або регіоні, будучи метою розвитку, повинно створювати надійні передумови стійкого розвитку в довгостроковому майбутньому
С. Дорогунцов О. Ральчук [9, с. 18]	Оптимальна керована самоорганізація соціоприродних систем, яка є реальною тільки за умови дії головної гуманістичної константи сталого розвитку – діалогу, порозуміння між природним та культурним початками систем
М. Хвесик, І. Бистряков [34, с. 7]	Тип розвитку, який спирається на життєво важливі процесні аспекти діяльності людини з метою забезпечення повсякденної якості її існування (екзистенції), за рахунок чого ефектом буде стійкість, у тому числі економічного зростання, оскільки підґрунтям для цього є головне – людина
В. Трегобчук [32, с. 33]	Економічне зростання, за якого ефективно розв'язуються найважливіші проблеми життєзабезпечення суспільства без виснаження, деградації і забруднення довкілля
Б. Данилишин [26, с. 10]	Система відносин суспільного виробництва, за якої досягається оптимальне співвідношення між економічним зростанням, нормалізацією якісного стану природного середовища, збільшенням матеріальних і духовних потреб населення
З. Герасимчук [7, с. 129]	Процес забезпечення функціонування територіальної системи із заданими параметрами в певних умовах протягом необхідного проміжку часу, що веде до гармонізації факторів виробництва та підвищення якості життя сучасних і наступних поколінь за умови збереження й поетапного відтворення цілісності навколишнього середовища
Л. Мельник [24, с. 47]	Перманентне відтворення так званого стану гомеостазу (динамічної рівноваги) з періодичною зміною його рівня, за якого відбувалося б постійне розв'язання суперечностей між внутрішніми компонентами системи, а зміна параметрів біосфери не виходила за межі катастрофічних (фатальних) для системи трансформацій

Із вищенаведеного ми зрозуміли, що сталий розвиток – це такий тип розвитку, за допомогою якого досягається ефективний соціально-економічний стан країни, що, зі свого боку, визначається здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення і підтримувати життєдіяльність теперішніх та майбутніх поколінь.

Пропонуємо власне трактування поняття «механізм управління інвестиційною безпекою в умовах сталого розвитку» – це сукупність засобів, методів, суб'єктів та об'єктів управління, спрямованих на створення ефективного інвестиційного поля для інвестицій, підкріпленого нормативними та законодавчими актами, які забезпечують підтримку та врегульовують діяльність як внутрішнього, так і зовнішнього інвесторів для досягнення стійкого економічного розвитку країни, яке, у свою чергу, захищене від негативних ендегенних або екзогенних чинників та спрямоване на здатність екосистем відновлюватися, поглинати забруднення і підтримувати життєдіяльність теперішніх та майбутніх поколінь.

На сьогодні існують певні загрози інвестиційній безпеці в умовах сталого розвитку, основні з яких:

- політична нестабільність (збройний конфлікт на сході країни);
- недосконалість податкового та митного законодавства;
- нестабільність національної валюти;
- нестабільність законодавства (відсутність нормативно-правового регулювання питань інвестиційної безпеки);
- монополізм;
- неготовність контрагентів повністю виконувати договірні зобов'язання;
- відсутність інвестиційної стратегії;
- відсутність належного захисту інвестора;
- орієнтація в основному на іноземних інвесторів;
- високі інвестиційні ризики.

Державний механізм забезпечення інвестиційної безпеки в умовах сталого розвитку здатний ефективно функціонувати лише за виконання таких вимог:

- комплексність, тобто необхідність обліку всіх напрямів і форм вияву механізму інвестиційної безпеки;
- системність, тобто врахування як внутрішніх взаємозв'язків і взаємозалежності, так і зовнішніх чинників, що, з одного боку, накладають певні обмеження на функціонування механізму інвестиційної безпеки, а з іншого – відкривають додаткові можливості для його більш ефективної побудови;
- варіантність (альтернативність), тобто виявлення й обґрунтування декількох варіантів вирішення суперечностей, розрахунку траєкторій соціально-економічного розвитку в межах функціонування єдиного механізму забезпечення інвестиційного складника економічної безпеки. Похідною є вимога адаптивності державного механізму забезпечення інвестиційної безпеки, його здатність адекватно змінюватися залежно від особливостей розвитку економічної системи, її окремих компонентів;
- безумовний пріоритет вирішення завдань і здійснення заходів, спрямованих на збереження здоров'я і життя людини, підтримку нормальних умов її існування;
- прийнятний ризик, тобто реалізація доступних заходів, спрямованих на захист людини в ринковому середовищі й недопущення подолання граничних ситуацій;
- сумірність технічного й соціального складників механізму інвестиційної безпеки та її безумовний пріоритет.

Висновки. Отже, за результатами дослідження можемо зробити висновки, що сьогодні структурними компонентами державного механізму забезпечення інвестиційної безпеки в умовах сталого розвитку мають бути: моніторинг як інформаційно-аналітична система спостережень за динамікою показників економічної та фінансової безпеки країни; діяльність держави щодо запобігання загрозам інвестиційній безпеці і відшкодування збитків, пов'язаних із перевищенням

граничних значень за тими або іншими показниками безпеки; діяльність держави щодо виявлення й попередження внутрішніх і зовнішніх загроз інвестиційній безпеці економіки; діяльність держави щодо запобігання негативного впливу на навколишнє середовище. При виконанні державою вищенаведених умов можливим стає забезпечення інвестиційної безпеки та подолання ключових загроз безпеці в умовах сталого розвитку. Перспективними з точки зору подальших досліджень можуть бути аналіз механізму управління інвестиційною безпекою в умовах сталого розвитку для вдосконалення основних його складників у майбутньому.

Список бібліографічних посилань

1. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні: навч. посіб. Київ: [б. в.], 1999. 266 с.
2. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2001. № 2. С. 10 – 16.
3. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: науково-дослідна робота. Київ: НАДУ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України, 2006. 41 с.
4. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. 759 с.
5. Бурик З. М. Трактатування сутності понять: сталий розвиток, державне управління, державне регулювання, державне регулювання сталого розвитку. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2017. Вип. 21. С. 10 – 19. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-21.pdf> (дата звернення: 24.12.2019).
6. Васильєва М. В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05, 08.00.10. Волгоград, 2003. 182 с.
7. Герасимчук З. В., Хвищун Н. В. Сталий розвиток регіону на засадах екологістики. *Інноваційна економіка*. 2012. № 2(28). С. 158 – 162.
8. Губенко І. В. Монетарна обумовленість інвестиційної складової економічної безпеки національної економіки. *Економіка і регіон*. 2012. № 5. С. 75 – 80.
9. Дорогунцов С., Ральчук О. Сталий розвиток – цивілізаційний діалог природи і культури. *Вісн. НАН України*. 2001. № 10. С. 16 – 32.
10. Економічна безпека аграрної галузі України в умовах інституційних трансформацій: монографія / С. В. Козловський [та ін.]. Вінниця: Твори, 2019. 254 с.
11. Кравченко О. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. Вип. 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=56> (дата звернення: 24.12.2019).
12. Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України. Львів: Видавн. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2001. 608 с.
13. Ліпенцев А. В., Поляк О. В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2008. Вип. № 2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavrov.htm/08lavrov.htm> (дата звернення: 24.12.2019).
14. Ліпич Л., Савчук Л. Індикатори інвестиційної безпеки держави. *Економічний форум*. 2019. № 1(3). С. 26 – 30.
15. Любімов В. І. Поняття та критерії інвестиційної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=136> (дата звернення: 24.12.2019).
16. Макух А., Руснак Л. Інвестиційна безпека України в системі світової економічної безпеки. *Advanced technologies of science and education*. XIV Міжнар. наук. інтернет-конф. URL: <http://intkonf.org/makuh-a-rusnak-l-investitsiyna-bezpekaukrayini-v-sistemi-svitovoyi-ekonomichnoyi-bezpeki/> (дата звернення: 25.12.2019).
17. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. і перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

18. Мещеряков А. А., Новікова Л. Ф. Інвестиційна безпека держави. *Вісн. Академії митної служби України*. 2013. № 2. С. 23 – 29.
19. Моисеев Н. Н. Устойчивое развитие или стратегия переходного периода. *Зеленый мир*. 1995. № 14. С. 3 – 5.
20. Мошенський С. І. Інвестиційна безпека в системі забезпечення економічної безпеки держави: поняття, категорії, сутність. *Наука молода*. 2008. № 10. С. 166 – 171.
21. Недашківський М. М., Подгорна К. Ю. Інвестиційна безпека України в сучасних умовах. *Зб. наук. пр. Нац. ун-ту державної податкової служби України*. 2012. № 1. С. 274 – 280.
22. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.
23. Новікова К. І., Новікова Л.Ф. Сучасний стан інвестиційно-інноваційної безпеки України. *Ефективна економіка*. 2014. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_10_43 (дата звернення: 25.12.2019).
24. Основи стійкого розвитку: навч. посіб. / за заг. ред. Л. Г. Мельника. Суми: Університет. кн., 2005. 654 с.
25. Побережна Н. М. Інвестиційна складова економічної безпеки. *Вісн. Нац. технічного ун-ту «ХПИ»*. Сер. «Технічний прогрес та ефективність виробництва». 2013. № 67. С. 179 – 185.
26. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / Данилишин Б. М. [та ін.]. Київ: РВПС України, 1999. 716 с.
27. Приходько В. П. Інвестиційна безпека як важливий чинник подолання фінансово-економічної кризи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 16. С. 6 – 9.
28. Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П. Національна безпека України: теорія та практика: навч. посіб. Київ: Кондор, 2007. 215 с.
29. Сокіл О. Концептуальні основи сталого розвитку в економічних та облікових теоріях. *Ефективна економіка*. 2016. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5194> (дата звернення: 24.12.2019).
30. Татаренко Н. О., Поручник А. М. Теорії інвестицій: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2000. 160 с.
31. Томарева В. В. Параметри та шляхи забезпечення інвестиційної безпеки національної економіки на регіональному рівні. *Держава та регіони*. 2011. № 3. С. 253 – 257.
32. Трегубчук В. Концепція сталого розвитку для України. *Вісн. Національної академії наук України*. 2002. № 2. С. 31 – 40.
33. Федорчук О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 24.12.2019).
34. Хвесик М., Бистряков І. Парадигмальний погляд на концепт сталого розвитку України. *Економіка України*. 2012. № 6. С. 4 – 12.
35. Юркевич О. М. Оцінка рівня інвестиційної безпеки в Україні. *Міжнародна економічна політика*. 2012. Ч. 2. С. 402 – 407.

List of references

1. Averianov V. B. Derzhavne upravlinnia v Ukraini: navch. posib. Kyiv: [b. v.], 1999. 266 p. [in Ukrainian].
2. Amosov O. Yu. Peretvorennia mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuвання ekonomichnoho rozvytku. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2001. № 2. P. 10 – 16 [in Ukrainian].
3. Bakumenko V. D., Beznosenko D. O. Vyavlennia kompleksu problem derzhavnoho upravlinnia protsesamy yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehtatsii Ukrainy, rozrobka propozyitsii shchodo vdoskonalennia systemy derzhavnoho upravlinnia tsymy protsesamy: naukovo-doslidna robota. Kyiv: NADU; Tsentr navchannia i doslidzhen z yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehtatsii Ukrainy, 2006. 41 p. [in Ukrainian].
4. Baranovskyi O. I. Finansova bezpeka v Ukraini (metodolohiia otsinky ta mekhanizmy zabezpechennia): monohrafiia. Kyiv: Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t, 2004. 759 p. [in Ukrainian].
5. Buryk Z. M. Traktuvannia sutnosti poniat: stalyy rozvytok, derzhavne upravlinnia, derzhavne rehuliuвання, derzhavne rehuliuвання staloho rozvytku. *Teoretychni ta prykladni*

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

pytannia derzhavotvorennia. 2017. Vyp. 21. P. 10 – 19. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-21.pdf> (data zvernennia: 24.12.2019) [in Ukrainian].

6. Vasileva M. V. Gosudarstvennyi finansovyy kontrol v upravlenii regionom: dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.05, 08.00.10. Volgograd, 2003. 182 p. [in Russian].

7. Herasymchuk Z. V., Khvyshchun N. V. Stalyi rozvytok rehionu na zasadakh ekolohistyky. *Innovatsiina ekonomika*. 2012. № 2(28). P. 158 – 162 [in Ukrainian].

8. Hubenko I. V. Monetarna obumovlenist investytsiinoi skladovoi ekonomichnoi bezpeky natsionalnoi ekonomiky. *Ekonomika i rehion*. 2012. № 5. P. 75 – 80 [in Ukrainian].

9. Dorohuntsov S., Ralchuk O. Stalyi rozvytok – tsyvilizatsiinyi dialoh pryrody i kultury. *Visn. NAN Ukrainy*. 2001. № 10. P. 16 – 32 [in Ukrainian].

10. Ekonomichna bezpeka ahrarynoi haluzi Ukrainy v umovakh instytutsiynykh transformatsii: monohrafiia / S. V. Kozlovskiy [ta in.]. Vinnytsia: Tvory, 2019. 254 p. [in Ukrainian].

11. Kravchenko O. Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «mekhanizm derzhavnoho upravlinnia». *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 2009. Vyp. 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56> (data zvernennia: 24.12.2019) [in Ukrainian].

12. Krupka M. I. Finansovo-kredytnyi mekhanizm innovatsiinoho rozvytku ekonomiky Ukrainy. Lviv: Vydavn. tsentr LNU imeni Ivana Franka, 2001. 608 p. [in Ukrainian].

13. Lipentsev A. V., Poliak O. V. Osnovni napriamky formuvannia mekhanizmiv nadannia upravlinskykh posluh orhanamy vlady. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*. 2008. Vyp. № 2. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavpov.htm/08lavpov.htm> (data zvernennia: 24.12.2019) [in Ukrainian].

14. Lipych L., Savchuk L. Indykatory investytsiinoi bezpeky derzhavy. *Ekonomichnyi forum*. 2019. № 1(3). P. 26 – 30 [in Ukrainian].

15. Liubimov V. I. Poniattia ta kryterii investytsiinoi bezpeky. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=136> (data zvernennia: 24.12.2019) [in Ukrainian].

16. Makukh A., Rusnak L. Investytsiina bezpeka Ukrainy v systemi svitovoi ekonomichnoi bezpeky. *Advanced technologies of science and educatio*. XIV Mizhnar. nauk. internet-konf. URL: <http://intkonf.org/makuh-a-rusnak-l-investitsiyna-bezpekaukrayini-v-sistemi-svitovoyi-ekonomichnoyi-bezpeki/> (data zvernennia: 25.12.2019) [in Ukrainian].

17. Malynovskiy V. Ya. Derzhavne upravlinnia: navch. posib. Vyd. 2-he, dop. i pererob. Kyiv: Atika, 2003. 576 p. [in Ukrainian].

18. Meshcheriakov A. A., Novikova L. F. Investytsiina bezpeka derzhavy. *Visn. Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*. 2013. № 2. P. 23 – 29 [in Ukrainian].

19. Moiseev N. N. Ustoychivoe razvitie ili strategiya perehodnogo perioda. *Zeleniy mir*. 1995. № 14. P. 3 – 5 [in Russian].

20. Moshenskiy S. I. Investytsiina bezpeka v systemi zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky derzhavy: poniattia, katehorii, sutnist. *Nauka moloda*. 2008. № 10. P. 166 – 171 [in Ukrainian].

21. Nedashkivskiy M. M., Podhorna K. Yu. Investytsiina bezpeka Ukrainy v suchasnykh umovakh. *Zb. nauk. pr. Nats. un-tu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy*. 2012. № 1. P. 274 – 280 [in Ukrainian].

22. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia: navch. posib. Kyiv: UADU, 1998. 160 p. [in Ukrainian].

23. Novikova K. I., Novikova L. F. Suchasnyi stan investytsiino-innovatsiinoi bezpeky Ukrainy. *Efektivna ekonomika*. 2014. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_10_43 (data zvernennia: 25.12.2019) [in Ukrainian].

24. Osnovy stiikoho rozvytku: navch. posib. / za zah. red. L. H. Melnyka. Sumy: Universytet. kn., 2005. 654 p. [in Ukrainian].

25. Poberezhna N. M. Investytsiina skladova ekonomichnoi bezpeky. *Visn. Nats. tekhnichnoho un-tu «KhPI»*. Ser. «Tekhnichniy prohres ta efektyvnist vyrobnytstva». 2013. № 67. P. 179 – 185 [in Ukrainian].

26. Pryrodno-resursnyi potentsial staloho rozvytku Ukrainy / Danylyshyn B. M. [ta in.]. Kyiv: RVPS Ukrainy, 1999. 716 p. [in Ukrainian].

27. Prykhodko V. P. Investytsiina bezpeka yak vazhlyvyi chynnyk podolannia finansovo-

- ekonomichnoi kryzy. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2013. № 16. P. 6 – 9 [in Ukrainian].
28. Sytnyk H. P., Oluiko V. M., Vavrynychuk M. P. Natsionalna bezpeka Ukrainy: teoriia ta praktyka: navch. posib. Kyiv: Kondor, 2007. 215 p. [in Ukrainian].
29. Sokil O. Kontseptualni osnovy staloho rozvytku v ekonomichnykh ta oblikovykh teoriakh. *Efektivna ekonomika*. 2016. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5194> (data zvernennia: 24.12.2019) [in Ukrainian].
30. Tatarenko N. O., Poruchnyk A. M. Teorii investytsii: navch. posib. Kyiv: KNEU, 2000. 160 p. [in Ukrainian].
31. Tomarieva V. V. Parametry ta shliakhy zabezpechennia investytsiinoi bezpeky natsionalnoi ekonomiky na rehionalnomu rivni. *Derzhava ta rehiony*. 2011. № 3. P. 253 – 257 [in Ukrainian].
32. Trehobchuk V. Kontseptsii staloho rozvytku dlia Ukrainy. *Visn. Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy*. 2002. № 2. P. 31 – 40 [in Ukrainian].
33. Fedorchak O. V. Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia. *Demokratychnie vriaduvannia*. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (data zvernennia: 24.12.2019) [in Ukrainian].
34. Khvesyk M., Bystriakov I. Paradyhmalyi pohliad na kontsept staloho rozvytku Ukrainy. *Ekonomika Ukrainy*. 2012. № 6. P. 4 – 12 [in Ukrainian].
35. Yurkevych O. M. Otsinka rivnia investytsiinoi bezpeky v Ukraini. *Mizhnarodna ekonomichna polityka*. 2012. Ch. 2. P. 402 – 407 [in Ukrainian].

LYSACHOK Alla

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

MECHANISMS OF INVESTMENT SAFETY MANAGEMENT UNDER SUSTAINABLE DEVELOPMENT: INTERPRETATION OF THE ESSENCE OF CONCEPTS

The article states that attracting investments in the financial sector of the economy can lead to a number of consequences: legislative, organizational and institutional, which can lead to socio-economic problems (increase in debt, loss of control over national strategic assets, etc.). Approaches to defining the concepts of «security», «investment security», «mechanism of state security management», «sustainable development» are considered.

The definition of security, investment security, state security management mechanism, investment security management mechanism, sustainable development, and investment security management mechanism in the conditions of sustainable development is given. It is determined that the main components of economic security of Ukraine are: macroeconomic, financial, foreign economic, investment, scientific and technological, energy, industrial, demographic, social, food security.

It has been proven that investment security is one of the important components of economic security. The main threats that adversely affect the state of investment security in the country are outlined, as well as a number of compliance requirements that will help to minimize the threats. The obligatory structural components are proposed, which should include the state mechanism of providing investment security in the conditions of sustainable development, namely: monitoring as an information and analytical system of monitoring the dynamics of economic and financial security indicators of the country; the activity of the state to prevent threats to investment security and to compensate for the losses incurred due to exceeding the limit values for these or other security indicators; the activity of the state to identify and prevent internal and external threats to the investment security of the economy; activities of the state to prevent negative impact on the environment.

Key words: security, investment security, mechanism of state security management, mechanism of investment security management, sustainable development, mechanism of investment security management in the conditions of sustainable development.

Надійшла до редколегії 23.02.20

МАЗУР Олександр Григорович
аспірант ДРІДУ НАДУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ДЛЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Розглядається нормативно-правове забезпечення України з питань впровадження електронного урядування через належність до головних стадій адміністративних процесів, що відбуваються в органах публічного управління. Аналізуються нормативно-правові засади впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в органах публічного управління України на етапах інформатизації, впровадження електронного урядування та цифрової трансформації. Досліджуються нормативно-правові акти з питань інформатизації, електронного урядування та цифрової трансформації в розрізі головних стадій адміністративних процесів, а саме: визначення завдання, підготовки до прийняття управлінського рішення, прийняття рішення, доведення його до адресатів та організації виконання, контролю за виконанням прийнятих рішень.

Ключові слова: органи публічного управління, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології, адміністративні процеси, адміністративні послуги.

Постановка проблеми. Робота кожного органу публічного управління виконується в чітко окреслених межах функціональних повноважень, закріплених у положеннях про відповідний орган влади або його структурний підрозділ. Сьогодні в Україні відбувається реформування державної служби, яке в попередні роки супроводжувалось оптимізацією та модернізацією існуючих державних структур. Проміжними результатами реформування стали скорочення та укрупнення організаційних структур органів публічного управління. У такій ситуації стає важливим ретроспективне визначення осучаснених адміністративних процесів у діяльності публічного управління за допомогою інструментів електронного урядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інтерес українських дослідників до тематик інформатизації, електронного урядування та цифровізації органів публічного управління є прогнозованим, оскільки впровадження інформаційно-комунікаційних технологій-нововведень сприймається як шлях до досягнення більшої ефективності публічного управління. На додачу цифрова трансформація суспільства останніми роками стала фактором впливу і на публічне управління, змушуючи до осучаснення адміністративних процесів. Питанням нормативно-правового забезпечення України з перелічених вище тематик приділяють увагу у своїх наукових працях такі автори: А. Семенченко, С. Чукут, С. Квітка, О. Карпенко, В. Дрешпак, П. Клімушин, О. Конотопцев, Л. Матвейчук, А. Серенко, Ю. Соломко, О. Чикаренко та ін. Але зазначимо, що на сьогодні ми не виявили ретроспективних наукових розвідок та аналітичних оглядів нормативно-правового забезпечення, систематизованих відповідно до головних стадій адміністративних процесів, що відбуваються в публічному управлінні.

Метою статті є ретроспективний огляд і систематизація нормативно-правового забезпечення України з питань впровадження електронного урядування, спрямованого на модернізацію адміністративних процесів, що відбуваються в органах публічного управління.

Викладення основного матеріалу. Вживання терміна «адміністративний

процес» ми розглядаємо в широкому значенні, яке стосується управління в цілому. За енциклопедичним тлумаченням зазначене поняття зводиться до широкого (управлінського) та вузького (юридичного) значень. Саме в широкому розумінні адміністративний процес – це регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій. Істотними ознаками в цьому розумінні терміна є головні стадії адміністративного процесу: визначення завдання; підготовка до прийняття управлінського рішення; прийняття рішення; доведення його до адресатів та організація виконання; контроль виконання прийнятих рішень [1].

Національна програма інформатизації, що діє відповідно до Закону України «Про Національну програму інформатизації» з 1998 р., складається з концепції Національної програми інформатизації, сукупності державних програм з інформатизації, а також галузевих і регіональних програм та проєктів інформатизації (у тому числі органів місцевого самоврядування). Серед основних завдань зазначеної національної програми є створення систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів публічного управління та органів місцевого самоврядування [22]. У концепції Національної програми інформатизації передбачалось, що реалізація цієї програми забезпечить якісно новий рівень управління державою [21]. Одним із орієнтирів державної політики інформатизації визначено досягнення загальнодоступності інформаційних ресурсів, послуг і координації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за допомогою інформаційної інфраструктури. Такі орієнтири вимагали застосування інформаційних комп'ютерних технологій на всіх рівнях управлінської діяльності, у тому числі в головних стадіях адміністративних процесів. Для стадії «визначення завдання», наприклад щодо стратегічно важливих соціально-економічних процесів, у концепції вбачалося створення засобів інформатизації для збору, аналізу та зберігання інформації. За такого розгляду пріоритет надавався системам інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів виконавчої влади (центрального і місцевого рівнів) та місцевого самоврядування із загальнодержавним охопленням. Можливість застосування таких систем під час підготовки та прийняття управлінського рішення характеризувала їх як потужні інформаційні ресурси. Для стадій «доведення прийнятих рішень до адресатів», «організація виконання», «контроль виконання прийнятих рішень» визначена потреба в системах електронного документообігу різних рівнів та створенні сучасної інформаційної інфраструктури. Прогнозувалося, що подібна інфраструктура забезпечуватиме оперативну взаємодію рівнів управління для вирішення завдань державного та міжвідомчого рівнів. По суті нововведення концепції стосувалися створення та розвитку систем (інформаційно-аналітичних, обчислювальних та автоматизованих), центрів (інформаційно-аналітичних центрів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) і комп'ютерних мереж (національної інформаційно-телекомунікаційної системи на основі високошвидкісних та локальних каналів зв'язку). За концепцією розбудова телекомунікаційного середовища прогнозувалася шляхом створення національної системи інформаційних ресурсів, а це в довгостроковій перспективі давало б змогу впровадити в майбутньому передові інформаційні технології [21]. Окрім того, до стадії «прийняття рішення» можна віднести також окреслені в концепції потреби органів влади оперативно аналізувати та оцінювати ситуацію у сферах діяльності українського суспільства за допомогою інформаційно-аналітичної (програмно-технічної) бази. Для прийняття стратегічних рішень у внутрішній та зовнішній політиці та галузях економіки передбачалося здійснити інтеграцію діючих на той час інформаційних систем (ресурсів) органів влади для створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи збору (у тому числі геоінформаційних даних), обробки та передавання

даних. Подібність стосувалась і рівня обласної влади, а саме під час інформатизації акцентувалося питання інформаційно-аналітичного забезпечення спрямування «область – район – місто». За цим спрямуванням потрібно було створити інформаційно-аналітичні центри, які телекомунікаційно мали з'єднувати лініями зв'язку органи місцевої влади. Особлива увага приділялась можливостям вирішення нагальних завдань за допомогою аналізу і прогнозу соціальних і економічних показників розвитку певного регіону шляхом використання даних і комп'ютерних програм їх оброблення в інформаційно-аналітичних центрах при облдержадміністраціях та органах місцевого самоврядування. У концепції покладалася надія на забезпечення доступу населення до державних інформаційних ресурсів, що в подальшому мало сприяти розвитку інформаційних послуг широкого спектра [21].

Потреба в допоміжних засобах на різних стадіях адміністративних процесів була відображена у 2000 р. в Указі Президента України «Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади» [6]. За цим нормативним документом визначалася необхідність створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади, яка б призначалася для оперативного одержання інформації про внутрішні сфери діяльності в державі (економічну, політичну, соціальну, екологічну та ін.) та про зовнішню ситуацію за кордоном. Окрім того, у зазначеній системі для стадії «підготовка до прийняття управлінського рішення» передбачалися автоматизована обробка, систематизація та аналіз інформації. Для стадії «доведення прийнятого рішення до адресатів та організація виконання» відводилось налагодити зазначену систему на основі телекомунікаційних технологій обміну інформацією в установленому порядку між Адміністрацією Президента України та органами виконавчої влади. До стадії «визначення завдання» можна віднести прагнення постійного доступу органів виконавчої влади через вищезазначену систему до існуючих державних інформаційних ресурсів. У підсумку задля ефективної експлуатації системи інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади організаційними заходами передбачалося визначення її структури, порядку формування та використання. На уряд покладалося поетапне дооснащення комп'ютерною і телекомунікаційною технікою існуючих на той час у центральних та місцевих органах державної влади систем отримання та обробки інформації [6]. Слід зазначити, що цей період інформатизації органів публічного управління характеризувався впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій для стадій: визначення завдання; підготовка до прийняття управлінського рішення; прийняття рішення.

У наступному за 2000 р. Указі Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» [18], окрім поширення доступу до мережі «Інтернет» у країні та впровадження комп'ютерних технологій у публічне управління, серед основних завдань визначалося забезпечення подання в інтернет об'єктивної інформації про Україну, яка формується в органах публічного управління, а також оприлюднення інформації про роботу органів публічного управління через вебсторінки [18]. З огляду на це окреслюється додатковий напрям проходження адміністративних процесів в органах публічного управління – оприлюднення публічної інформації. Тому інше завдання вищезазначеного указу – розвиток надання інформаційних послуг через інтернет – можна віднести також до ще одного нового напрямку – «надання публічних послуг». Також для стадій «доведення прийнятого рішення до адресатів» та «організація виконання» передбачена можливість використання електронного документообігу та електронного цифрового підпису.

Через необхідність ведення власних офіційних вебсайтів органами публічного управління в мережі «Інтернет» напрям «оприлюднення публічної інформації» стає постійним у діяльності установ. З 2002 р. стає нормою розміщення і оновлення публічної інформації на зазначених вебсайтах за визначеним порядком. Окрім того, ініційована реалізація проєкту Єдиного вебпорталу Уряду України передбачала інтеграцію всіх офіційних вебсайтів органів публічного управління [25].

Ще у 2002 р. пріоритетним завданням для органів публічного управління визначено забезпечення відкритості в їх діяльності. Зокрема, це зроблено з метою реалізації зрозумілої для громадян економічної та соціальної політики, а також реалізації прав громадян на отримання достовірної інформації (звіти, доповіді, статистична інформація тощо) про діяльність влади через вебсторінки та запити громадян. Також керівники органів публічного управління планували проводити прес-конференції та оперативно надавати відповіді на запитання громадян у засобах масової інформації, обговорювати суспільні проблеми та вивчати думку громадян щодо їх розв'язання. Усе це дозволялося проводити за допомогою засобів мережі «Інтернет» [7], тому можна стверджувати, що такі заходи відкритості внесли нові вимоги (обговорення, вивчення думки) до стадій «визначення завдання», «підготовка до прийняття управлінського рішення» і «прийняття рішення», а також вимоги (звіти, доповіді, оперативне надання відповідей) до напряму «оприлюднення публічної інформації».

У 2003 р. започатковано створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд». Центральною частиною системи мав стати Єдиний вебпортал Уряду України з інтегрованими інформаційними ресурсами органів публічного управління. За задумом, через систему «Електронний Уряд» очікувалося надання інформаційних послуг для громадян та бізнесу, а також інформаційна взаємодія між органами публічного управління з використанням електронних цифрових підписів сторін [19]. Зазначена взаємодія стала технічним складником стадій «доведення прийнятого рішення до адресатів» та «організація виконання». У свою чергу, надання інформаційних послуг увійшло до сервісної діяльності з надання публічних послуг, у якій відбуваються адміністративні процеси. Подальше затвердження переліку і порядку надання інформаційних та інших послуг через систему «Електронний Уряд» [12] може свідчити про підтвердження наявності нової стадії – «надання публічних послуг».

У 2003 р. законодавчо врегульовано користування телекомунікаційними мережами загального використання суб'єктами ринку телекомунікацій, у тому числі органами публічного управління [31]. Унормування цього питання стало правовою основою подальшого розвитку сфери телекомунікацій України.

У 2004 р. для задоволення потреб громадян та бізнесу в інформаційних послугах з використанням електронних інформаційних ресурсів створений національний реєстр таких ресурсів. У ньому зберігаються відомості про зміст та доступ до електронних інформаційних ресурсів [16].

З набранням чинності Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» встановлено основні організаційно-правові засади використання електронних документів та електронного документообігу [9]. Тому можна стверджувати, що це вплинуло на всі головні стадії адміністративних процесів, які відбуваються в органах публічного управління. По суті стало можливим пронизування всіх стадій завдяки організаційно-правовим засадам для створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів.

У 2005 р. продовження спрямування державної політики на забезпечення відкритості та прозорості функціонування органів публічного управління було пов'язане з новітніми інформаційними технологіями, зокрема з упровадженням

електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису (ЕЦП), у тому числі системи приймання та видачі документів за допомогою мережі «Інтернет». Наголошувалося на необхідності більшого доступу населення до національних інформаційних ресурсів (водночас формування таких ресурсів в єдину систему) та систем надання послуг через мережу «Інтернет» (у зв'язку з цим особлива увага приділяється організації надання громадянам та бізнесу адміністративних послуг через електронну інформаційну систему «Електронний Уряд» та інших послуг за допомогою інтернету). Також ставилося завдання: щодо організації єдиної системи інформаційного обміну між органами публічного управління з використанням національної системи конфіденційного зв'язку; побудови інтегрованих інформаційно-аналітичних систем органів публічного управління; впровадження електронних державних закупівель [24]. Прагнення до єдиної системи інформаційного обміну, електронний документообіг з використанням ЕЦП та можливість приймання-видачі документів через інтернет суттєво вплинули на стадії «доведення прийнятого рішення до адресатів», «організація виконання» та закріпили новий напрям щодо надання публічних послуг. До цього нового напрямку ще можна віднести закріплення надання адміністративних послуг через систему «Електронний Уряд» та надання інших послуг через інтернет, а побудову інтегрованих інформаційно-аналітичних систем – до стадій «визначення завдання» та «прийняття рішення». Безумовно, впровадження державних закупівель належить до стадії «організація виконання».

Від упровадження основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні, у заздалегідь визначений період починаючи з 2007 р., серед іншого, очікували підвищення ефективності публічного управління, у тому числі за рахунок активізації участі в управлінні громадян – їх участі в підготовці рішень органів публічного управління та контролю за виконанням цих рішень. Причому така участь розглядалася і як електронна форма взаємодії (громадські експертизи, опитування або консультації). Також окреслено створення корпоративних (відомчих або міжвідомчих) інформаційно-аналітичних систем, що стали б елементами інформаційної інфраструктури в одному ряді з мережами пунктів колективного доступу, системи центрів даних, системи електронних закупівель та системи електронного документообігу з використанням ЕЦП. Окрім того, приділялась увага наданню органами публічного управління інформаційних послуг (особливо таких як оприлюднення проєктів нормативно-правових актів) через мережу «Інтернет». У наданні адміністративних послуг на перший план висувалася реалізація принципу «єдиного вікна», задля цього ставало необхідним визначення статусу і переліку електронних послуг органів публічного управління [23]. Таким чином, можна вважати, що основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні своїм спрямуванням на участь громадян в управлінні вплинули на всі головні стадії та вказали на постійну необхідність напрямів діяльності «оприлюднення публічної інформації» та «надання публічних послуг», у яких відбуваються адміністративні процеси органів публічного управління.

Подальше схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні надало поштовх удосконаленню системи публічного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. На першому етапі реалізації стратегії для органів публічного управління передбачалося розробити норми, правила і регламенти експлуатації ресурсів (інформаційних), систем (інформаційних, інформаційно-аналітичних, інформаційно-телекомунікаційних) та засобів інформатизації органів публічного управління. На другому етапі передбачалося досягти: контролю за діяльністю органів публічного управління як результату прозорості та відкритості в їх роботі, доступу громадян до інформаційних послуг; підвищення якості публічного управління з надання адміністративних послуг в

електронній формі; розвитку Національної системи конфіденційного зв'язку для інтеграції на її основі державних інформаційних систем електронної взаємодії органів публічного управління [30]. Тобто, за логікою стратегії розвитку інформаційного суспільства, спершу очікувалася підготовка документального забезпечення для подальшого результативного використання впроваджуваних інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні.

Слід зазначити, що запроваджена національна система індикаторів розвитку інформаційного суспільства в Україні відповідно до затвердженого переліку індикаторів та методики їх формування дозволяла щороку мати достовірну інформацію по країні (або по окремих регіонах) про стан змін інформаційного суспільства на підставі статистичних, адміністративних та експертних даних [10; 11; 30]. Така інформація дозволяла побачити цифровий розрив певних територій та здійснити раціональне корегування заходів впровадження електронного урядування.

Прийняття у 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації» значно змінило усталену діяльність органів публічного управління. Відправною точкою стало чітке визначення, що є публічною інформацією, і гарантування кожному громадянину реалізації права на доступ до зазначеної інформації [8]. Саме такий підхід дозволив впровадити механізм реалізації цього права громадян за інформаційним запитом, бо в попередні роки, дотримуючись Закону України «Про інформацію» [20], громадяни не могли повною мірою скористатися доступом до інформації, що мала суспільний інтерес. Безумовне виконання органами публічного управління вимоги надання доступу громадянам до публічної інформації забезпечено моніторингом та введенням персональної відповідальності керівників органів публічного управління [4]. Тобто інформаційний запит надавав можливість запитувачу отримати доступ до публічної інформації декількома способами: прийти до органу публічного управління й ознайомитися з необхідними документами; отримати визначені запитом копії документів у паперовому вигляді поштою або в електронному вигляді через інтернет. Тому можемо стверджувати про наявність нового напрямку діяльності «забезпечення доступу до публічної інформації».

Подальший розвиток доступу до публічної інформації відбувався в напрямі оприлюднення органами публічного управління інформації (набору даних) у формі відкритих даних на власних офіційних вебсайтах та на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних. Оприлюднені набори даних публічної інформації за визначеними переліками передбачали отримання їх метаданих, наприклад гіперпосилання для доступу до набору даних в інтернеті. Для користувачів вебпорталу втілений доступ до наборів даних без авторизації [3; 15]. Зауважимо, що впровадження практики оприлюднення відкритих даних на зазначеному вебпорталі зводить два напрями – «оприлюднення публічної інформації» та «забезпечення доступу до публічної інформації» – в один – «оприлюднення та доступ до публічної інформації», в якому відбуваються адміністративні процеси в органах публічного управління.

З урахуванням якісних змін, які стали наслідком інформатизації органів публічного управління, у 2012 р. постала невідкладна необхідність у створенні системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Міжвідомча взаємодія з використанням інформаційних технологій хоч і планувалась у попередні роки, але так і не відбулася за єдиним підходом. Тому проект Єдиного вебпорталу Уряду (або Єдиного вебпорталу органів виконавчої влади) як основи системи «Електронний Уряд» повною мірою не реалізований. Результатом цього стала автономна робота кожного органу публічного управління у створених системах документообігу, а подекуди – продовження практики роботи

з документами здебільшого в паперовому вигляді. Це, у свою чергу, стало перепорою для розвитку надання адміністративних послуг, у тому числі в електронному вигляді. Адже для цього необхідна взаємодія електронних баз даних та інформаційних систем органів публічного управління для автоматичного прямого обміну інформацією та даними з реєстрів [29]. Зокрема, план реалізації вищезазначеної концепції передбачав розробку вимог, системи ідентифікаторів, єдині класифікатори, стандарти обміну інформацією, регламенти взаємодії електронних ресурсів тощо [13]. Затверджено положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів та перелік інформаційних ресурсів. Зі свого боку, це унормувало для органів публічного управління обмін електронними даними з державних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг або здійснення інших повноважень [2].

Логічним продовженням наряду впровадження публічних послуг в органах публічного управління стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», згідно з яким ці послуги надаються визначеними органами публічного управління через центри надання адміністративних послуг або безпосередньо у відомчій будівлі. У законі також визначено, що центри надання адміністративних послуг – окремий структурний підрозділ органу публічного управління, де адміністративні послуги надаються адміністратором при залученні суб'єктів надання адміністративних послуг [5]. У 2013 р. офіційно закріплено надання адміністративних послуг в електронному вигляді за Єдиним державним порталом адміністративних послуг разом з інтегрованими інформаційними системами органів публічного управління [17]. Серед заходів плану зі створення цього portalу було розроблення програмного забезпечення та регламенту надання адміністративних послуг через портал органами публічного управління згідно з їх повноваженнями. Передбачено функціонування portalу з під'єднанням до інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Таким чином, портал ставав програмним середовищем для роботи новостворюваних за зазначеним планом центрів надання адміністративних послуг в областях України [14].

Наступним прогресивним кроком у сфері публічних послуг стала концепція розвитку системи електронних послуг в Україні. У концепції зведено положення попередніх документів, а саме: інформаційні системи, впроваджені в органах публічного управління (суб'єктах надання адміністративних послуг), повинні бути сумісні з єдиною інформаційно-телекомунікаційною інфраструктурою для інтеграції та подальшої взаємодії з Єдиним державним порталом адміністративних послуг. Для стадій «визначення завдання», «підготовка до прийняття управлінського рішення», «прийняття рішення» визначено, що інформаційні системи органів публічного управління задіюються для підтримки прийняття управлінських рішень під час надання адміністративних послуг. Ці інформаційні системи (або сервіси на базі таких систем) мають доступ до даних різних відомчих інформаційних реєстрів, а також можливість електронного обміну даними та документами з іншими інформаційними системами та Єдиним державним порталом адміністративних послуг. У технічному плані таку міжвідомчу електронну взаємодію під час надання електронних послуг передбачено за єдиними вимогами, протоколами та відкритими форматами. Окрім того, з метою переходу на електронні послуги концепція передбачала проведення оптимізації порядків з надання адміністративних послуг. Тобто для стадії «організація виконання» це передбачало: скорочення кількості обов'язкових документів для подання громадянами; спрощення або автоматизація проходження громадянином процедурних етапів для отримання послуги і як результат скорочення загального строку надання послуги; доступ до державних (відомчих)

інформаційних ресурсів; електронні форми взаємодії громадян з органами публічного управління. Також передбачалося, що центри надання адміністративних послуг виконуватимуть у системі електронних послуг такі завдання: видача фінального паперового документа електронної послуги; координація проходження надання адміністративних послуг на відповідних територіях; допомога громадянам під час отримання електронних послуг; дистанційні консультації та замовлення адміністративної послуги з поданням громадянами паперових документів [27]. Можна зазначити, що схвалення урядом концепції розвитку системи електронних послуг в Україні остаточно підтвердило сервісно-орієнтоване спрямування діяльності органів публічного управління.

У 2017 р. уряд схвалив концепцію розвитку електронного урядування в Україні, яка передбачала за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій модернізувати публічне управління та публічні послуги. Здійснити модернізацію планувалося за допомогою подальшого розвитку напрямів електронної взаємодії, електронного документообігу, відкритих даних, електронних інструментів залучення громадян (на принципах спільної роботи, прозорості та відкритості для громадян) та електронної ідентифікації. Згідно з концепцією досягнення ефективного управління пов'язане: з автоматизацією обробки великих даних та прийняття управлінських рішень на основі інформаційно-аналітичного забезпечення; автоматизацією та оптимізацією адміністративних процесів (у тому числі реінжиніринг та проєктування нових адміністративних процесів); використанням електронних форм взаємодії [26]. Можна зазначити, що актуальним під час розвитку електронного урядування в органах публічного управління залишалося впровадження інформаційно-телекомунікаційних систем з підтримки та прийняття управлінських рішень; нагальною стала потреба в автоматизації адміністративних процесів.

У 2018 р. схвалено концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 рр., за якою визначені напрями цифрової трансформації адміністративних процесів в органах публічного управління, а саме: впровадження «цифрового» робочого місця; залучення громадян до стадій адміністративних процесів через соціальні мережі; прогнозування діяльності органу публічного управління на підставі відкритих даних; застосування технологій блокчейн та інтернет-речей; створення цифрових державних платформ [28]. Таким чином, можливий подальший цифровий розвиток суттєво вплине на проходження адміністративних процесів в органах публічного управління.

Висновки. Інформатизація та впровадження електронного урядування суттєво змінили проходження адміністративних процесів в органах публічного управління з перспективою неухильного спрямування їх на надання адміністративних послуг в електронному вигляді. На початкових етапах інформатизації органів публічного управління України в нормативно-правовому забезпеченні найбільша увага під час впровадження інформаційно-комунікаційних технологій приділялася головним стадіям адміністративного процесу, а саме: визначенню завдання (впроваджувались інформаційні системи статистичного подання інформації); підготовці до прийняття управлінського рішення; прийняттю рішення (впроваджувались інформаційно-аналітичні системи); доведенню його до адресатів та організації виконання; контролю за виконанням прийнятих рішень (впроваджувались системи електронного документообігу). У ході аналізу виявлено, що набули важливого характеру напрями діяльності органів публічного управління «оприлюднення та доступ до публічної інформації» та «надання публічних послуг», у яких відбуваються адміністративні процеси в органах публічного управління. Але активна фаза нормотворчого забезпечення електронного урядування засвідчила, що основна увага приділена наданню

адміністративних послуг в електронному вигляді (впровадження порталів та мобільних інтернет-сервісів для надання адміністративних послуг).

Список бібліографічних посилань

1. Адміністративний процес // Юридична енциклопедія. У 6 т. Т. 1 / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко [та ін.]. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. С. 53.
2. Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 верес. 2016 р. № 606. *Уряд. кур'єр*. 2016. № 172.
3. Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листоп. 2016 р. № 867. *Уряд. кур'єр*. 2016. № 239.
4. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 5 трав. 2011 р. № 547/2011. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 15. С. 19.
5. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. *Відом. Верховної Ради України*. 2013. № 32. С. 1705.
6. Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади: Указ Президента України від 14 лип. 2000 р. № 887/2000. *Офіц. вісн. України*. 2000. № 29. С. 46.
7. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 1 серп. 2002 р. № 683/2002. *Голос України*. 2002. № 141.
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. *Відом. Верховної Ради України*. 2011. № 32. С. 1491.
9. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV. *Відом. Верховної Ради України*. 2003. № 36.
10. Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2012 р. № 1134. *Уряд. кур'єр*. 2012. № 234.
11. Про затвердження Методики формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства: наказ Міністерства освіти і науки України від 6 верес. 2013 р. № 1271. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 76. С. 520.
12. Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15 серп. 2003 р. № 149. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 48. С. 310.
13. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2013 р. № 517-р. *Уряд. кур'єр*. 2013. № 141.
14. Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного portalу адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 верес. 2013 р. № 718-р. *Уряд. кур'єр*. 2013. № 185.
15. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовт. 2015 р. № 835. *Уряд. кур'єр*. 2015. № 198.
16. Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 берез. 2004 р. № 326. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 11. С. 45.
17. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного portalу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січ. 2013 р. № 13. *Уряд. кур'єр*. 2013. № 10.
18. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31 лип. 2000 р. № 928/2000. *Офіц. вісн. України*. 2000. № 31. С. 11.
19. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний

Уряд»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 9. С. 112.

20. Про інформацію: Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. *Відом. Верховної Ради України*. 1992. № 48.

21. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 4 лют. 1998 р. № 75/98-ВР. *Відом. Верховної Ради України*. 1998. № 27.

22. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74/98-ВР. *Відом. Верховної Ради України*. 1998. № 27.

23. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки: Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V. *Відом. Верховної Ради України*. 2007. № 12. С. 511.

24. Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій: Указ Президента України від 20 жовт. 2005 р. № 1497/2005. *Уряд. кур'єр*. 2005. № 207.

25. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3. *Уряд. кур'єр*. 2002. № 11.

26. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р. *Уряд. кур'єр*. 2017. № 181.

27. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2016 р. № 918-р. *Уряд. кур'єр*. 2016. № 240.

28. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 67-р. *Уряд. кур'єр*. 2018. № 88.

29. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 верес. 2012 р. № 634-р. *Уряд. кур'єр*. 2012. № 169.

30. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. *Уряд. кур'єр*. 2013. № 105.

31. Про телекомунікації: Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV. *Відом. Верховної Ради України*. 2004. № 12.

List of references

1. Administratyvnyi protses // Yurydychna entsyklopediia. U 6 t. T. 1 / red. kol.: Yu. S. Shemshuchenko [ta in.]. Kyiv: Ukr. entsykl. im. M. P. Bazhana, 1998. P. 53 [in Ukrainian].

2. Deiaki pytannia elektronnoi vzaiemodii derzhavnykh elektronnykh informatsiinykh resursiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 veres. 2016 r. № 606. *Uriad. kurier*. 2016. № 172 [in Ukrainian].

3. Deiaki pytannia opryliudnennia publichnoi informatsii u formi vidkrytykh danykh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 lystop. 2016 r. № 867. *Uriad. kurier*. 2016. № 239 [in Ukrainian].

4. Pytannia zabezpechennia orhanamy vykonavchoi vlady dostupu do publichnoi informatsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 5 trav. 2011 r. № 547/2011. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2011. № 15. P. 19 [in Ukrainian].

5. Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrainy vid 6 veres. 2012 r. № 5203-VI. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2013. № 32. P. 1705 [in Ukrainian].

6. Pro vdoskonalennia informatsiino-analitychnoho zabezpechennia Prezydenta Ukrainy ta orhaniv derzhavnoi vlady: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14 lyp. 2000 r. № 887/2000. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2000. № 29. P. 46 [in Ukrainian].

7. Pro dodatkovy zakhody shchodo zabezpechennia vidkrytosti u diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 1 serp. 2002 r. № 683/2002. *Holos Ukrainy*. 2002. № 141 [in Ukrainian].

8. Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy vid 13 sich. 2011 r. № 2939-VI. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2011. № 32. P. 1491 [in Ukrainian].

9. Pro elektronni dokumenty ta elektronnyi dokumentoobih: Zakon Ukrainy vid 22 trav. 2003 r. № 851-IV. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2003. № 36 [in Ukrainian].

10. Pro zaprovadzhennia Natsionalnoi systemy indykatoriv rozvytku informatsiinoho suspilstva: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 lystop. 2012 r. № 1134. *Uriad. kurier*. 2012. № 234 [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia indykatoriv rozvytku informatsiinoho suspilstva: nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 6 veres. 2013 r. № 1271. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2013. № 76. P. 520 [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia Pereliku i Poriadku nadannia informatsiinykh ta inshykh posluh z vykorystanniam elektronnoi informatsiinoi systemy «Elektronnyi Uriad»: nakaz Derzhavnoho komitetu zviazku ta informatyzatsii Ukrainy vid 15 serp. 2003 r. № 149. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2003. № 48. P. 310 [in Ukrainian].
13. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii stvorennia ta funktsionuvannia informatsiinoi systemy elektronnoi vzaiemodii derzhavnykh elektronnykh informatsiinykh resursiv: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lyp. 2013 r. № 517-r. *Uriad. kurier*. 2013. № 141 [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo stvorennia Yedynoho derzhavnoho portalu administratyvnykh posluh: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 veres. 2013 r. № 718-r. *Uriad. kurier*. 2013. № 185 [in Ukrainian].
15. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro nabory danykh, yaki pidliahaiut opryliudnenniu u formi vidkrytykh danykh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 zhovt. 2015 r. № 835. *Uriad. kurier*. 2015. № 198 [in Ukrainian].
16. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalnyi reiestr elektronnykh informatsiinykh resursiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 berez. 2004 r. № 326. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2004. № 11. P. 45 [in Ukrainian].
17. Pro zatverdzhennia Poriadku vedennia Yedynoho derzhavnoho portalu administratyvnykh posluh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 sich. 2013 r. № 13. *Uriad. kurier*. 2013. № 10 [in Ukrainian].
18. Pro zakhody shchodo rozvytku natsionalnoi skladovoi hlobalnoi informatsiinoi merezhi Internet ta zabezpechennia shirokoho dostupu do tsiiei merezhi v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 31 lyp. 2000 r. № 928/2000. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2000. № 31 P. 11 [in Ukrainian].
19. Pro zakhody shchodo stvorennia elektronnoi informatsiinoi systemy «Elektronnyi Uriad»: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 liut. 2003 r. № 208. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2003. № 9. P. 112 [in Ukrainian].
20. Pro informatsiiu: Zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1992 r. № 2657-XII. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1992. № 48 [in Ukrainian].
21. Pro Kontseptsiiu Natsionalnoi prohramy informatyzatsii: Zakon Ukrainy vid 4 liut. 1998 r. № 75/98-VR. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1998. № 27 [in Ukrainian].
22. Pro Natsionalnu prohramu informatyzatsii: Zakon Ukrainy vid 4 liut. 1998 r. № 74/98-VR. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1998. № 27 [in Ukrainian].
23. Pro Osnovni zasady rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini na 2007 – 2015 roky: Zakon Ukrainy vid 9 sich. 2007 r. № 537-V. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2007. № 12. P. 511 [in Ukrainian].
24. Pro pershocherhovi zavdannia shchodo vprovadzhennia novitnikh informatsiinykh tekhnolohii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 20 zhovt. 2005 r. № 1497/2005. *Uriad. kurier*. 2005. № 207 [in Ukrainian].
25. Pro Poriadok opryliudnennia u merezhi Internet informatsii pro diialnist orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 sich. 2002 r. № 3. *Uriad. kurier*. 2002. № 11 [in Ukrainian].
26. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 veres. 2017 r. № 649-r. *Uriad. kurier*. 2017. № 181 [in Ukrainian].
27. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy elektronnykh posluh v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 lystop. 2016 r. № 918-r. *Uriad. kurier*. 2016. № 240 [in Ukrainian].
28. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyfrovoy ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na

2018 – 2020 roky ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 sich. 2018 r. № 67-r. *Uriad. kurier*. 2018. № 88 [in Ukrainian].

29. Pro skhvalennia Kontseptsii stvorennia ta funktsionuvannia informatsiinoi systemy elektronnoi vzaiemodii derzhavnykh elektronnykh informatsiinykh resursiv: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 veres. 2012 r. № 634-r. *Uriad. kurier*. 2012. № 169 [in Ukrainian].

30. Pro skhvalennia Stratehii rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 trav. 2013 r. № 386-r. *Uriad. kurier*. 2013. № 105 [in Ukrainian].

31. Pro telekomunikatsii: Zakon Ukrainy vid 18 lystop. 2003 r. № 1280-IV. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. № 12 [in Ukrainian].

MAZUR Oleksandr

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

REGULATORY AND LEGAL BASIS OF ELECTRONIC GOVERNANCE FOR MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCESSES IN PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE

In the article, we understand the term «administrative process» as the statutory procedure for public administration. The author considers the legal framework for introducing e-governance according to modernizing the activities of public administration, which are the main stages of administrative processes. The author believes the implementation of information and communication technologies is an important area for achieving greater efficiency of public administration.

The purpose of the article is to conduct a retrospective review and systematization of regulatory and legal support of Ukraine on the implementation of e-governance aimed at modernizing the administrative processes taking place in public administration.

The author examines the regulations on informatization, e-governance and digital transformation in terms of the main stages of administrative processes, namely: task definition; preparation for management decisions; decision making; bringing it to the recipients and organization of execution; control over the implementation of the decisions.

The author concludes that since the proclamation of Ukraine's independence in 1991 to the present in regulations on the introduction of information and communication technologies in public administration areas of public policy in the field of informatization and e-governance have significantly changed the administrative processes in public administration bodies. The author states that at the first stages of informatization of public administration in regulatory and legal support the greatest attention in the introduction of information and communication technologies was paid to the main stages of administrative processes. According to the author, the basic principles of information society development in Ukraine, with their focus on citizen participation in governance, have influenced all the main stages of administrative processes. To support, the author systematizes the main stages of information systems used in public administration, namely: information systems for statistical presentation of information are introduced for the stage of «task definition»; information-analytical systems are introduced for the stages «preparation for management decision-making» and «decision-making»; for the stages of «bringing it to the addressees of the decision», «organization of execution» and «control of execution of decisions» electronic document management systems are introduced.

In the course of the analysis, the author finds out that the activities of public administration bodies such as «disclosure and access to public information» and «public services providing» in which administrative processes take place have become important. According to the author, the active phase of rule-making support of e-governance shows that the main focus is on providing administrative services in electronic form through web portals and mobile Internet services.

Key words: public authorities, e-governance, information and communication technologies, administrative processes, administrative services.

Надійшла до редакції 26.06.20

ПАНЧЕНКО Олег Анатолійович

д-р мед. наук, проф., директор Державного закладу «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України»

ORCID: 0000-0001-9673-6685

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА В КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Аналізуються сучасні проблеми інформаційної безпеки в складі національної безпеки держави. Визначаються причини, що зумовлюють незадовільний стан у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Особлива увага приділяється правовим основам забезпечення інформаційної безпеки та перспективам удосконалення законодавства, проблемам регулювання відносин у цій сфері. Успішний розвиток України як суверенної держави неможливий без забезпечення її національної безпеки. Інформаційна безпека суспільства і держави визначається мірою їх захищеності, а отже, стійкістю основних сфер життєдіяльності до небезпечних дестабілізуючих, деструктивних інформаційних дій, які утискають інтереси країни.

Ключові слова: інформація, безпека, інформаційна безпека, національна безпека, національні інтереси, інформаційна сфера, національна безпека України.

Постановка проблеми. У сучасному світі роль інформаційної сфери життя суспільства, яка розглядається як сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів інформаційних правовідносин та системи регулювання суспільних відносин, що виникають при цьому, постійно зростає. Інформаційна сфера істотно впливає на стан політичної, економічної, оборонної та інших складників безпеки держави. Тобто національна безпека залежить від забезпечення інформаційної безпеки, причому з розвитком інформаційних технологій ця взаємозалежність буде тільки зростати та набувати більшого значення для держави та суспільства загалом. Так, у ст. 17 Конституції України зазначено, що інформаційна безпека є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами дослідження у сфері інформаційної безпеки займалися такі науковці, як: В. Гурковський, А. Герасимова, А. Баранов, А. Губенков, Б. Кормич, А. Манойло, А. Позднякова, Г. Почепцов та ін. У своїх працях науковці розглядають проблеми безпеки шляхом комплексного підходу до світового та вітчизняного досвіду її забезпечення, надають рекомендації щодо зміцнення безпеки країни.

Б. Кормич визначає інформаційну безпеку як стан захищеності параметрів інформаційних процесів, відносин і норм, встановлених законодавством. Це забезпечує необхідні умови існування суспільства, держави, людини як суб'єктів таких процесів та відносин [5]. В. Лопатін стверджує, що інформаційна безпека є станом захищеності життєво важливих інтересів держави, суспільства та особи на збалансованій основі, тобто національних інтересів країни, від внутрішніх і зовнішніх загроз в інформаційній сфері [6].

Український учений О. Баранов визнає інформаційну безпеку як стан захищеності національних інтересів країни в інформаційному середовищі. За таких умов зводиться до мінімуму чи не допускається взагалі заподіяння шкоди державі, суспільству чи особі внаслідок несанкціонованого поширення інформації, її недостовірність, несвочасність через негативні наслідки функціонування інформаційних технологій чи негативний інформаційний вплив [1].

Мета статті полягає у визначенні ролі інформаційної безпеки в складі національної безпеки держави та дослідженні законодавчого регулювання в інформаційній сфері України.

Викладення основного матеріалу. З розвитком інформаційних технологій та інформаційного суспільства в умовах глобалізації виникло ціле коло невирішених питань і проблем, істотно змінилася характеристика викликів і загроз цивілізації. Головні цінності, для захисту яких держави прагнуть сформувати ефективні механізми протидії викликам і загрозам, – мир, безпека, права людини і стійкий розвиток держави.

На сьогодні єдиної думки щодо визначення поняття «інформаційна безпека» серед дослідників не існує. Тому в межах окресленого підходу інформаційну безпеку можна інтерпретувати як стан захищеності держави, її національних інтересів в інформаційній сфері, що визначаються сукупністю збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави. Національна безпека держави істотно залежить від забезпечення інформаційної безпеки, та в ході технічного прогресу ця залежність тільки збільшується.

Слід виділити три основні напрями забезпечення інформаційної безпеки:

- захист інформаційних прав і свобод людини і громадянина;
- захист інформаційних ресурсів, у тому числі інформації з обмеженим доступом, від неправомірного доступу;
- захист суспільства від шкідливої і неякісної інформації.

Згідно із Законом України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» інформаційна безпека є невід’ємною частиною оборонної, економічної, політичної, а також інших складників національної безпеки [8]. Вона забезпечує захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Отже, національна безпека залежна від змісту національно-державних інтересів та характеризує стан країни, за якого їй не загрожує небезпека війни або інших посягань на суверенний розвиток.

Національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [9].

Основними компонентами національної безпеки є військова, економічна, соціальна, екологічна, інформаційна безпека. Сама по собі національна безпека являє собою геополітичний аспект безпеки загалом, увесь комплекс питань фізичного виживання держави, захисту і збереження його суверенітету і територіальної цілісності. На сьогодні проблема інформаційної безпеки є дуже важливою, оскільки значно зросла роль збирання, обробки і поширення інформації, зокрема збільшилася кількість суб’єктів інформаційних відносин і споживачів інформації. Інформація відіграє все більшу роль у процесі життєдіяльності людини.

Інформаційна безпека суспільства і держави визначається мірою їх захищеності, а отже, стійкістю основних сфер життєдіяльності до небезпечних дестабілізуючих, деструктивних інформаційних дій, які утискають інтереси країни [7].

Інформаційна безпека особи характеризується захищеністю психіки і свідомості від небезпечних інформаційних дій: маніпулювання, дезінформації, спонукання до самогубства, зневаги і под. Необхідно зазначити, що інформаційні дії небезпечні (чи корисні) не стільки самі по собі, скільки тим, що здатні викликати потужні процеси, управляти ними.

Небезпечні інформаційні дії зазвичай розділяють на два види. Перший пов’язаний з утратою цінної інформації, що або знижує ефективність власної діяльності, або підвищує ефективність діяльності супротивника, конкурента. Якщо об’єктом такої дії є свідомість людей, то йдеться про розголошення

державних таємниць, вербування агентів, застосування спеціальних засобів для підслуховування, детекторів брехні, медикаментозні, хімічні та інші дії на психіку людини. Безпеку від таких загроз забезпечують органи цензури, контррозвідки та інші суб'єкти інформаційної безпеки. Якщо ж джерелом інформації є технічні системи, то йдеться вже про технічну розвідку, або шпигунство (перехоплення телефонних розмов, радіограм, сигналів інших систем комунікації), проникнення в комп'ютерні мережі, банки даних.

Другий вид інформаційної дії пов'язаний з упровадженням негативної інформації, що може не лише призвести до небезпечних помилкових рішень, але і змусити завдати шкоду, навіть привести суспільство до катастрофи. Інформаційну безпеку цього виду повинні забезпечувати спеціальні структури інформаційно-технічної боротьби. Їх завдання – нейтралізувати акції дезінформації, перешкоджати маніпулюванню громадською думкою, ліквідовувати наслідки комп'ютерних атак. Розвиток і впровадження в різні сфери життя суспільства нових інформаційних технологій, як і будь-яких інших науково-технічних досягнень, не лише забезпечують комфортність, але нерідко несуть і небезпеку.

Визначимо найбільш суттєві групи інформаційно-технічних небезпек, обумовлених досягненнями науково-технічного прогресу в умовах глобалізації. Перша група пов'язана з бурхливим розвитком нового класу зброї – інформаційної, здатної ефективно впливати і на психіку, свідомість людей, і на інформаційно-технічну інфраструктуру суспільства. У відносно мирних умовах інформаційно-психологічні технології можуть застосовуватися як спеціальні механізми управління кризами і провокації жорстокості на території супротивника. Друга група інформаційно-технічних небезпек для особи, суспільства й держави – це новий клас соціальних злочинів, що ґрунтуються на використанні сучасних інформаційних технологій (махінації з електронними грошима, комп'ютерне хуліганство та ін.). Питання забезпечення інформаційної безпеки як одного з важливих складників національної безпеки держави особливо гостро постало в контексті появи транснаціональної трансграничної комп'ютерної злочинності і кібертероризму. Третя група інформаційних небезпек – використання нових інформаційних технологій з політичною метою.

Можемо зазначити, що на сьогодні відсутня чітко виражена організована система вироблення та реалізації єдиної державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки, яка визначає пріоритети розвитку єдиного інформаційного простору. Зазначимо причини, що зумовлюють незадовільний стан у сфері забезпечення інформаційної безпеки:

- безсистемний розвиток законодавства, що регулює інформаційну сферу;
- низький рівень правової та інформаційної культури громадян і суспільства загалом;
- незадовільне фінансування діяльності із забезпечення інформаційної безпеки;
- недостатній розвиток інформаційних та комунікаційних технологій у сфері державного управління, неготовність органів державної влади до застосування ефективних технологій управління і організації взаємодії з громадянами і господарюючими суб'єктами;
- недостатній рівень підготовки кадрів у сфері створення і використання інформаційних і комунікаційних технологій.

Основні принципи і зміст діяльності із забезпечення безпеки наведені в Законі України «Про національну безпеку». У цьому законі визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сфері національної безпеки й оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів

державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки й оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки й оборони, забезпечуючи в такий спосіб демократичний цивільний контроль за органами та формуваннями сектору безпеки й оборони [9].

Основними принципами забезпечення безпеки є: дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина; законність; системність і комплексність застосування публічними органами влади політичних, організаційних, соціально-економічних, інформаційних, правових та інших заходів забезпечення безпеки; пріоритет запобіжних заходів для забезпечення безпеки; взаємодія органів державної влади з громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями і громадянами для забезпечення безпеки.

Діяльність держави щодо забезпечення безпеки включає:

- прогнозування, виявлення, аналіз і оцінювання загроз безпеки;
- визначення основних напрямів державної політики і стратегічне планування у сфері забезпечення безпеки;
- правове регулювання у сфері забезпечення безпеки;
- розробку і застосування комплексу оперативних і довготривалих заходів з виявлення, попередження й усунення загроз безпеки, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;
- застосування спеціальних економічних заходів для забезпечення безпеки;
- розробку, виробництво і впровадження сучасного вигляду озброєння, військової і спеціальної техніки, а також техніки подвійного й цивільного призначення для забезпечення безпеки;
- організацію наукової діяльності у сфері забезпечення безпеки;
- координацію діяльності регіональних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів України, органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки;
- фінансування витрат на забезпечення безпеки, контроль за цільовим витрачанням виділених засобів;
- міжнародну співпрацю у сфері забезпечення безпеки;
- здійснення інших заходів у сфері забезпечення безпеки відповідно до законодавства України.

Так, у Законі України «Про Національну програму інформатизації» визначається, що головною метою Національної програми інформатизації є створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави [10].

Таким чином, з вищезазначеного можна зробити висновок, що категорія «безпека» розглядається як поняття, що відображає стан об'єкта в системі його зв'язків з точки зору здатності до самовиживання в умовах внутрішніх та зовнішніх загроз, а також в умовах дій непередбачених та тяжко прогнозованих факторів. Національна безпека України складається із сукупності складників, які повинні забезпечувати збалансовані інтереси особи, суспільства і держави. До цих складників належить безпека в міжнародній економічній, військовій, внутрішньополітичній, інформаційній, соціальній, екологічній та інших сферах. При цьому, як уже зазначалося, одна з ключових ролей у системі забезпечення національної безпеки відводиться економічному та інформаційному складникам.

Базовим документом, що визначає зміст національних інтересів України в інформаційній сфері, є Доктрина інформаційної безпеки України [11]. Правовою основою доктрини є Конституція України [7], закони України, Стратегія

національної безпеки України, затверджена Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України”» [12], а також міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. Стратегія національної безпеки України є документом, обов’язковим для виконання, і основою для розробки конкретних програм згідно з державною політикою національної безпеки [11].

У доктрині інформаційної безпеки закріплені актуальні загрози національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері:

- здійснення спеціальних інформаційних операцій, спрямованих на підриг обороноздатності, деморалізацію особового складу Збройних сил України та інших військових формувань, провокування екстремістських проявів, підживлення панічних настроїв, загострення і дестабілізація суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, розпалювання міжетнічних і міжконфесійних конфліктів в Україні;

- проведення державою-агресором спеціальних інформаційних операцій в інших державах з метою створення негативного іміджу України у світі;

- інформаційна експансія держави-агресора та контрольованих нею структур, зокрема шляхом розширення власної інформаційної інфраструктури на території України та в інших державах;

- інформаційне домінування держави-агресора на тимчасово окупованих територіях;

- недостатня розвиненість національної інформаційної інфраструктури, що обмежує можливості України ефективно протидіяти інформаційній агресії та проактивно діяти в інформаційній сфері для реалізації національних інтересів України;

- неефективність державної інформаційної політики, недосконалість законодавства стосовно регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері, невизначеність стратегічного наративу, недостатній рівень медіакультури суспільства;

- поширення закликів до радикальних дій, пропаганда ізоляціоністських та автономістських концепцій співіснування регіонів в Україні [11].

Висновки. Таким чином, можемо зробити висновок, що національна безпека нерозривно пов’язана з діяльністю держави. Тільки вона може, спираючись на свій апарат, владні органи, діяльність яких жорстко обмежена і підкріплена відповідними правовими актами, забезпечити спокій громадян, створити сприятливі умови для їх життя і діяльності. Ніякі інші соціальні сили не зможуть виконати це завдання. Забезпечення власної безпеки та своїх громадян є одним з основних завдань будь-якої держави. Успішний розвиток України як суверенної держави неможливий без забезпечення її національної інформаційної безпеки.

У світі розвитку інформатизації та глобалізації роль інформаційної безпеки особи, суспільства, держави збільшується, а її забезпечення повинне зайняти належне місце в політиці держави. Зазначимо основні завдання щодо забезпечення інформаційної безпеки як складника національної безпеки держави, які вимагають вирішення:

1. Необхідність нормативно-правового регулювання щодо протидії використанню інформаційних технологій, які загрожують інтересам держави.

2. Необхідність створення економічних передумов для розвитку національних інформаційних ресурсів та інфраструктури, впровадження новітніх технологій в інформаційну сферу.

3. Необхідність удосконалення виробництва вітчизняних інформаційних технологій, що розробляються, впровадження вітчизняних розробок, підвищення

ефективності наукових досліджень та якості освіти у сфері інформаційних технологій.

Інформація стала одним із чинників, здатних призвести до великомасштабних аварій, військових конфліктів і дезорганізації державного управління. І чим вищий рівень інтелектуалізації та інформатизації суспільства, тим надійніша його інформаційна безпека. Отже, Україні необхідно приділяти особливу увагу національній інформаційній безпеці, оскільки вона є основою визначення найважливіших напрямів і принципів державної політики країни, життєво важливих інтересів особи, держави й суспільства.

Список бібліографічних посилань

1. Баранов А. Информационный суверенитет или информационная безопасность? *Національна безпека і оборона*. 2001. № 1(13). С. 70 – 76.
2. Губенков А. А., Байбурин В. Б. Информационная безопасность. Москва: Новый издат. дом, 2005. 128 с.
3. Гурковський В. І. Організаційно-правові питання взаємодії органів державної влади у сфері національної інформаційної безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02. Київ, 2004. 20 с.
4. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Київ: Норма права, 2020. 80 с.
5. Кормич Б. А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України: монографія. Одеса: Юрид. літ., 2003. 472 с.
6. Лопатин В. Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. Санкт-Петербург: Фонд «Университет», 2000. 428 с.
7. Нашинець-Наумова А. Ю. Інформаційна безпека: питання правового регулювання: монографія. Київ: Гельветика, 2017. 168 с.
8. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 4 лют. 1998 р. № 75/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80>.
9. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
10. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 груд. 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25 лют. 2017 р. № 47/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 трав. 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

List of references

1. Baranov A. Informatsionnyi suverenitet ili informatsionnaya bezopasnost? *Natsionalna bezpeka i oborona*. 2001. № 1(13). P. 70 – 76 [in Russian].
2. Gubnikov A. A., Bayburin V. B. Informatsionnaya bezopasnost. Moskva: Novyy izdat. dom, 2005. 128 p. [in Russian].
3. Hurkovskiy V. I. Orhanizatsiino-pravovi pytannia vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vladyy u sferi natsionalnoi informatsiinoi bezpeky: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 25.00.02. Kyiv, 2004. 20 p. [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 cherv.1996 r. № 254k/96-VR. Kyiv: Norma prava, 2020. 80 p. [in Ukrainian].
5. Kormych B. A. Orhanizatsiino-pravovi zasady polityky informatsiinoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia. Odesa: Yuryd. lit., 2003. 472 p. [in Ukrainian].
6. Lopatin V. N. Informatsionnaya bezopasnost Rossii: Chelovek. Obschestvo. Gosudarstvo. Sankt-Peterburg: Fond «Universitet», 2000. 428 p. [in Russian].
7. Nashynets-Naumova A. Yu. Informatsiina bezpeka: pytannia pravovoho rehuliuuvannia: monohrafiia. Kyiv: Helvetyka, 2017. 168 p. [in Ukrainian].

8. Pro Kontseptsiiu Natsionalnoi prohramy informatyzatsii: Zakon Ukrainy vid 4 liut. 1998 r. № 75/98-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

9. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21 cherv. 2018 r. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].

10. Pro Natsionalnu prohramu informatyzatsii: Zakon Ukrainy vid 4 liut. 1998 r. № 74/98-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

11. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 hrud. 2016 r. «Pro Doktrynu informatsiinoi bezpeky Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25 liut. 2017 r. № 47/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> [in Ukrainian].

12. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 trav. 2015 r. «Pro Stratehiuu natsionalnoi bezpeky Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 trav. 2015 r. № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> [in Ukrainian].

PANCHENKO Oleh

Doctor of Medicine, Professor,

Director of State Institution «Scientific and Practical Medical Rehabilitation and Diagnostic Center of the Ministry of Health of Ukraine»

INFORMATIONAL SECURITY IN THE CONTEXT OF CHALLENGES AND THREATS OF NATIONAL SECURITY

The article analyzes the current problems of information security as a part of the national security of the state. The author identifies the reasons for the unsatisfactory situation in the field of information security. Particular attention is paid to the legal framework for information security and prospects for improving legislation, the problems of regulating relations in this area. Successful development and the very existence of Ukraine as a sovereign state is impossible without ensuring its national security. The society's and the state's information security is determined by the degree of their protection and, consequently, the stability of the main areas of life concerning dangerous, destabilizing, destructive, infringing the interests of the country information actions at both implementation, and retrieval.

The state information policy, as activity of system of public authorities and administration in the information-psychological area occupies the central place in the system of regulation of both social and political relations in the modern information society. The transparency of the state information policy is the basis for ensuring the country's socio-psychological stability and successful economic development. The practice of information and psychological influence is more and more developing in the modern world. The terms «informational» and «psychological» wars are widely used by politicians and political scientists, and are increasingly appearing in the context of the country's information security issues.

The purpose of this article is to determine the role of information security in the national security of the state and to study the legislative regulation in the information area of Ukraine.

A radical change in the state's approach to solving this problem should become one of the priorities in ensuring national security.

Key words: information, security, information security, national security, national interests, information area, national security of Ukraine.

Надійшла до редколегії 30.04.20

УДК: 354:342.5
doi 10.33287/102020

ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ Оксана Ігорівна
д-р наук з держ. упр., проф., зав. каф. публіч. адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Аналізуються наукові підходи до проблем реформування; доводиться, що реформування – складний процес, який включає модернізацію, удосконалення, трансформацію, розвиток певних сфер життєдіяльності суспільства відповідно до вимог сучасного світового суспільства. Класифікувати процес реформування можна за такими ознаками: функціональні реформи; процедурні реформи; структурні реформи. Обґрунтовується потреба у формуванні системної концепції розвитку реформ на певний період, визначаються основні етапи проведення реформування.

Ключові слова: публічне управління, реформи, реформування, концепція, проблеми реформування, шляхи здійснення реформ.

Постановка проблеми. Проблеми реформування сучасного суспільства актуалізуються у зв'язку з трансформаційними процесами глобалізаційного світу, зміною управлінської парадигми, концептуальних засад розвитку сучасного публічного управління.

Процеси реформування притаманні українському суспільству, адже реформування відбувається постійно, починаючи з дня незалежності країни і дотепер. Багато реформ були розпочаті, однак не закінчені, тому актуалізується питання системного аналізу проблем реформування як процесу інноваційного розвитку життєдіяльності українського суспільства.

Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 р. визначені такі напрями реформування: формування й координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики загалом, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтовного аналізу, та участь громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень); надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування); управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [8]. Зазначені реформи потребують системного підходу та виважених управлінських рішень з урахуванням уже проведених реформ та їх результатів.

На сьогодні вважається, якщо певні державноуправлінські рішення неефективні, потрібно провести реформування певних галузей життєдіяльності суспільства без визначення причин проблем, які виникли, та проаналізувати процеси з урахуванням аудиту діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування охорони здоров'я, соціального забезпечення, системи національної безпеки, освіти тощо

аналізують юристи, економісти, політологи, фахівці з державного управління. Так, реформування як основу вдосконалення систем публічного управління аналізують О. Антонова, В. Бакуменко, М. Білинська, Р. Войтович, Н. Гончарук, В. Князев, І. Коліушко, І. Кульчій, С. Серьогін, Ю. Сурмін та ін. Зазначені автори аналізують поняття «реформи», «реформування», визначають основні проблеми сучасного етапу реформування, проте нині відсутні системні дослідження реформування системи публічного управління як основи розвитку сучасного українського суспільства.

Метою статті є аналіз реформування системи публічного управління як основа розвитку сучасного українського суспільства.

Викладення основного матеріалу. Проаналізуємо понятійно-категоріальний апарат дослідження. Реформування – це процес зміни певних механізмів, процесів, елементів, інструментів з метою поліпшення та раціоналізації деяких складників. Часто процес реформування пов'язаний з процесом оптимізації.

У перекладі з латини оптимізація (optimum) – найкращий. Це процес надання чому-небудь найкращого стану, процес прийняття оптимальних рішень, процес пошуку екстремуму (глобального максимуму або мінімуму) певної функції або вибору найкращого (оптимального) варіанта з безлічі можливих [2, с. 318]. Здебільшого цей термін вживається в механіці, електроніці, математичному аналізі, тобто в точних науках.

Водночас необхідно не забувати про системні властивості як власне державного управління, так і окремих його складників, за допомогою яких реалізується державна політика в різних сферах суспільного життя. Будь-яка система, як зазначає І. Кульчій, може бути оптимізована, тобто доведена до певного позитивного рівня свого функціонування. Під оптимізацією потрібно розуміти досягнення не найвищого рівня розвитку системи, а максимально допустимого значення ефективності за умови стійкого і якісного режиму роботи системи. Термін «оптимізація» доцільно визначати як сукупність напрямів і способів досягнення оптимального рівня ефективності функціонування системи державного управління [3].

Таким чином, процес оптимізації передбачає скорочення та перерозподіл функцій з метою найкращої їх організації, а реформування включає не тільки оптимізацію, а й зміни, трансформацію, модернізацію тощо.

Сучасне трактування сутності модернізації подається, зазвичай, у двох аспектах: 1) у вузькому (прагматичному) сенсі модернізація характеризується як процес перетворення суспільства в напрямі підвищення його конкурентоспроможності у світовому господарстві за рахунок нових джерел розвитку, пов'язаних з інноваційною економікою та новими технологіями. Стратегія однаковою мірою властива як демократичним, так і недемократичним країнам; 2) у широкому розумінні провідними трендами модернізації є зміни в системі інституцій, їхня спеціалізація та поєднання із системами саморегуляції – представницької демократії, спеціальної ринкової економіки, незалежної судової системи, автономної науки, незалежної від влади культури та інших інституцій, що забезпечують вільний обмін ідеями, містять механізми проведення відповідальної політики та управління, стверджують права і свободи людини [1, с. 18, 25].

Модернізація – це системний процес різного роду зрушень і перетворень конкретних інституційних сфер суспільства, що забезпечує перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого в напрямі його осучаснення й постійного якісного вдосконалення. Такий підхід засвідчує той факт, що модернізація є значно вищим рівнем оновлення суспільства, на відміну від звичайного швидкого економічного зростання та швидких соціальних змін. Відповідно саме цей аспект сприйняття модернізації закладає перспективи для

подальшої розробки цієї проблематики в межах вітчизняної науки державного управління [5]. Таким чином, процес модернізації передбачає трансформацію певних процесів відповідно до вимог сьогодення, сучасного світового суспільства.

Поняття «реформування» також пов'язують із дефініцією «розвиток». Розвиток – це безповоротна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів, унаслідок якої виникає їх новий якісний стан, тобто виникають, перетворюються або зникають їх елементи і зв'язки [7 с. 433; 9, с. 555; 11, с. 166]. Розвиток – це процес удосконалення тих чи інших елементів суспільних відносин, матеріально-речових складників суспільства або соціально-економічних і матеріальних систем загалом, перехід до принципово нових якісних характеристик [6].

Процес розвитку, на відміну від зміни, яка може відбуватися з будь-яким об'єктом, пов'язаний із перетворенням у структурі об'єкта, що являє собою сукупність функціонально пов'язаних один з одним елементів, відношень і залежностей. Тому в матеріальному і духовному світі, в якому всі предмети перебувають у стані постійного руху, про розвиток можна говорити стосовно об'єктів з тією або іншою системною будовою, тобто розвиток є властивістю системних об'єктів [4].

Таким чином, розвиток – це удосконалення та зміна певних процесів та сфер життєдіяльності суспільства, відповідних ознак, перехід до принципово нових якісних характеристик, відмінних від тих, що були та відповідають сьогодиншій ситуації в країні, світі, міжнародних відносин тощо. Кожна країна має власний досвід проведення реформ. Цей досвід має суттєві відмінності залежно від історичних, політичних, правових особливостей держави.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що реформування – це складний процес, який включає зміну, модернізацію, удосконалення, трансформацію, розвиток певних сфер життєдіяльності суспільства відповідно до вимог сучасного світового суспільства.

Тепер проаналізуємо основні підходи до процесів реформування як основи трансформації сучасного суспільства.

Класифікувати процес реформування можна за такими ознаками: функціональні реформи, зміст яких полягає в оптимізації завдань та повноважень державних органів влади, відмові від дублювання та перетинання функцій органів державної влади. Наприклад, це може бути оптимізація органів державної влади та формування центральних органів виконавчої влади зі збільшення функцій (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України узагальнює функції економічного розвитку, торговельних відносин та формування державної політики у галузі сільського господарства).

Наступний тип реформ – це процедурні реформи. Під час проведення згаданих реформ змінюються механізми прийняття та реалізації державноуправлінських рішень, змінюється роль державних службовців у системі реалізації таких рішень. Процедурні реформи – це нормативно встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовності здійснюваних дій з метою реалізації їх компетенції та надання публічних послуг [9, с. 611].

Слід також виокремити структурні реформи. Структурні реформи в стабілізаційних програмах міжнародних фінансових організацій розуміють як економічні перетворення, пов'язані зі зміною інституційного базису та правил регулювання економіки [9, с. 67]. Структурні реформи пов'язані з певною галуззю життєдіяльності суспільства (наприклад, структурні реформи охорони здоров'я, освіти, системи підготовки професійних кадрів тощо).

Водночас основою будь-якого реформаційного процесу повинні бути виражені нормативно-правові документи, які не тільки констатують потребу у проведенні реформування певної галузі, певного процесу, державної інституції, а й прогнозують можливі наслідки такого реформування, визначають точки контролю та звітування, а також можливості продовження реформування за негативного результату.

Міністерська система в різних країнах доволі часто піддавалася процесам реформування, а саме: змінювалася чисельність працівників, функції міністерств, кількість самих міністерств тощо. Основними причинами таких постійних змін слід зазначити такі: по-перше, міністерство розділялося, оскільки збільшувалося та ставало занадто великим для того, щоб могло бути керованим однією особою; по-друге, змінювалися вимоги до формування та реалізації державної політики у відповідній сфері; по-третє, з'являлися завдання на короткий період або відносно тривалу перспективу, які набували особливої важливості; по-четверте, у коаліційних кабінетах нерідко створювалися міністерства відповідно до політичних цілей, для того щоб урівноважити представництво партій коаліції; по-п'яте, міністерства створювалися за суб'єктивним характером, коли потрібно врахувати здібності або задовольнити честолюбство особи, яку хотіли увести у склад Кабінету Міністрів України, або, навпаки, відсторонити певну особу від активної діяльності та надати їй посаду як компенсацію, що має видимість важливості; по-шосте, ситуативний характер створення міністерства, коли суспільство вимагає вирішення певної державноуправлінської проблеми [8].

Таким чином, створення міністерств (агентств, відомств) не завжди має об'єктивний характер і залежить часто від політичної волі тих лідерів, які наразі при владі.

Реформування міністерств демонструє те, що всі реформи реалізуються для певного політичного проекту, тому основною вимогою реформування сучасної життєдіяльності суспільства повинна стати концепція розвитку реформ на певний період. У згаданій концепції потрібно визначити декілька елементів:

1. Проведення системного аналізу попередніх реформ із визначення:

- сфери життєдіяльності суспільства;
- нормативно-правових механізмів реалізації реформи;
- організаційних механізмів реалізації реформи;
- інституційних механізмів реалізації реформи;
- результатів реформи;
- потреби в продовженні реформи або перегляді основних механізмів її реалізації.

2. Визначення пріоритетних сфер життєдіяльності суспільства, які потрібно реформувати.

3. Обґрунтування основних механізмів реалізації реформ, у тому числі: нормативно-правових, організаційних, інституційних, інформаційних тощо.

4. Обґрунтування фінансового плану реформування, де передбачити не лише фінансові витрати за роками на реалізацію такого реформування, а й визначення фінансового ефекту від реформування та можливості оптимізації фінансових ресурсів.

5. Визначення потреби в кадровому потенціалі проведення реформування в певних сферах життєдіяльності суспільства, визначення потреби в залученні іноземних фахівців, аналітиків, фахівців з реформ тощо. Саме кадри відіграють важливу роль в ефективному проведенні реформ, від них залежить якість реформ та державноуправлінських рішень. Отже, цей пункт у концепції є ключовим.

6. Визначення ефектів від реалізації концепції, зокрема визначення позитивних та негативних впливів, а також аналіз можливостей та обмежень. Це дасть можливість у майбутньому внести зміни до елементів пакету реформ з метою досягнення результатів.

7. Відповідальність за неякісне або несвоєчасне виконання заходів концепції.

Висновки. Таким чином, зазначимо, що реформування – складний процес, який включає зміну, модернізацію, удосконалення, трансформацію, розвиток певних сфер життєдіяльності суспільства відповідно до вимог сучасного світового

суспільства. Класифікувати процес реформування можна за такими ознаками: функціональні реформи, процедурні реформи, структурні реформи. Існує потреба у формуванні системної концепції розвитку реформ на певний період, визначенні основних етапів проведення реформування.

У перспективі подальших розвідок вважаємо за необхідне проаналізувати процеси реформування в різних країнах з урахуванням розвитку суспільства.

Список бібліографічних посилань

1. Бережний В. О. Напрями реформування системи публічного управління в Україні. *Економіка та держава*. 2014. № 6. С. 161 – 164.
2. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобалізації (філософсько-методологічний аналіз). *Вісник НАДУ*. 2005. № 1. С. 131 – 140.
3. Кульчий І. Сутність понять «реформування» і «оптимізація» та їх застосування в системі виконавчої влади України. URL: http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Gosupravlenie/42603.doc.htm.
4. Новая философская энциклопедия. В 4 т. Т. 3. / [под ред. В. С. Степина]; Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд. Москва: Мысль, 2010. 692 с.
5. Обушна Н. І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 36 – 44.
6. Основи економічної теорії. Політекономічний аспект / Климко Г. Н., Нестеренко В. П., Каніщенко Л. О., Чухно А. А. Київ: Вищ. шк., 1999. 743 с.
7. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. / авт. кол.; за заг. ред. В. С. Куйбіди. Київ: НАДУ, 2018. 180 с.
8. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
9. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. Москва: Изд-во Тихомирова М. Ю., 2015. 800 с.
10. Філософський енциклопедичний словник / [голова редкол. В. І. Шинкарук]. Київ: Абрис, 2012. 746 с.
11. Управління суспільним розвитком: словник-довідник / [уклад.: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін та ін.]; за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во НАДУ, 2006. 248 с.

List of references

1. Berezhnyi V. O. Napriamy reformuvannya systemy publichnogo upravlinnia v Ukraini. *Ekonomika ta derzhava*. 2014. № 6. P. 161 – 164 [in Ukrainian].
2. Voitovych R. Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia v umovakh hlobalizatsii (filosofsko-metodolohichniy analiz). *Visnyk NADU*. 2005. № 1. P. 131 – 140 [in Ukrainian].
3. Kulchii I. Sutnist poniat «reformuvannia» i «optymizatsiia» ta yikh zastosuvannia v systemi vykonavchoi vlady Ukrainy. URL: http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Gosupravlenie/42603.doc.htm [in Ukrainian].
4. Novaya filosofskaya entsiklopediya. V 4 t. T. 3. / [pod red. V. S. Stepina]; In-t filosofii RAN; Nats. obschestv.-nauch. fond. Moskva: Myisl, 2010. 692 p. [in Russian].
5. Obushna N. I. Modernizatsiia – suchasnyi trend rozvytku suspilstva. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2015. Vyp. 3. P. 36 – 44 [in Ukrainian].
6. Osnovy ekonomichnoi teorii. Politekonomichnyi aspekt / Klymko H. N., Nesterenko V. P., Kanishchenko L. O., Chukhno A. A. Kyiv: Vysh. shk., 1999. 743 p. [in Ukrainian].
7. Reforma systemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: stan, vyklyky, perspektyvy zdiisnennia: nauk. dop. / avt. kol.; za zah. red. V. S. Kuibidy. Kyiv: NADU, 2018. 180 p. [in Ukrainian].
8. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 cherv. 2016 r. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

9. Tihomirov Yu. A. Administrativnoe pravo i protsess: polnyi kurs. Moskva: Izd-vo Tihomirova M. Yu., 2015. 800 p. [in Russian].

10. Filosofskiy entsyklopedychnyi slovnyk / [holova redkol. V. I. Shynkaruk]. Kyiv: Abrys, 2012. 746 p. [in Ukrainian].

11. Upravlinnia suspilnym rozvytkom: slovnyk-dovidnyk / [uklad.: V. D. Bakumenko, S. O. Borysevych, O. A. Butrin ta in.]; za zah. red. A. M. Mykhnenka, V. D. Bakumenka. Kyiv: Vyd-vo NADU, 2006. 248 p. [in Ukrainian].

PARKHOMENKO-KUTSEVIL Oksana
Doctor of Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration,
Interregional Academy of Personnel Management

REFORMING THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE AS A BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF MODERN UKRAINIAN SOCIETY

The problems of reforming modern society are actualized in connection with the transformation processes of the globalization world, the change in the management paradigm, the conceptual foundations of the development of modern public administration. Reform processes are inherent in Ukrainian society, because reform has been ongoing since the day of independence of the country until now. Many reforms have been started, but not completed, so the issue of systematic analysis of reform problems as a process of innovative development of life of Ukrainian society is becoming relevant.

Reforming is the process of changing certain mechanisms, processes, elements, tools to improve and streamline certain components. The reform process is a complex process that involves change, modernization, improvement, transformation, and development of certain social life functions in accordance with the requirements of modern world society.

The article substantiates that all reforms are implemented under a specific political project, so the basic requirement for reforming the modern life of society should be the concept of reform for a certain period. The following concepts should be defined in the mentioned concept. First, conducting a systematic analysis of previous reforms. Second, the priority areas of society that need to be reformed are identified. Third, the rationale for the main mechanisms for implementing reforms, including: regulatory, organizational, institutional, information, etc. Fourth, the justification of the financial plan for reform, which provides not only the financial cost for the years of implementation of this reform, but also in determining the financial impact of the reform and the possibility of optimizing financial resources. Fifth, determining the need for staffing potential for reforming in certain spheres of society, determining the need to involve foreign specialists, analysts, reform specialists and more. It is the cadres who play an important role in the effective implementation of reforms, which depend on the quality of the reforms and public administration decisions. Therefore, this is a key point in the Concept. Sixth, to determine the effects of the implementation of this Concept, in particular, to identify the positive and negative impacts, as well as to analyze the possibilities and limitations. This will make it possible to amend the elements of the reform package in the future in order to achieve results. Seventh, responsibility for poor or timely implementation of the activities of the Concept.

Key words: public administration, reforms, reform, concept, problems of reform, ways of implementation of reforms.

Надійшла до редколегії 23.09.20

УДК 352/354(477)
doi 10.33287/102021

РАГІМОВ Фаїр Вагіф огли
канд. наук з держ. упр.,
докторант ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-5645-4560

ЕВОЛЮЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджуються теоретико-методологічні засади трансформації системи публічного управління як ключового чинника розвитку суспільства. Визначаються особливості розвитку системи публічного управління в умовах суспільних викликів, що обумовлюють напрями трансформації суспільних відносин у публічному управлінні. Теоретико-методологічне обґрунтування інституціоналізації публічного управління являє собою основу зміни наукової парадигми публічного управління, слугує інструментом розвитку наукових знань щодо трансформаційних етапів у сфері публічного управління. Пропонується розширити методологічну базу дослідження сучасних інститутів управління в контексті стандартів державного управління. Характеризуються суб'єктно-об'єктні відносини в системі публічного управління. Наводиться удосконалена структура дослідження складників стратегії розвитку публічного управління.

Ключові слова: адміністрування, влада, держава, парадигма, публічне управління, реформування, сталий розвиток, трансформація.

Постановка проблеми. Сучасний процес державотворення в Україні вимагає принципово нових підходів до розробки теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин для досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади, особливо в межах визначених законом повноважень. Водночас існує проблема демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, а також реалізації конституційного принципу народовладдя, обумовлена нерозробленістю основ діяльності основних інститутів публічного управління. З метою конкретизації змісту державного управління на регіональному рівні за умов розвитку ринкових відносин важливо визначити: по-перше, як формується та реалізується парадигма публічного управління на національному, регіональному та субрегіональному рівнях; по-друге, на основі яких принципів відбувається взаємодія механізмів управління і самоврядування; по-третє, наскільки доцільним на сьогодні є виокремлення субрегіональних рівнів, як забезпечити дотримання конституційних норм у процесі реформи децентралізації та яка роль органів державної влади у формуванні стратегії сталого розвитку. На основі вирішення наведених завдань можна оцінити рівень керованості будь-яких підсистем публічного управління. При цьому якісне оновлення механізму публічного управління потребуватиме врахування зовнішніх та внутрішніх факторів раціоналізації управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність дослідження особливостей формування сучасної парадигми публічного управління визначається потребою комплексного аналізу проблемних питань удосконалення регіонального управління на нинішньому етапі державотворення, вирішення дихотомії «централізація – децентралізація». Такий підхід ґрунтується на передовому зарубіжному досвіді розробки управлінських моделей, перш за все, європейської моделі багаторівневого управління. Теоретичною основою розробки сучасної парадигми публічного управління стали наукові праці вітчизняних учених, а саме:

В. Бакуменка, М. Білинської, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, О. Дація, Г. Дзяної, В. Загорського, Л. Івашової, І. Колосовської, М. Кравченко, С. Кравченка, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Л. Новак-Каляєвої, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Пухкала, Р. Рудницької, Є. Романенка, С. Сороки, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та ін. На організаційно-правових та адміністративних аспектах формування засад публічного управління акцентується увага в працях вітчизняних науковців В. Борденюка, С. Дубенко, А. Ліпенцева, Є. Матвіїшина, О. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін. Теоретичні і прикладні аспекти впливу сучасних процесів глобалізації та децентралізації на формування концептуальних засад управління в зарубіжних країнах аналізують у своїх дослідженнях такі зарубіжні вчені, як: Г. Алмонд, З. Бжезинський, Д. Белл, П. Бергер, Е. Гідденс, С. Ліпсет, Д. Медоуз, А. Печчеї, Д. Стігліц, А. Тойнбі, О. Тоффлер, Ф. Фукуяма, Ю. Хабермас, С. Хангтінгтон, Ф. Хаєк, Д. Шуман. Варто зазначити, що інституціональне та організаційно-правове забезпечення формування сучасної парадигми публічного управління в межах окремих досліджень спеціально не вивчалось, утім, у науці державного управління існують праці, присвячені новому публічному управлінню, Н. Обушної, О. Руденко, В. Соловійова.

Дослідження еволюції публічного управління передбачає комплексний аналіз багатьох проблем сучасного державотворчого процесу. Такий аналіз базується на принципах інноваційності: поєднання конституційно встановлених процедур державного адміністрування та складників соціального управління; розвиток демократичних принципів державного регулювання, інституціоналізація громадського впливу на прийняття державноуправлінських рішень при виробленні державної політики; об'єктивність, загальнодоступність, повнота й оперативність інформації; раціональна організація апарату управління; планування та прогнозування розвитку; проведення кадрової політики в органах державного управління за принципами професіоналізму; гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

Діяльність органів влади в Україні у 1991 – 2020 рр. дозволяє визначити особливості трансформації владного механізму в умовах децентралізації державної влади, розглянути причини неефективних дій структур управління державою. При цьому в дослідженнях проблем еволюції публічного управління в Україні доцільно оперувати визначенням системи публічного управління як цілісного утворення з новими інтегративними якість, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії. Адже власна національна система публічного управління в Україні визначається через дотримання певних правил і процедур саме демократичного врядування, що формалізовані в процесі європейської інтеграції, й уточнюються в контексті поняття «європейська ідентичність» як у правових актах ЄС, так і у двосторонньому форматі «Україна – ЄС». Насправді взаємодія в певній системі управління визначається потребами саморегуляції, збереження і саморозвитку управлінських систем різного рівня складності, виявляється у процесах управління, у зміні систем, у поєднанні з інформацією про об'єкт і мету управління.

Мета статті полягає в напрацюванні засад функціонування органів державної влади в контексті еволюції публічного управління в сучасних умовах державотворення. Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних дослідницьких завдань: охарактеризувати закономірності та принципи функціонування складників системи публічного управління; розкрити сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад публічного управління в контексті децентралізації державної влади в Україні; виокремити напрями формування інтегрованого механізму публічного управління під впливом внутрішніх чинників.

Викладення основного матеріалу. Вихідне положення сучасного еволюційного процесу в публічному управлінні базується на твердженні, що процес стабільного, прогнозованого формування інститутів публічного управління базується на основі прогресного функціонування суб'єктів управління (держави, регіону, адміністративно-територіальної одиниці, галузі, наддержавного утворення) відповідно до довгострокових стратегій та з використанням методології системного підходу, що за умови збереження усталених завдань управління сутнісно впливає на стан функціонування органів державної влади в організаційно-правовому, інституціональному та адміністративно-політичному контексті.

При цьому основні підходи до визначення особливостей функціонування системи публічного управління, які включають: конструктивний аспект впливу глобалізації, іманентно властивий сучасному етапу державотворення (формування принципів публічного управління, гармонізації правових норм до стандартів урядування Європейського Союзу, розвиток громадянського суспільства), а також деструктивний аспект впливу глобалізації, що виявляється в особливостях функціонування держави в умовах глобальних суперечностей, – можуть створити ситуацію, коли відбувається декомпозиція структури системи публічного управління та деформуються функціональні зв'язки між суб'єктами управління. Водночас потребують уваги практичні підходи до застосування засобів раціоналізації публічноуправлінської діяльності в контексті реформування регіональної політики держави на основі концепцій та моделей регіонального управління, при цьому особливу увагу варто приділити сутнісним ознакам публічного управління саме в трансформаційний період – системності, ієрархічності, наступності тощо.

Постановка проблеми наукового дослідження управління та регулювання діяльності органів та установ державної влади вимагає власного методологічного забезпечення, аналізу системи державної влади, формалізації моделей управління та визначення на цій основі напрямів розвитку країни. Адже в умовах децентралізації влади в Україні, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі й завдання держави, функції органів державної влади, стратегії її розвитку.

Таким чином, мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а в широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Саме тому механізми публічного управління потребують нині власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій та понять, закономірностей і принципів, систематизації методів такого регулювання, розробки концепцій та моделей регулювання діяльності органів державної влади.

Професор І. Малий зазначає, що «революційна чи еволюційна зміна внутрішнього чи зовнішнього середовища завжди супроводжується прийняттям адаптивних правил та норм, тим самим відбувається трансформація державою інституційного середовища. Інституційне середовище визначає основний напрям розвитку системи, напрям і швидкість інституційних змін, а також ті орієнтири, на основі яких відбувається формування і відбір найбільш ефективних економічних і соціальних інститутів. Рівень розвитку інституційного середовища й визначає специфіку національної моделі державного управління та її відносну відокремленість від глобального» [3, с. 18].

Варто погодитися з методологічним підходом Л. Приходченко щодо структурно-організаційної та структурно-функціональної детермінант сучасного управління [4], при цьому особливу увагу необхідно приділити формуванню та функціонуванню такого механізму регулювання, який має чіткий алгоритм

реалізації принципів публічного управління. Адже основна проблема системи публічного управління полягає в дисбалансі діяльності складників державної влади, відсутності суспільно-важливих регуляторів, невизначеності характеристик зовнішнього впливу на систему управління, незавершеності юридичного (правового) оформлення засад діяльності суб'єктів управління.

Формально наразі існує декілька стратегічних напрямів дослідження в контексті поняття «механізм державного управління». По-перше, загальнотеоретичне дослідження механізмів державного управління в конкретній галузі економіки. По-друге, дослідження напрямів і принципів формування та реалізації державної політики в певній сфері (або галузі), що передбачають аналіз виникнення, становлення та розвитку комплексних механізмів державного управління як поєднання територіального, галузевого та міжгалузевого управління. По-третє, дослідження формально визначених механізмів державного управління розвитку країни, регіону галузі, програм та механізмів їх реалізації.

У процесі дослідження еволюції публічного управління важливо виокремити напрями досліджень, які стали основою формування сучасного методологічного ресурсу науки державного управління. Основним критерієм розподілу праць вітчизняних учених ми визначили предмет та об'єкт дослідження конкретного науковця:

1) управління на галузевому рівні – Н. Авраменко, В. Бесчасний, М. Білинська, М. Гаман, Н. Діденко, О. Довгальова, І. Драган, Т. Іванова, В. Логвиненко, Т. Лозинська, О. Любчук, В. Мартиненко, О. Мордвінов, Л. Приходченко, В. Рижих, І. Розпутенко, А. Семенченко, О. Суходоля, Н. Чала, О. Шапоренко;

2) галузевий аспект публічного управління – О. Алейнікова, В. Беглиця, С. Біла, М. Болдуєв, С. Бугайцов, Л. Васильєва, В. Воротін, П. Гаман, С. Домбровська, С. Жарая, О. Іваницька, В. Ільяшенко, Д. Карамішев, О. Кондрашов, М. Корецький, Ю. Комар, М. Латинін, О. Лебединська, Н. Левченко, Ю. Литвин, С. Майстро, В. Міненко, З. Надюк, В. Огаренко, Н. Олійник, Л. Письмаченко, І. Рудкевич, Н. Статівка, В. Токарева, О. Черниш, Н. Ярош;

3) публічне управління регіональним розвитком (управління на рівні регіону) – А. Балашов, Ю. Королюк, О. Коротич, О. Кучабський, В. Маліков, А. Мерзляк, М. Миколайчук, Г. Псарьов, Р. Теміргалієв, Н. Шевченко.

Саме тому інноваційна парадигма виходить із сучасного трактування публічного управління як інтегративного поєднання управлінської діяльності публічних службовців та осіб, що займають політичні посади, інституціональної єдності структури і процедур у системі органів державної влади. Публічне управління включає ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Вважаємо обґрунтованим сучасний підхід вітчизняних дослідників до теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка зводиться до того, що «процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, оптимізації її функціонування» [2, с. 40].

Для України ефективним кроком у гармонізації публічної влади може стати налагодження владних відносин із широким представництвом інтересів регіонів, структуризація місцевого рівня публічної влади та ствердження специфічного регіонального. Населення повинно мати статус специфічної територіальної громади, належна реалізація прав якої має відбуватися на всіх рівнях організації публічної влади унітарної держави з адекватним державним гарантуванням.

Водночас європейський досвід свідчить, що будь-які форми публічного управління, його найкращі організаційні моделі приречені на невдачу, якщо не будуть розв'язані засадничі проблеми – співвідношення між центральними та регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування, взаємодія між бізнесом і державою, розподіл повноважень між рівнями управління, наближеність механізмів публічного управління до громадян [1]. Сучасна модель публічної влади припускає як наявність частин країни, що певним чином позбавлені переваг, так і те, що ці території важливо виділити для прийняття до них особливих заходів. Адже нині кожна європейська країна має потребу в розвитку власної моделі публічного управління, що відтворює історичні традиції, усталений порядок організації управління. І кожен інститут публічного управління повинен довести здатність задовольняти потреби людей. Здатність кожної країни на це залежить від функцій, які виконуватимуть органи публічної влади; свободи дій (повноважень), яку влада матиме для прийняття рішень і надання публічних послуг; певної межі, до якої політики місцевого рівня матимуть доступ до процесів ухвалення рішень на центральному рівні; якості підготовленості професійних кадрів; здатності системи публічного управління адекватно вирішувати проблеми розвитку територій.

Така модель вимагає розробки механізмів інформаційного обміну, спільного прийняття практичних рішень, обговорення теоретичних концепцій сталого розвитку регіонів. За останнє десятиліття багато західноєвропейських країн реформували свою ідеологію в галузі адміністративного управління. Наслідком цих змін стало інноваційне спрямування програм державного управління і державної політики. Утім, професіоналізація органів місцевої влади сама по собі продукує нові небезпеки через відхід громадян від участі в самоврядуванні, порушення принципу партисипативності.

Суть адаптації європейської моделі публічного управління для України визначається в застосуванні її головних принципів. При цьому вивчення досвіду взаємодії європейських політичних владних інститутів є важливою умовою з точки зору вироблення та застосування єдиної методики чи вироблення оптимальної структури своєрідних регуляторів регіональних та державних взаємовідносин – як пошуку компромісів між локальними та загальними інтересами в Україні. Активний процес становлення місцевого самоврядування і виходу його на регіональний рівень є однією з найбільш характерних рис у динаміці внутрішньополітичного розвитку в країнах Центральної та Східної Європи. Такі процеси децентралізації влади й управління, зміцнення регіональної ідентичності стимулюють регіони країн Центральної та Східної Європи до самостійного виходу на зовнішню арену. Формується відповідне коло проблем, які регіони вирішують безпосередньо між собою. Це питання культурного співробітництва, обміну управлінським досвідом, зовнішньої торгівлі товарами і послугами, виробленими в цих регіонах, а також пошук інвестицій для регіональних проєктів. Слід особливу увагу звернути на важливий феномен політичного життя країн Центральної та Східної Європи – формування напрямів внутрішньої політики, у тому числі й організації управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць відповідно до стандартів ЄС. Таким чином, мова йде про формування певної єдиної моделі організації управління на рівні самоврядних структур, яким має відповідати кожна країна, що проголосила вступ до ЄС метою державотворення. Так само важливим чинником для розвитку регіоналізму в країнах Центральної та Східної Європи є інституціональне оформлення регіональної самостійності, а також впровадження на регіональний рівень різноманітних за формою та змістом концепцій самоврядування.

З позицій теоретичного складника еволюції публічного управління варто зазначити, що процес децентралізації публічної влади в унітарній державі характеризується суттєвим реформуванням внутрішньодержавних відносин.

Особливо цікавою та ефективною в сьогоденній практиці демократичних країн є форма внутрішньодержавного договору регіональної взаємодії. Реалізація сучасного адміністративного тренду на укрупнення, а не раціональне удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на основі конституційних норм формує низку суперечностей інституціонального типу: 1) між органами державної влади територіального рівня та базовими органами місцевого самоврядування; 2) між структурами територіального управління в складі державних органів; 3) між громадянами та органами публічної влади. На основі проведених автором експертних опитувань посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців визначені організаційні аспекти реалізації моделі сталого розвитку регіонів на основі методології багаторівневого управління, а саме: політико-правовий аспект, що полягає в притаманній соціально неоднорідному суспільству системі засадничих ідей, юридичних принципів і загальноприйнятих понять щодо сутності, змісту та засобів публічної влади; інституціональний аспект, що полягає в запровадженні механізмів державного управління сталим розвитком первинного та вторинного (через адаптаційний, гармонізаційний та інші контент) типу; публічно-адміністративний – через формалізоване закріплення в нормативно-правових актах правил і процедур комплексного підходу до розробки і норм регулювання управлінської діяльності.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного аналізу поглядів, що сформувалися на сьогодні в національній доктрині публічного управління, зазначимо, що еволюція інститутів публічного управління, здатних гарантувати неухильне дотримання визначених Конституцією України законодавчих приписів організації державної влади, громадянського суспільства в Україні, забезпечує демократичний контекст, у межах якого еволюціонує власне механізм управління державою, а зміст управління, незважаючи на внутрішньосистемну багаторівневність, характеризується інтегративністю, багатоваріантністю процедур прийняття рішень, участі населення у вирішенні проблем розвитку країни, забезпеченні достатнього рівня респонсивності сучасних реформ у державі.

Вважаємо за доцільне запропонувати авторський методологічний підхід до дослідження публічного управління в умовах його еволюції як управлінського процесу, що характеризується поступовою трансформацією суспільних відносин у форматі переходу від ієрархічних систем до вертикально інтегрованих систем управління. На цій основі варто виокремити два шляхи трансформації: внутрішній (обумовлюється внутрішньою політикою національної держави) та зовнішній (визначає статус кожного суб'єкта управління, при цьому характер та масштаби такої трансформації насамперед залежать від адміністративно-правового змісту трансформаційних перетворень).

Список бібліографічних посилань

1. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія і практика*: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Спеціальний випуск. 2013. Черв. 272 с.
2. Вахович В. Р. Концептуальні засади дослідження сталого розвитку суспільства. URL: <http://wp.viem.edu.ua/konfu/art.php?id=0105> (дата звернення: 30.05.2020).
3. Малий І. Й. Генеза публічного управління і адміністрування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 17 – 21.
4. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. 2008. Вип. 3(35). С. 61 – 68.
5. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах [та ін.]. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

List of references

1. Amosov O., Havkalova N. Modeli publichnoho administruvannia (arkhetypova paradyhma). *Publichne upravlinnia: teoriia i praktyka*: zb. nauk. pr. Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia. Spetsialnyi vypusk. 2013. Cherv. 272 p. [in Ukrainian].
2. Vakhovych V. R. Kontseptualni zasady doslidzhennia staloho rozvytku suspilstva. URL: <http://wp.viem.edu.ua/konfu/art.php?id=0105> (data zvernennia: 30.05.2020) [in Ukrainian].
3. Maliy I. Y. Heneza publichnoho upravlinnia i administruvannia v Ukraini. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2017. № 24. P. 17 – 21 [in Ukrainian].
4. Prykhodchenko L. Sutnist poniat mekhanizmiv derzhavy, derzhavnoho upravlinnia ta derzhavnoho rehuliuвання. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*: zb. nauk. pr. 2008. Vyp. 3(35). P. 61 – 68 [in Ukrainian].
5. Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid: monohrafiia / S. Chernov, V. Voronkova, V. Banakh [ta in.]. Zaporizhzhia: ZDIA, 2016. 606 p. [in Ukrainian].

RAGIMOV Faig

PhD in Public Administration,

Doctoral Student, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT
OF THE MODERN PROCESS OF STATE FORMATION IN UKRAINE**

Study of the theoretical and methodological foundations of the transformation of the public administration system as a key factor in the development of society. The peculiarities of the development of the system of public administration in the conditions of public challenges, which determine the directions of transformation of public relations in public administration, are determined. The analysis of theoretical and methodological bases of formation of modern system of public administration is given. It is noted that the theoretical and methodological justification of the institutionalization of public administration is the basis for changing the scientific paradigm of public administration, serves as a tool for the development of scientific knowledge about the transformation stages in the field of public administration. A proposal is made to expand the methodological base of research of modern management institutions in the context of public administration standards. Subject-object relations in the system of public administration are characterized, the analysis of normative-legal acts, which form at the present stage the strategic course of development of the management system in general, directions, stages and components, etc. is supplemented. The directions and the structure of research of components of strategy of development of public administration are defined.

The system analysis of functioning of conceptual principles of improvement of mechanisms of public administration by sustainable development of regions under the conditions of globalization is made. The principles of development and functioning of a complex mechanism of public administration at the regional level, which characterizes the level of ability of the public administration system not only to operate in circumstances of social transformation, but also introduce innovative forms and methods of activity at the level of administrative-territorial units, are summarized on this base. It is ascertained that the strategic direction of the institutional changes in the public administration system in Ukraine is the transformation of the existing models of territorial management, introduction of the principles of decentralisation and subsidiarity, implementation of a positive foreign experience of regional management.

The scientific analysis of the existing model of public administration and administration in the direction of territorial organization of power is supplemented, the basic problems of formation of effective model of territorial administration are analyzed. The directions of practical activity of the state and local power in the conditions of change of a paradigm of public administration are defined.

Key words: administration, authority, state, paradigm, public administration, reform, sustainable development, transformation.

Надійшла до редколегії 16.06.20

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

РУДЕНКО Ольга Мстиславівна
д-р наук з держ. упр., доц., проф. каф. публічного
управління та менеджменту організацій
Чернігівського нац. технол. ун-ту
ORCID 0000-0002-2807-1957

ЛОБІЮВАННЯ – ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ ЧИ СУСПІЛЬНИЙ КОМПРОМІС

Досліджується співвідношення понять «лобіювання» та «корупція». Аналізуються вітчизняні наукові підходи до визначення лобіювання та розуміння його ролі в пошуку компромісу між інтересами громадян, державних службовців та представників корпоративного сектору. Ототожнення лобізму та корупції значною частиною громадян обумовлюється відсутністю досвіду цивілізованого лобізму в Україні.

Досліджуються норми вітчизняного антикорупційного законодавства та опублікованих вітчизняними дослідниками і політиками законопроектів, покликаних врегулювати лобіювання в Україні. Незважаючи на доволі широку варіативність підходів до окреслення кола суб'єктів лобіювання, майже всі автори законопроектів визначають перелік посадових осіб, які не можуть бути суб'єктами лобіювання за жодних обставин. Мова йде про представників збройних сил, безпекових структур, судових органів тощо. При цьому з огляду на відсутність нормативно-правового регулювання лобізму та перелік посадових осіб, діяльність яких регулюється антикорупційним законодавством, наявний тіньовий лобізм доречно відносити до корупційних проявів.

Доводиться, що унормоване лобіювання не може вважатися політичною корупцією. Аналіз норм антикорупційного законодавства свідчить про те, що після прийняття будь-якого із пропонуєваних дослідниками лобізму законопроектів, корупцією буде вважатися лише той формат взаємодії державних службовців та представників бізнесу (або інших ініціативних груп громадян), який не передбачений законом.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, корупція, суспільство, законодавство, державне управління.

Постановка проблеми. Сучасний період державотворення характеризується глибокими трансформаційними та інституціональними змінами. Невпинним є процес удосконалення моделі державного устрою України, побудови відносин органів державної влади між собою та інститутами громадянського суспільства на нових, не притаманних українській традиції принципах. Конституція України декларує статус народу як єдиного носія суверенітету та джерела влади в країні, що робить право кожного з громадян України на участь у громадсько-політичному процесі незаперечним. Однак механізм такої участі досі лишається доволі обмеженим і реалізується на практиці (для більшості громадян) лише в активному виборчому праві. Натомість корпоративні кола в гонитві за надприбутками зловживають недосконалістю чинної нормативної бази, відшукують корупційні лазівки, що дозволяє їм отримувати неправомірні конкурентні переваги, а подекуди й відверто привласнювати державне чи кооперативне майно. Усе це не лише гальмує економічне зростання України, але й породжує тотальну зневіру громадян у законності, правопорядку та державі загалом.

У пошуку нових механізмів налагодження взаємодії між громадянами, органами державної влади та корпоративним сектором вітчизняні науковці, політики, громадські діячі дедалі частіше звертають свою увагу на досвід та відповідні здобутки найбільш розвинених країн світу. Одним із дієвих механізмів,

покликаних якщо не вирішити проблему налагодження компромісу між громадянами, органами державної влади та корпоративним сектором, то принаймні перевести її в цивілізовані межі, є інститут лобіювання.

Наразі не лише пересічні громадяни, але часто й професіонали у сфері права, державного управління, політології, економіки поняття «лобіювання» та «корупція» часто якщо й не ототожнюють, то вживають у близькому контексті. Усе це обумовлює актуальність дослідження цих понять у їх співвідношенні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Специфіка співвідношення понять «лобіювання» та «корупція» вимагає врахування результатів дослідження обох зазначених явищ. Проблематику корупції останніми роками всебічно розглядали вітчизняні науковці в галузі державного управління, права, політології. Ми розглянули праці таких учених, як: В. Д. Гвоздецький [1], В. І. Литвиненко [4], А. Л. Тіньков [17]. Проблематика лобіювання в Україні також привертала увагу значної кількості вітчизняних науковців. Зокрема, базою для такого дослідження стали окремі ідеї, напрацювання дослідників: О. В. Гросфельда [2], О. В. Дягілева [3], Р. М. Мацкевича [5], М. П. Недюхи [6], В. Ф. Нестеровича [7], А. М. Онупрієнко [8], О. Л. Порфировича [9], В. В. Сумської [15], Є. Б. Тихомирової [16], Т. С. Ярового [18] та ін. Водночас вітчизняна наукова спільнота недостатньо уваги приділила дослідженню співвідношення понять «лобіювання» та «корупція».

Метою статті є аналіз сучасного бачення лобізму як компромісу між представниками державної влади та бізнес-структур, а також окреслення відмінностей між лобізмом та корупцією у вітчизняному правовому полі.

Викладення основного матеріалу. Проблема співвідношення лобіювання та корупції, на нашу думку, доречно розглядати в кількох площинах. По-перше, необхідно дослідити наукові підходи до визначення явища лобізму та супутніх понять у контексті державного управління та політології. По-друге, варто врахувати положення запропонованих вітчизняними дослідниками та політиками законопроектів, покликаних врегулювати лобізм в Україні. По-третє, слід проаналізувати положення чинних антикорупційних нормативно-правових актів стосовно відповідності лобістської діяльності їх нормам. Таким чином, ми отримаємо висновок про співвідношення дефініцій «лобізм» та «корупція» з точки зору державного управління та права.

Дослідження взаємодії суспільства і держави розпочалося задовго до появи лобізму як суспільного інституту. Уже у XVIII ст. Ж.-Ж. Руссо зазначав, що інтереси в суспільстві діляться на волю всіх і загальну волю. Загальна воля є точкою перетину всіх інтересів в суспільстві, а для досягнення спільної волі потрібне узгодження інтересів [14]. На практиці ж знадобилися століття спроб побудови такого демократичного суспільства, яке б дало змогу реалізувати механізми узгодження інтересів, одним з яких можна вважати лобізм.

Наразі існує чимало підходів до розуміння дефініцій «лобізм», «лобіювання». Ми не будемо детально зупинятися на їх відмінностях, оскільки це виходить за межі предмета нашого дослідження. Натомість спробуємо розглянути основні концептуальні підходи до визначення лобізму як явища, відмінного від корупції. Так, О. В. Дягілев у дослідженні «Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект» лобізм пропонує розуміти як «сукупність політичних норм, які вимагають правової легалізації, базуються на невід'ємному конституційному праві громадян на участь в управлінні державними справами і на законодавчому рівні регулюють відносини, що виникають у процесі відстоювання громадянами своїх або репрезентованих ними інтересів шляхом незаборонених законом методів впливу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування» [3, с. 5]. Деякі автори (наприклад, Є. Б. Тихомирова) характеризують лобіювання як механізм впливу

виключно на законотворчу діяльність парламенту [16], інші наполягають на значно ширшій сфері діяльності лобістів. Зокрема, В. Ф. Нестерович зазначає, що «обмеження змісту даного поняття виключно впливом на законодавчу діяльність парламенту не відображає справжній стан цього політико-правового феномену, оскільки сучасний інститут лобіювання як *de facto*, так і *de jure* вже давно вийшов за межі впливу лише на законотворчість вищого представницького органу держави. У пропорціях лобістського впливу інші органи державної влади, насамперед урядові установи, а також органи місцевого самоврядування не поступаються парламенту» [7, с. 22 – 23]. Його позицію підтримує Т. С. Яровой, зауважуючи, що «навіть за відсутності належного правового регулювання діяльність лобістів проявляється як вплив на прийняття тих чи інших рішень як органами державної влади України, так і органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень, їх посадовими та службовими особами, депутатами всіх рівнів» [18, с. 19 – 20]. На думку дослідника, за масштабом (локалізацією) можна виділити як внутрішній (загальнодержавний), так і зовнішній лобізм (той, що реалізується на міжнародній арені). Нам імпонує настільки широке бачення сфери застосування лобізму, тому вважаємо за доречне взяти його за основу.

У контексті надання переваги тій чи іншій моделі лобізму ми схильні підтримати позицію О. В. Дягілева щодо пріоритетності запровадження в Україні плюралістичної моделі представництва інтересів, відповідно до якої лобіювання розглядається як невід'ємне право громадян брати участь у державному управлінні та створювати з цієї метою свої об'єднання (групи інтересів). Позитивними функціями лобізму як невід'ємного елемента громадянського суспільства, на думку дослідника, є можливість суспільства завдяки особливим важелям впливати на владні структури, аби ті не були ізольованими від потреб народу, який є основним джерелом влади. Монополізація ж цього впливу на державні органи якою-небудь групою позбавляє лобізм притаманних йому функцій демократичного представництва суспільних інтересів та робить його механізмом задоволення вимог корпоративних груп [3, с. 23 – 24]. Тобто лобізм має стати інструментом взаємодії народу, корпоративних груп та представників державної влади, орієнтованим на узгодження їх інтересів у процесі державного управління (розробки та ухвалення нормативно-правових актів, прийняття тих чи інших управлінських рішень тощо). На практиці ж в Україні існує взаємодія двох із трьох зазначених суб'єктів – корпоративних груп та владних структур. Саме тому вітчизняний неунормований лобізм найчастіше ототожнюють з корупцією.

Переходячи до розгляду корупції, ми не будемо детально зупинятися на наукових підходах до розуміння цього явища, оскільки наразі в Україні є нормативна база антикорупційної діяльності, що дозволяє нам проаналізувати нормативно закріплені визначення. Так, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» під корупцією пропонується розуміти використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди іншій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [11]. На перший погляд, може сформуватися враження, що зазначена норма закону забороняє лобіювання, і у випадку прийняття закону про лобіювання виникне потреба усунення наявних

антикорупційних норм або, принаймні, введення численних коректур як до Закону України «Про запобігання корупції», так і до інших нормативно-правових актів. Але чи можна вважати лобіювання корупцією в контексті зазначеної законодавчої норми. Насамперед доречно звернути увагу на два моменти: 1) чи належить коло осіб, зазначених у ч. 3 цього закону, до переліку об'єктів лобіювання? 2) чи можна вважати вигоду, отриману такою особою від суб'єкта лобіювання, неправомірною?

Відповідь на перше запитання є частково позитивною. У ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» надано перелік осіб, до якого, серед іншого, належать Президент України, Голова Верховної Ради України, його перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, народні депутати України, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних сил України тощо [11].

Наразі існує чимало законопроектів, покликаних врегулювати проблему лобізму в Україні. Частина з них були зареєстровані у Верховній Раді України, частина – лишаються науковими напрацюваннями. Майже кожен із них містить вичерпний перелік осіб, яких пропонується розглядати як об'єкт лобіювання.

Відповідно до законопроекту «Про лобіювання» (зареєстрованого за № 5144-1 від 05.10.2016), об'єктом лобіювання є винятково правотворчість у Верховній Раді України та її органах [13]. Натомість проект закону «Про забезпечення прозорості та законності комунікації із суб'єктами владних повноважень» (зареєстрованого за № 7129 від 20.09.2017) об'єктами лобіювання пропонує вважати Президента України, Верховну Раду України, її органи, народних депутатів України, Кабінет Міністрів України та його членів; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування [10]. У законопроекті «Про лобістську діяльність» також бачимо широкий підхід до окреслення кола об'єктів лобіювання. Об'єктом лобіювання пропонується розглядати Президента України, органи державної влади України, органи місцевого самоврядування України, інших суб'єктів владних повноважень України, їх посадових та службових осіб, депутатів усіх рівнів [12].

Слід зауважити, що більшість законопроектів також містить перелік осіб, які не можуть належати до кола об'єктів лобіювання. До таких, зокрема, належать: суб'єкти владних повноважень, які здійснюють керівництво створеними відповідно до законодавства збройними формуваннями, самі збройні формування, розвідувальні органи, правоохоронні органи тощо [10; 12; 13]. Загалом можна стверджувати, що перелік об'єктів лобіювання, за більшістю законопроектів, включає в себе значну кількість осіб, зазначених у Законі України «Про запобігання корупції», як такі, чиї дії, у випадку наявності неправомірної вигоди, вважаються корупцією.

Водночас наведене в Законі України «Про запобігання корупції» трактування поняття «неправомірна вигода» дозволяє уникнути необхідності внесення суттєвих змін до зазначеного закону у випадку легалізації лобізму. Справа в тому, що під неправомірною вигодою маються на увазі кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав [11]. Таким чином, винагорода, отримана об'єктом лобіювання від суб'єкта лобіювання, не може вважатися неправомірною вигодою,

оскільки вона буде одержана на законних підставах. Відповідно лобіювання, врегульоване профільним законом, не буде вважатися корупцією навіть відповідно до норм чинного антикорупційного законодавства.

Висновки. Узагальнюючи, можемо зазначити, що унормоване лобіювання не може вважатися політичною корупцією. Основна відмінність між лобіюванням і корупцією полягає в кінцевій меті процесу. У випадку з лобіюванням метою є пошук компромісу між інтересами представників бізнесу, громадськості та держави. Окрім того, лобіювання відбувається публічно офіційно зареєстрованими суб'єктами і супроводжується сплатою податків та інших грошових внесків на користь держави (наприклад, оплати за включення до реєстру лобістів). Натомість корупція не надає жодного прибутку державі, а учасники корупційних дій мають на меті особисте збагачення або отримання інших переваг, переважно за рахунок нехтування інтересами держави та народу.

Після прийняття будь-якого з численних, пропонованих дослідниками лобізму законопроектів корупцією буде вважатися лише той формат взаємодії державних службовців та представників бізнесу (або інших ініціативних груп громадян), який не передбачений законом. Таким чином, своєрідним побічним наслідком прийняття відповідного закону стане скорочення переліку діянь, які можна вважати корупційними, а отже, автоматичне зниження рівня корупції в Україні.

Наше дослідження не вичерпує всієї проблематики співвідношення таких процесів, як корупція і лобіювання. Невідомим лишається підхід до лобіювання, який буде закріплений законодавчо. Наразі незрозуміло, яким саме буде перелік об'єктів лобіювання, що має важливе значення для виявлення співвідношення понять «лобіювання» та «корупція» на практиці та обумовлює потребу подальших досліджень зазначеної проблематики.

Список бібліографічних посилань

1. Гвоздецький В. Д. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 63. С. 139 – 145.
2. Гросфельд О. В. Формування цивілізованої моделі лобіювання в Україні. *Грані*. 2009. № 1. С. 136 – 139.
3. Дягілев О. В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2010. 221 с.
4. Литвиненко В. І. Напрями адміністративно-правової протидії корупції в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Сер. «Право». 2015. Вип. 1(1). С. 152 – 158.
5. Мацкевич Р. М. Класифікація лобізму, його види. *Актуальні проблеми держави і права*. 2006. Вип. 29. С. 218 – 223.
6. Недюха М., Федорін М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу. *Віче*. 2010. № 3. С. 22 – 25.
7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Луганськ, 2004. 212 с.
8. Онупрієнко А. М. Формування інституту лобізму. *Проблеми законності*. 2002. Вип. 56. С. 35 – 40.
9. Порфирович О. Л. Питання запровадження правового регулювання вітчизняної лобістської практики. *Українське право*. 2004. № 1. С. 123 – 129.
10. Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень: проєкт Закону України від 20 верес. 2017 р. № 2351-VIII. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
12. Про лобістську діяльність: проєкт Закону України. *Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи*: матеріали круглого столу (Київ, 24 квіт. 2019 р.) / [ред. кол.: І. М. Мишак та ін.]. Київ: Людмила, 2019. 104 с.

13. Про лобіювання: проект Закону України від 5 жовт. 2016 р. № 5144-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191.
14. Руссо Ж.-Ж. Про суспільний договір: трактати: пер. з фр. Москва. 1998. 416 с.
15. Сумська В. В. Теоретичні підходи до визначення поняття «лобіювання». *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf
16. Тихомирова Є. Б. PR – формування відкритого суспільства: монографія. Київ: Наша культура і наука, 2003. С. 177.
17. Тіньков А. Л. Правові засади запобігання політичній корупції в органах державної влади України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 341 – 348.
18. Яровой Т. С. Теоретико-методологічні засади функціонування лобізму в Україні в інтересах громадянина, суспільства, безпеки держави. Київ: Людмила, 2019. 384 с.

List of references

1. Hvozdet'skyi V. D. Koruptsiia yak sotsialne, psykholohichne i moralne yavyshe. *Aktualni problemy derzhavy i prava*. 2012. Vyp. 63. P. 139 – 145 [in Ukrainian].
2. Hrosfeld O. V. Formuvannia tsyvilizovanoi modeli lobiiuvannia v Ukraini. *Hrani*. 2009. № 1. S.136 – 139 [in Ukrainian].
3. Diahiliev O. V. Pravovyi instytut lobiiuvannia: konstytutsiino-pravovyi aspekt: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02. Xarkiv, 2010. 221 p. [in Ukrainian].
4. Lytvynenko V. I. Napriamy administratyvno-pravovoi protydii koruptsii v Ukraini. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia*. Ser. «Pravo». 2015. Vyp. 1(1). P. 152 – 158 [in Ukrainian].
5. Matskevych R. M. Klasyfikatsiia lobizmu, yoho vydy. *Aktualni problemy derzhavy i prava*. 2006. Vyp. 29. P. 218 – 223 [in Ukrainian].
6. Nediukha M., Fedorin M. Lobizm yak sotsialno-politychnyi fenomen: sutnist i zasoby vplyvu. *Viche*. 2010. № 3. P. 22 – 25 [in Ukrainian].
7. Nesterovych V. F. Konstytutsiino-pravovi aspekty lobiiuvannia u pravotvorchoomu protsesi Ukrainy: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02. Luhansk, 2004. 212 p. [in Ukrainian].
8. Onuprienko A. M. Formuvannia instytutu lobizmu. *Problemy zakonnosti*. 2002. Vyp. 56. P. 35 – 40 [in Ukrainian].
9. Porfyrovych O. L. Pytannia zaprovadzhennia pravovoho rehuliuвання vitchyznianoї lobistskoi praktyky. *Ukrainske pravo*. 2004. № 1. P. 123 – 129 [in Ukrainian].
10. Pro zabezpechennia prozorosti ta zakonnosti komunikatsii z subiektamy vladnykh povnovazhen: proiekt Zakonu Ukrainy vid 20 veres. 2017 r. № 2351-VIII URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573 [in Ukrainian].
11. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
12. Pro lobistsku diialnist: proiekt Zakonu Ukrainy. *Pravove rehuliuвання lobiiuvannia v Ukraini: problemy ta perspektyvy: materialy kruhloho stolu* (Kyiv, 24 kvit. 2019 r.) / [red. kol.: I. M. Myshchak ta in.]. Kyiv: Liudmyla, 2019. 104 p. [in Ukrainian].
13. Pro lobiiuvannia: proiekt Zakonu Ukrainy vid 5 zhovt. 2016 r. № 5144-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191 [in Ukrainian].
14. Russo Zh.-Zh. Pro suspilnyi dohovir: traktaty: per. z fr. Moskva. 1998. 416 p. [in Ukrainian].
15. Sumska V. V. Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «lobiiuvannia». *Derzhavne budivnytstvo*. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf [in Ukrainian].
16. Tykhomirova Ye. B. PR – formuvannia vidkrytoho suspilstva: monohrafiia. Kyiv: Nasha kultura i nauka, 2003. P. 177 [in Ukrainian].
17. Tinkov A. L. Pravovi zasady zapobihannia politychnii koruptsii v orhanakh derzhavnoi vlady Ukrainy. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia*. 2012. № 1. P. 341 – 348 [in Ukrainian].
18. Yarovoi T. S. Teoretyko-metodolohichni zasady funktsionuvannia lobizmu v Ukraini v interesakh hromadianyna, suspilstva, bezpeky derzhavy. Kyiv: Liudmyla, 2019. 384 p. [in Ukrainian].

RUDENKO Olha

Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of Department of Public Administration
and Management Organizations,
Chernihiv National University of Technology

LOBBYING – POLITICAL CORRUPTION OR SOCIAL COMPROMISE

The article is devoted to the study of the relationship between the concepts of «lobbying» and «corruption». The author analyzes domestic scientific approaches to the definition of lobbying and an understanding of its role in finding a compromise between the interests of citizens, civil servants and representatives of the corporate sector. The identification of lobbying and corruption by a significant part of citizens, according to the researcher, is due to the lack of experience of civilized lobbying in Ukraine. But, the corporate sector realizes its interests through shadow lobbyism, which often borders on outright corruption. This gives rise to a latent social conflict, which has a number of negative consequences: low economic growth rates, the tendency of a significant proportion of citizens to break the rule of law, and the lack of political stability in our state.

Particular attention is paid to the study of the norms of domestic anti-corruption legislation and draft laws published by domestic researchers and politicians, that was aimed at regulating lobbying in Ukraine. It has been ascertained that in spite of the rather wide variability of approaches to developing the circle of lobbying subjects, almost all authors of draft laws determine the list of officials who cannot be subjects of lobbying under any circumstances. We are talking about representatives of the armed forces, security structures, the judiciary and the like. Moreover, given the absence of legal regulation of lobbying and the list of officials whose activities are regulated by anti-corruption legislation, the existing shadow lobbyism is appropriate to attribute to corruption.

In the process of research, the author convincingly argues that legal lobbying cannot be considered political corruption. The main difference between lobbying and corruption (in practice) is due to the ultimate goal of the process.

An analysis of the norms of anti-corruption legislation indicates that after the adoption of any of the bills proposed by the lobbyists, corruption will be considered only the format of interaction between government officials and business representatives (or other initiative groups of citizens) that was not provide by the law. According to the author, a side effect of the adoption of the law on lobbyism will be a reduction in the list of acts that can be considered corruption, and therefore – an automatic reduction in the level of corruption in Ukraine.

Key words: lobbyism, lobbying, corruption, society, legislation, public administration.

Надійшла до редколегії 10.06.20

УДК 061.1ЄС
doi 10.33287/102023

РУДІК Олександр Миколайович
канд. політ. наук, доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

НОВІ МЕТОДИ РОБОТИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ НА 2019 – 2024 РР.: ПРАГНЕННЯ БІЛЬШОГО В ЄС ТА ПОЗА ЙОГО МЕЖАМИ

Розглядаються нові методи роботи Європейської Комісії 2019 – 2024 рр., представлені в повідомленні Голови Комісії Урсули фон дер Ляєн від 1 грудня 2020 р. З'ясовується значення цих методів у контексті внутрішніх та зовнішніх умов функціонування ЄС-27. Розглядаються три додаткові фактори комісії: гендерний склад Європейської Комісії (Голова комісії є першою в історії ЄС жінкою на цій посаді, крім того, приблизно половина членів цього інституту є жінками), принципово нове внутрішнє та зовнішнє середовище, що формується під впливом Врехіт, а також необхідність підтвердити роль Європейської Комісії як рушійної сили процесу європейської інтеграції, особливо на тлі проблем із дотриманням основоположних принципів ЄС рядом держав-членів, зокрема посткомуністичних. Робиться висновок, що нові методи роботи Європейської Комісії покликані зробити цей інститут сильним і справедливим, який спроможний працювати разом, щоб виконати положення запропонованого європейцям Головою Комісії «Порядку денного для Європи».

Ключові слова: політика ЄС, європеїзація, нова Європейська Комісія, керівні політичні настанови Європейської Комісії, методи роботи комісії.

Постановка проблеми. Після виборів у Європейський Парламент, які відбулися 23 – 26 травня 2019 р. за найвищої з 1994 р. явки виборців (50,6 %), помітну частину яких становила молодь [2], у ЄС розпочався новий інституційний цикл, у ході якого відбулося оновлення таких важливих інститутів Союзу, як Європейський Парламент та Європейська Комісія (ЄК). Однією з ключових подій цього циклу, безумовно, стало обрання новим складом Європейського Парламенту спочатку Голови (рішення Європейського Парламенту від 16 липня 2019 р.), а потім і всього складу ЄК (рішення Європейського Парламенту від 27 листопада 2019 р.), п'ятирічна каденція якої розпочалася 1 грудня 2019 р.

Новостворена ЄК має неабиякі амбіції – її очільниця хоче, щоб «наступні п'ять років були для Європи можливістю прагнути більше вдому, щоб лідирувати у світі» [11, р. 3]. Власне, кожен новий Голова ЄК сповнений амбіцій зробити роботу цього інституту якомога ефективнішою, суттєво просунути ЄС шляхом поглиблення інтеграційних процесів та максимально посилити роль ЄС як глобального гравця. Однак, на нашу думку, амбіції нинішнього складу ЄК обумовлені трьома додатковими факторами.

По-перше, Урсула фон дер Ляєн стала першою жінкою, яку обрали на посаду Голови ЄК за всю її історію [7], та другою представницею Німеччини на цій посаді після першого Голови ЄК Вальтера Хальштейна (головував у 1957 – 1967 рр.). Крім Голови до складу нової ЄК увійшли ще 26 членів (загалом по одному європейському комісару від кожної держави-члена ЄС) [9], із яких три Виконавчих заступники Голови та п'ять заступників Голови (одним із них є Верховний представник ЄС з питань закордонних справ та політики безпеки). До складу ЄК, окрім Голови, увійшли ще 11 жінок, одна з яких обіймає посаду Виконавчого заступника Голови, дві – посади заступників Голови. Кандидатури жінок до складу ЄК висунули Болгарія, Данія, Естонія, Кіпр, Мальта, Німеччина

(Голова ЄК), Португалія, Румунія, Фінляндія, Хорватія, Чеська Республіка, Швеція. Це рекордна кількість жінок в уряді ЄС, що ще більше приверне увагу його роботи як у самому ЄС, так і за його межами.

По-друге, новій ЄК доведеться працювати у внутрішньому та зовнішньому середовищі, яке, серед іншого, формуватиметься під впливом виходу Великої Британії зі складу ЄС. Це безпрецедентний виклик для ЄС, який до цього лише успішно розширювався, у тому числі й на посткомуністичний простір. ЄС бракуватиме однієї з провідних економік світу, що вплине на його бюджет, та впливового гравця на міжнародній арені, який посилював геополітичні позиції ЄС в умовах кризи міжнародної та європейської безпеки.

Нарешті, новому складу ЄК та її Голові необхідно буде підтвердити свою роль як рушійної сили процесу європейської інтеграції, оскільки саме наполеглива діяльність ЄК приводить до бажаних, з огляду на цінності та цілі ЄС, змін у політиці держав-членів, країн-кандидатів та потенційних кандидатів на вступ, а також третіх країн, які ми характеризуємо як європеїзацію. Особливої актуальності цій місії ЄК надають проблеми з дотриманням основоположних принципів ЄС рядом держав-членів, особливо посткомуністичних (наприклад, Польща, Угорщина), тобто тих, які стали членами Союзу у 2004 – 2013 рр.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу статті покладене повідомлення Голови ЄК Урсули фон дер Ляєн «Методи роботи Європейської Комісії», оприлюднене 1 грудня 2020 р., тобто в перший день роботи нового складу цього інституту ЄС. Зазначені нові методи розглядатимуться в контексті політичних керівних принципів Голови ЄК «Союз, який прагне більшого. Мій порядок денний для Європи», які були виголошені нею на пленарному засіданні Європейського Парламенту 16 липня 2019 р. Що стосується інших публікацій, то вартою уваги є аналітична розвідка «Порядок денний політичної реформи Урсули фон дер Ляєн», підготовлена депутатом Європейського Парламенту декількох скликань (1999 – 2014), а нині Президентом ініціативи «Група Спінеллі» та позаштатним науковим співробітником Центру європейської політики А. Даффом [4]. Хоча автор і не розглядає методи роботи нової ЄК, які на той час ще не були оприлюднені, його аналіз ключових пріоритетів порядку денного новопризначеної Голови формує контекст, необхідний для розуміння бачення Урсулою фон дер Ляєн концептуальних засад внутрішнього функціонування ЄК.

Метою статті є з'ясування нових методів роботи ЄК Урсули фон дер Ляєн в контексті внутрішніх та зовнішніх умов функціонування ЄС-27.

Викладення основного матеріалу. На початку грудня 2019 р. ЄК Урсули фон дер Ляєн оприлюднила свої методи роботи, які протягом наступних п'яти років (2019 – 2024 рр.) стануть основою виконання новим складом ЄК політичних керівних принципів Голови ЄК «Союз, який прагне більшого. Мій порядок денний для Європи» [6]. З огляду на повідомлення Голови ЄК від 1 грудня 2019 р. [10], пріоритетними в роботі цього ключового інституту ЄС будуть принципи колегіальності, прозорості та ефективності. Так, у передмові до згаданого повідомлення від 1 грудня 2020 р. Голова ЄК зазначає, що хоче бачити ЄК, внутрішнє функціонування якої ґрунтується на принципах колегіальності та належного врядування: з чіткими ролями та обов'язками, рішучою прихильністю до управління ефективною та дотриманням законодавчої бази, чіткими механізмами підзвітності, високою якістю та науково обґрунтованою регуляторною політикою, відкритістю та прозорістю, високими стандартами етичної поведінки. ЄК має функціонувати як сучасний, транспарентний та орієнтований на результат інститут [10, р. 3]. Саме з цією

метою Голова ЄК запроваджує цілий ряд нововведень у методи роботи ЄК, ключові з яких ми розглянемо нижче.

Основні керівні принципи спільної роботи. ЄК приймає рішення колегіально. Усі члени ЄК, тобто європейські комісари, є рівноправними під час прийняття рішень і несуть однакову відповідальність за ці рішення. Після прийняття рішень кожен член ЄК має взяти на себе відповідальність за них, відстоювати та захищати їх. Три виконавчі заступники Голови виконують подвійну функцію, виконуючи функції віце-президентів та керуючи певною сферою політики. Виконавчі заступники Голови, Верховний представник / заступник Голови та заступники Голови відповідають за політичне керівництво та координацію роботи у сфері їх відповідальності, насамперед на основі так званих груп комісарів. Голова ЄК створила шість груп комісарів, які охоплюють шість політичних пріоритетів, запропонованого нею порядку денного: Європейська зелена ініціатива; економіка, яка працює для людей; Європа придатна для цифрової доби; захист європейського способу життя; сильніша Європа в сучасному світі; новий імпульс для європейської демократії [6].

Прозорість та контакти із зацікавленими сторонами (стейкхолдерами). Роботу всіх членів ЄК та їх кабінетів має характеризувати прозорість [10, р. 17]. Контакти членів ЄК із зацікавленими сторонами повинні бути прозорими. Крім того, члени ЄК мають прагнути до забезпечення належного балансу та репрезентативності серед зацікавлених сторін, з якими вони зустрічаються. Прозорість має особливе значення, коли конкретні інтереси, пов'язані з роботою Комісії над законодавчими ініціативами або фінансовими питаннями, обговорюються з професійними організаціями чи окремими особами. Члени ЄК не повинні зустрічатися з професійними організаціями або приватними особами, які не є зареєстрованими в Реєстрі прозорості (створена ЄК база даних, що містить перелік організацій, які намагаються впливати на законотворчий процес та процес імплементації політики інститутами ЄС; з Реєстру видно, які інтереси переслідуються, ким і з якими фінансовими ресурсами) [12]. Очікується, що всі члени ЄК будуть оприлюднювати на своїх веб-сторінках усі контакти та зустрічі з професійними організаціями та приватними особами з будь-яких питань, пов'язаних з розробленням та імплементацією політики ЄС, за винятком поважних причин, що становлять суспільний інтерес (ст. 4 Постанови Європейського Парламенту та Ради ЄС від 30 травня 2001 р. 1049/2001 про доступ громадськості до документів інституту ЄС [8]) і вимагають конфіденційності. Ці зобов'язання поширюються також на членів кабінетів та Генеральних директорів ЄК.

Відповідно до Кодексу поведінки членів ЄК [3], кожні два місяці ЄК публікує огляд представницьких та інших витрат кожного члена ЄК, який охоплює всі аспекти його діяльності, якщо тільки публікація цієї інформації не зашкодить захисту суспільних інтересів стосовно громадської безпеки, оборони та військових питань, міжнародних відносин або фінансової, монетарної чи економічної політики Союзу або держави-члена [10, р. 17].

Геополітична комісія. Вперше за координацію зовнішньополітичних аспектів діяльності ЄК буде відповідати спеціально створена група. Готуючи засідання ЄК, нова Група з питань зовнішньої координації (ЕХСО) щотижня обговорюватиме актуальні міжнародні питання та координуватиме позиції, що мають бути сформовані, серед іншого, на міжнародних форумах або під час самітів [11]. Група відіграватиме центральну роль в узгодженні внутрішніх та зовнішніх вимірів роботи ЄК. Співголовами в ЕХСО будуть дипломатичний радник Голови ЄК та заступник Глави кабінету Верховного представника ЄС з питань закордонних справ та політики безпеки / заступник Голови ЄК, які

формуватимуть порядок денний комітету, з урахуванням пропозицій кабінетів та служб. Генеральний секретаріат забезпечить комітет секретаріатом. Кабінет кожного члена ЄК призначить свого постійного члена, який братиме участь у засіданнях ЕХСО. Європейська зовнішньополітична служба консультуватиме співголів ЕХСО з питань зовнішньої політики. Постійно запрошуватимуться юридична служба ЄК, протокольна служба, прес-секретаріат та Генеральний директорат з питань бюджету. Засідання ЕХСО відбуватимуться щосереди [10, р. 14].

Прихильність до демократичного союзу. Щоб продемонструвати важливість, яку ЄК надає тому, що кажуть громадяни та їх безпосередньо обрані представники в Європейському Парламенті, вона обговорюватиме на своїх засіданнях кожне рішення, яке стосується реєстрації або відмови в реєстрації ініціатив, висунутих європейцями в межах Європейської громадянської ініціативи, право на яку передбачене ст. 11(4) Договору про Європейський Союз та ст. 24 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) [1]. ЄК також обговорить та ухвалить рішення щодо резолюцій Європейського Парламенту [5] та запитів Ради ЄС щодо законодавчих ініціатив відповідно до ст. 225¹ та 241² ДФЄС, повністю дотримуючись при цьому принципів пропорційності, субсидіарності та ефективного законодавства. Заступник Голови з питань міжінституційних відносин та прогнозування Марош Шефчович інформуватиме Європейський Парламент про подальші дії ЄК протягом трьох місяців після прийняття європейськими депутатами відповідної резолюції.

Відповідно до їхніх програмних листів європейські комісари відвідуватимуть кожену державу-члена не пізніше ніж у першу половину п'ятирічного мандату ЄК. Очікується, що вони будуть регулярно зустрічатися з національними парламентами та брати участь у діалогах громадян по всьому ЄС, зокрема в межах конференції щодо майбутнього Європи. Згідно з шостим пріоритетом політичних настанов Урсули фон дер Ляєн «Новий імпульс для європейської демократії» конференція щодо майбутнього Європи має розпочатися у 2020 р. та триватиме два роки [6, р. 19]. Конференція, у межах якої європейці матимуть можливість висловитись із питань майбутнього Європи, щоб будувати майбутнє Союзу та відігравати провідну й активну роль у визначенні його пріоритетів та рівня амбіцій, об'єднає як рівноправних партнерів громадян, зокрема молодь, громадянське суспільство та європейські інститути.

Боротьба з бюрократичною тяганиною. ЄК застосовуватиме принцип «один прийшов, один вийшов», згідно з яким кожна законодавча пропозиція, що створює нові навантаження під час її імплементації, повинна позбавити людей та бізнес від рівнозначного існуючого навантаження на рівні ЄС у тій самій сфері політики. Заступник Голови з питань міжінституційних відносин та прогнозування наглядатиме за застосуванням цього принципу та забезпечить його послідовне застосування у відповідних службах ЄК [10, р. 11].

Цифрова Комісія. ЄК прагне стати орієнтованим на користувачів інститутом ЄС, який працює в цифровому форматі та на основі фактичних даних. Засідання ЄК проходять у безпаперовому форматі за допомогою інструменту e-College [12]. Метою є поступове запровадження порядку проведення засідань без паперів на

¹ Згідно зі ст. 225 «Європейський Парламент може, діючи більшістю складу своїх членів, звертатися до Комісії щодо надання будь-яких належних пропозицій із питань, які, на його думку, вимагають ухвалення акту Союзу для цілей виконання Договорів. Якщо ЄК не надає пропозицій, вона інформує Європейський Парламент про причини» [1, с. 150].

² Згідно зі ст. 241 «Рада, діючи простою більшістю, може звертатися до ЄК з запитом провести будь-які дослідження, які Рада вважає необхідними для досягнення спільних цілей, та подати Раді будь-які належні пропозиції. Якщо ЄК не надає пропозицій, вона інформує Раду про причини» [1, с. 155].

всіх організаційних рівнях. Це можливо за умов повного дотримання вимог щодо захисту даних та кібербезпеки. Усі співробітники ЄК будуть забезпечені необхідними інструментами для спільної роботи й прийняття колективних рішень та для зменшення потреби в друкуванні документів. Ключові горизонтальні процеси, включаючи фінансовий менеджмент, діловодство, управління грантами, закупівлі та доступ до документів, будуть упорядковані за допомогою нових або вдосконалених наборів інструментів. Паралельно ЄК запроваджуватиме та поступово використовуватиме кваліфікований електронний підпис [10, р. 18].

Зелена Комісія. ЄК активізує свої зусилля для поліпшення впливу на навколишнє середовище своєї діяльності у сфері енергії, споживання води та паперу, поводження з відходами та викидів CO₂. Це вдасться зробити завдяки новим ініціативам у межах управлінського інструменту «Система управління навколишнім середовищем» (EMAS) [14], розробленого ЄК для компаній та інших організацій із метою оцінювання, звітування та поліпшення їх екологічних показників, а також більш ефективного впровадження принципів циркулярної економіки в «зелених» державних закупівлях та зміцнення здатності персоналу до екологічної поведінки [10, р. 19].

Висновки. Таким чином, Голова ЄК хоче бачити цей інститут сильним і справедливим, спроможним працювати разом, щоб виконати те, що вона пообіцяла європейцям у своєму «Порядку денному для Європи». Із цією метою Урсула фон дер Ляєн запроваджує до методів роботи ЄК цілий ряд нововведень, зокрема стосовно ролі виконавчих заступників Голови, Верховного представника ЄС з питань закордонних справ та політики безпеки, який є також одним із заступників Голови, заступників Голови та груп європейських комісарів. Також створений новий орган для координації питань зовнішніх відносин – Група з питань зовнішньої координації (EXCO) – та визначено, як ЄК виконуватиме свої зобов'язання діяти відповідно до резолюцій Європейського Парламенту, які він ухвалює на основі ст. 225 ДФЄС. Нарешті, нові методи роботи прокладають шлях до цифрової трансформації ЄК, завдяки якій засідання стануть повністю безпаперовими.

Список бібліографічних посилань

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.
2. 2019 European elections: Record turnout driven by young people. Retrieved September 23, 2019 from <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-young-people>.
3. Code of Conduct for the Members of the European Commission. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission_en
4. Duff, A. (2019). *The political reform agenda of Ursula von der Leyen*. Retrieved September 27, 2019 from https://www.epc.eu/documents/uploads/pub_9311_political_reform_agenda.pdf?doc_id=2193.
5. European Parliament resolution of 12 February 2019 on the implementation of the Treaty provisions on Parliament's power of political control over the Commission (2018/2113(INI)). Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0078_EN.html.
6. Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe By candidate for President of the European Commission*. Retrieved September 22, 2019 from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.
7. *Parliament elects Ursula von der Leyen as first female Commission President*. Retrieved from: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56824/parliament-elects-ursula-von-der-leyen-as-first-female-commission-president>.

8. *Regulation (EC) № 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.* Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>.

9. *The Commissioners. The European Commission's political leadership.* Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_en.

10. *Communication from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission.* Retrieved from <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>.

11. *The Working Methods of the von der Leyen Commission: Striving for more at home and in the world.* Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6657.

12. *Transparency Register.* Retrieved from https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en.

13. *What is EMAS?* Retrieved from: https://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm.

List of references

1. Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeiskyi Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannya Yevropeiskoho Soiuzu z protokolamy ta deklaratsiiamy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 [in Ukrainian].

2. *2019 European elections: Record turnout driven by young people.* Retrieved September 23, 2019 from <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-young-people> [in English].

3. *Code of Conduct for the Members of the European Commission.* Retrieved from https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission_en [in English].

4. Duff, A. (2019). *The political reform agenda of Ursula von der Leyen.* Retrieved September 27, 2019 from https://www.epc.eu/documents/uploads/pub_9311_political_reform_agenda.pdf?doc_id=2193 [in English].

5. *European Parliament resolution of 12 February 2019 on the implementation of the Treaty provisions on Parliament's power of political control over the Commission (2018/2113(INI)).* Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0078_EN.html [in English].

6. Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe By candidate for President of the European Commission.* Retrieved September 22, 2019 from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf [in English].

7. *Parliament elects Ursula von der Leyen as first female Commission President.* Retrieved from: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56824/parliament-elects-ursula-von-der-leyen-as-first-female-commission-president> [in English].

8. *Regulation (EC) № 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.* Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [in English].

9. *The Commissioners. The European Commission's political leadership.* Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_en [in English].

10. *Communication from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission.* Retrieved from <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf> [in English].

11. *The Working Methods of the von der Leyen Commission: Striving for more at home and in the world.* Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6657 [in English].

12. *Transparency Register.* Retrieved from https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en [in English].

13. *What is EMAS?* Retrieved from: https://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm [in English].

RUDIK Oleksandr

PhD in Political Science, Associate Professor,

Associate Professor of Department of Law and European Integration,

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**THE NEW WORKING METHODS OF THE EUROPEAN
COMMISSION FOR 2019 – 2024:
STRIVING FOR MORE AT HOME AND IN THE WORLD**

The article explores the new working methods of the European Commission for 2019 – 2024, which were presented by the President Ursula von der Leyen in her Communication to Commission on December 1, 2020. It clarifies the importance of the Commission's new working methods in the context of the internal and external environment of EU-27 functioning, as well as the President's ambitious goal, who wants «the next five years to be an opportunity for Europe to strive for more at home in order to lead in the world». According to the author of the article, the ambitions of the current Commission are due to three additional factors: the gender composition of the Commission (the President of the Commission is the first woman in this position in the EU history, and about half of the members are women), a fundamentally new internal and external environment which forms under the influence of the Brexit impact, as well as the need to reaffirm the role of the European Commission as a driving force in the European integration process, especially against the background of problems with compliance to the fundamental principles of the EU by a number of Member States, including post-communist ones. It is concluded that the Commission's new working methods are designed to make this institution strong and fair, capable of working together to implement the provisions of the «Agenda for Europe» proposed by the President of the Commission. To this end, Ursula von der Leyen introduces a number of novelties to the way the Commission works, notably with regards to the role of the Executive Vice-Presidents, the High Representative / Vice-President, Vice-Presidents and Commissioners' Groups; the creation of the Group for External Coordination; the role of the Secretariat-General in supporting the Executive Vice-Presidents and the Vice-Presidents; the Commission's follow-up to European Parliament Resolutions based on Article 225 of the Treaty on the Functioning of the European Union; the introduction of the digital transformation objective and an open, inclusive and cooperative way of working.

Key words: EU policy, Europeanization, new European Commission, political guidelines of the European Commission, working methods of the Commission.

Надійшла до редколегії 10.06.20

ШУМЛЯЄВА Ірина Дамирівна
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

Аналізується понятійно-категоріальний апарат забезпечення дотримання принципів верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації. Надається узагальнення концепцій та підходів до визначення поняття верховенства права. Розглядаються визначення, вміщені в міжнародних та європейських правових актах, у яких відображається еволюціонування категорій верховенства права і законності, зокрема в Статуті Ради Європи, резолюціях Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, доповідях Венеціанської комісії. Звертається увага на окремі аспекти закріплення принципів верховенства права та законності на національному рівні в окремих країнах з урахуванням тісного зв'язку верховенства права та законності, що відображається в публічному управлінні через інституціональну взаємодію суб'єктів публічної влади для досягнення спільних цілей. Визначаються особливості публічно-управлінського характеру принципів верховенства права і законності, які виявляються в процесі регламентації державно-владного впливу на суспільство з метою його упорядкування.

Ключові слова: верховенство права, законність, публічне управління, публічна адміністрація, держава, публічна влада, принцип.

Постановка проблеми. В умовах розвитку вітчизняного публічного управління та адміністрування важливим є вирішення завдання щодо забезпечення визнання, прийняття й реалізації кращих світових стандартів, серед яких важливе місце займає ідея верховенства права та законності. Підвищена увага до питань дотримання вимог цих принципів у діяльності публічної адміністрації обумовлена тим, що в сучасному світі панує тенденція до підвищення рівня демократичності сучасного публічного управління, пов'язана з утвердженням верховенства права і закону. Зокрема, концепція верховенства права поряд із демократією й правами людини є однією із засад діяльності Ради Європи, що закріплена в Європейській конвенції про права людини, а також уміщена в цілій низці міжнародних документів у галузі прав людини та інших документах.

Щорічно у світі проводиться глобальне дослідження, яке супроводжується визначенням рейтингу країн світу (індекс верховенства закону – The Rule of Law Index) за показниками забезпечення ними середовища, що базується на принципах верховенства права та закону. Цей індекс розроблений у 2010 р., він розраховується за методикою міжнародної неурядової організації The World Justice Project, яка базується на поєднанні загальних статистичних даних з опитування громадської думки й результатів експертних джерел, зокрема стосовно обмеження повноважень інститутів влади, порядку та безпеки, відсутності корупції, прозорості інститутів влади, дотримання законів. У ньому перші місця займають такі країни, як: Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, тоді як Україна у 2019 р. посіла 77-ме місце (з індексом – 0,50) зі 126-ти країн світу [17], а у 2020 р. – 72-ге місце (з індексом – 0,51) із 128 країн світу [18].

Слід зазначити, що 18 березня 2016 р. Європейська Комісія затвердила контрольний список для оцінювання дотримання верховенства права як інструменту, що використовується в країнах Ради Європи, яким визначені

відповідні критерії (Rule of Law Checklist) [7]. На основі цього документа у 2018 р. в Україні запустили проєкт «Оцінка верховенства права в Україні», що реалізується асоціацією юристів України спільно з Центром верховенства права за експертної підтримки Венеціанської комісії. За результатами опитувань мають бути визначені основні проблеми щодо верховенства права та закону в Україні, у тому числі й на рівні діяльності публічної адміністрації, що сприятиме подоланню основних проблем у досліджуваній сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання становлення та розвитку публічного управління та адміністрування, а також забезпечення в Україні та зарубіжних країнах ідеї верховенства права та закону стали предметом дослідження багатьох науковців, серед яких В. Бакуменко, Л. Горбунова, О. Луців, Р. Наumenко, Л. Новак-Каляєва, Л. Приходченко, П. Рабінович, О. Панкевич, С. Погребняк, В. Слеженков, О. Ющик та ін. Однак в умовах сучасних демократичних перетворень, а також побудови правової держави актуалізується постановка й вирішення проблем подальшого вдосконалення механізму забезпечення ідей верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації, що обумовлює здійснення подальших наукових розвідок стосовно термінологічної визначеності у даній предметній сфері.

Мета статті – здійснити термінологічний аналіз забезпечення принципів верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації як важливої умови розвитку публічного управління.

Викладення основного матеріалу. Зважаючи на актуальність процесу формування нової концептуальної моделі забезпечення та реалізації принципів верховенства права та законності, слід відзначити важливість теоретичного аналізу понятійно-категоріального апарату цієї предметної сфери. Відсутність єдиного підходу до розуміння понять «верховенство права», «законність», «публічна адміністрація» обумовлює необхідність звернення як до наукових праць, так і до нормативних визначень, уміщених у різних документах.

Становлення різних концепцій верховенства права тривало певний час, у результаті чого виокремлено такі основні підходи: природно-правовий (розмежування права та закону поряд із поєднанням прав людини, виходячи з теорії природного права); легістсько-позитивістський (отождоження верховенства права та верховенства закону); соціологічно-позитивістський (зв'язок права з певними соціальними явищами, розуміння права як специфічної соціальної реальності, реалізація соціально-природних прав і обов'язків людини); змішаний (поєднання різних концепцій) [12, с. 5 – 7].

Також фахівці наголошують на виокремленні двох основних підходів до визначення змісту поняття «верховенство права»: інтегрального (розглядається шляхом аналізу відокремлених понять «право» та «верховенство») та поелементного (шляхом аналізу та синтезу окремих елементів поняття «верховенство права»), які мають багато спільного [13, с. 26]. Водночас ґрунтовне дослідження складових частин інтегрального підходу свідчить про його системні недоліки. Зокрема, його використання унеможливлює уніфіковану інтерпретацію цього поняття внаслідок плюралізму поглядів на природу права, а в переважній більшості випадків прихильники такого підходу обмежуються спробою надати тільки визначення загального поняття верховенства права, тому цей принцип залишається змістовно невизначеним, характеризується строкатістю, зважаючи на доволі широкий розсуд його інтерпретаторів. Тому значна кількість науковців схильється до поелементного підходу, згідно з яким верховенство права інтерпретується шляхом вказівки на різні його елементи (підпринципи, аспекти тощо) [8, с. 56 – 57].

Поряд із науковими підходами до визначення сутності верховенства права

важливими є визначення, які використовуються в міжнародних та європейських актах, у яких відображено еволюціонування категорій верховенства права і законності з моменту їх значного поширення, починаючи із середини XX ст. Необхідність утвердження та дотримання принципу верховенства права закріплена в багатьох документах провідних міжнародних та європейських організацій. Виділяють міжнародний та європейський аспекти розуміння концепції верховенства права.

На міжнародному рівні слід відзначити діяльність Генеральної Асамблеї, Ради безпеки, Економічної та соціальної ради, Ради з прав людини ООН, які розглядають та застосовують термінологію концепції верховенства права та забезпечення законності в різних документах. ООН проголосила верховенство права загальним базовим принципом, зокрема у Показниках верховенства права, що було підтримано на регіональному рівні в різних документах.

Уперше Генеральна Асамблея ООН розглянула концепцію верховенства права на Всесвітній конференції з прав людини, що відбулася у Відні в 1993 р. Після створення Управління Верховного комісара ООН з прав людини розпочалася практика щорічного прийняття резолюцій з питань зміцнення верховенства права. У 2005 р. керівники країн світу, які зібралися на Всесвітній саміт, установили, що верховенство права є однією з чотирьох ключових галузей, з урахуванням чого в його підсумковому документі було визнано необхідність загального дотримання й забезпечення верховенства права як на національному, так і на міжнародному рівнях [5].

Серед останніх резолюцій Генеральної Асамблеї ООН про верховенство права слід відзначити: Декларацію наради на високому рівні Генеральної асамблеї з питань верховенства права на національному та міжнародному рівнях, прийнята резолюцією Генеральної асамблеї від 24 вересня 2012 р.; низку резолюцій під назвою «Верховенство права на національному та міжнародному рівнях», що були прийняті 14 грудня 2015 р., 13 грудня 2016 р., 7 грудня 2017 р., 20 грудня 2018 р., 18 грудня 2019 р. У Резолюції від 18 грудня 2019 р. підкреслюється важливість утвердження принципів верховенства права на національному та міжнародному рівнях, що має дуже важливе значення для забезпечення поступального економічного зростання, стійкого розвитку, викорінення злиденності та захисту всіх прав та основних свобод. У зв'язку з цим наголошується на необхідності забезпечення на національному рівні верховенства права та посилення відповідної підтримки шляхом надання технічної допомоги та діяльності, укріплення та підтримки діяльності національних установ, які активно просувають верховенство права з урахуванням національних стратегій та пріоритетів задля здійснення відповідних зобов'язань [2].

На нинішньому етапі розвитку інституту публічного адміністрування в європейській доктрині превалює принцип верховенства права, який не ототожнюється з принципом законності, оскільки включений до переліку відповідних вимог його реалізації. Зокрема, ідея верховенства права в Преамбулі Статуту Ради Європи віднесена до основних принципів, які становлять «підвалини кожної справжньої демократії». У ст. 3 Статуту закріплено, що кожен член Ради Європи повинен визнати принцип верховенства права, так само як здійснення прав і свобод людини, як умову членства в організації [15]. Крім того, верховенство права включено до тексту багатьох конвенцій та рекомендацій Ради Європи. Зокрема, у преамбулі Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод верховенство права зазначається як спільна спадщина поряд із політичними традиціями, ідеалами та свободою [6].

У 2011 р. Венеціанська комісія розглянула принцип верховенства права у світлі Резолюції 1594 (2007) Парламентської Асамблеї, відзначивши необхідність

забезпечити правильну інтерпретацію терміна «верховенство права» з урахуванням принципу законності. Для цього аналізуються визначення, запропоновані різними авторами, що представляють різні системи права й державного устрою, результатом чого стало визначення поняття верховенства права як чіткої і передбачуваної правової системи, за якої кожен громадянин має право на гідне, рівноправне і розумне ставлення відповідно до закону з боку всіх владних осіб, а також має можливість оскаржити їх рішення в незалежних і неупереджених судах у межах справедливого судового розгляду. При цьому Венеціанська комісія застерегла від суто формального вузького підходу до поняття верховенства права, що передбачає лише те, щоб дії чиновника були дозволені законом [7].

На національному рівні принципи верховенства права та законності закріплені в деяких країнах ЄС на конституційному рівні, а в переважній більшості держав також і на законодавчому рівні, що обумовлено особливостями їх еволюційного державницького розвитку. Як зазначає Ж. Зіллер, концепції правової держави, верховенства права та законності розвивалися в різних країнах, проте, не будучи ідентичними, спільно передбачають підпорядкування управлінському праву [4, с. 189].

Формування уявлень про сутність принципу верховенства права у світі триває від часів давньогрецьких філософів до обґрунтування теорії природного права, яка стала засадничою для його становлення та розвитку протягом XVII – XIX ст. в умовах європейського культурно-правового простору. Як зазначає С. Погребняк, за своїм історичним походженням принцип верховенства права безперечно є англійською концепцією, що у XX ст. вийшла за межі Великої Британії і була сприйнята іншими європейськими державами й втілена в міжнародному просторі [10, с. 3, 13]. Нині у Великій Британії ця ідея найповніше може бути реалізована під час розмежування трьох близьких за змістом концепцій: панування права (настання негативних наслідків лише у випадку прямого порушення закону в передбаченому законом судовому порядку); верховенство права (кожна особа, незалежно від посади й становища в суспільстві, є рівною перед законом); пріоритет законності (урахування та відповідність змісту конституційних норм принципу верховенства права на засадах загальних конституційних принципів). Це свідчить про те, що на сучасному етапі розвитку інституту публічного адміністрування до основоположного принципу побудови сучасної держави належить верховенство права, яке не отожднюється з принципом законності. Проте слід відзначити тісний зв'язок верховенства права та законності, оскільки вони пов'язані між собою, зважаючи на процес їх еволюціонування протягом розвитку суспільних відносин різних часів і впливу на економічний, політичний, соціально-культурний та духовний стан громадянського суспільства. На сучасному етапі їх єдність обумовлена тісною інституціональною взаємодією задля досягнення спільних цілей, які ставлять перед собою сучасні країни, що відображається в діяльності органів публічного адміністрування через використання ефективних інструментів публічного управління. Наприклад, сучасне тлумачення поняття законності у Франції пов'язано із тезою про те, що цей принцип є частиною більш загального принципу верховенства права, яким встановлюються вимоги щодо дотримання всієї сукупності правових норм [14].

У доповіді Венеціанської комісії «Про верховенство права» законність розглядається як риса та частина верховенства права. При цьому підкреслюється, що вона передбачає виконання законів, які стосуються не тільки окремих осіб, але й публічних органів влади, тому має відношення до дій публічних посадових осіб, обумовлюючи також і те, що вони повинні отримати дозвіл на здійснення певних дій та діяти в межах наданих повноважень [9]. Законність також передбачає, що ніхто не може бути покараний, окрім як за порушення раніше прийнятих чи

визначених норм закону, при цьому сам закон не може бути порушений беззаконно, означаючи необхідність його виконання в межах можливого.

У вітчизняній науковій літературі проблема визначення законності належить до тієї групи питань, які, незважаючи на значне опрацювання протягом тривалого часу, залишаються дискусійними, ураховуючи її багатоаспектність, за якої її розглядають як принцип, метод або режим. Законність як принцип проголошується, а також нерідко й закріплюється в законодавстві як вимога дотримуватися приписів, що звернена до всіх суб'єктів суспільних відносин. Під час дотримання й реалізації норм права вона проявляється в діяльності відповідних суб'єктів, що відображає її зміст як метод, унаслідок чого виникає режим суспільного життя, який є обов'язком учасників суспільних відносин дотримуватися й виконувати правові приписи. Це свідчить про переважно правничий характер існуючих підходів до визначення законності. Водночас на сучасному етапі розвитку публічного управління актуалізується приділення особливої уваги тим аспектам, які стосуються діяльності публічної адміністрації.

Складність та неоднозначність поняття «публічне управління» зумовлюється його специфічними особливостями залежно від рівня розвитку країни. Як зазначає В. Бакуменко, найбільш важливими властивостями публічного управління є: його масштабність, різноманіття управлінських впливів, монополія на нормативно-правову діяльність, певні унормовані структури органів влади та управління, специфіка роботи відповідних служб, дисипативний характер самоорганізації [11, с. 110 – 111]. Також важливим є те, що воно забезпечує підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей [1, с. 39].

Українська науковиця Л. Новак-Каляєва пропонує розглядати публічне управління як діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах, визначених законом, повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць [11, с. 144]. При цьому виділяється багаторівневе публічне управління (процес неієрархічного мережевого управління, що вміщує широкий комплекс заходів, множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що перебувають у складних і таких, які постійно змінюються, відносинах один з одним [11, с. 18]), клієнт-орієнтоване управління (владний вплив на життєдіяльність людей з боку органів публічної влади, що спирається на глибоке вивчення існуючих і таких, які виникають, потреб клієнтів шляхом упровадження нових сучасних концепцій управління відносинами з ними, а також додаткових сервісів та послуг, підвищуючи їх конкурентоспроможність і цінність для споживача та гарантуючи його подальшу зацікавленість в їх отриманні з метою досягнення цілей суспільного розвитку [11, с. 69]), а також публічне управління в різних сферах (житлово-комунальній, соціального розвитку, молодіжній, у сфері культури та освіти [11, с. 144 – 145]).

Публічне адміністрування розглядається як складова частина публічного управління, яке здійснюється на професійній (неполітичній) основі, залучаючи в разі потреби неурядових партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері. З огляду на це, на думку Р. Науменка, публічне адміністрування – це вид організаційно-розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно-управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг [11, с. 142 – 143].

З огляду на широкий контекст публічного адміністрування необхідно звернути увагу на те, що управлінський характер законності визначається в процесі характеристики регламентації державно-владного впливу на суспільство з метою його упорядкування, у зв'язку з чим законність може розглядатися як:

– потреба суспільства у врегулюванні на рівні держави вимог законності та створенні механізму її забезпечення за допомогою інструментів публічного управління та адміністрування (передбачає прийняття державою зобов'язання та виконання нею вимог щодо забезпечення управлінських функцій публічної адміністрації за допомогою правових засобів; закріплення прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин у законах; чітка нормативна визначеність меж впливу органів публічного управління на суспільство; регламентація діяльності механізму й апарату держави, визначеність відповідних форм діяльності);

– принцип здійснення суб'єктами публічної влади відповідних повноважень (законодавче закріплення компетенції державно-владних і самоврядних структур, ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону, дотримання у діяльності державних й місцевих самоврядних структур конституційних прав і свобод людини).

Досить слушною є думка О. Ющика про те, що принцип законності не можна обмежувати суто формулюванням вимоги до агентів публічної влади дотримуватися положень закону [16, с. 15 – 16]. Ця позиція є загальною не тільки для органів державної влади та місцевого самоврядування, але й стосується всіх фізичних і юридичних осіб на території країни. Іншими словами, він має всеосяжне суспільне значення, є основою взаємовідносин влади і суспільства, їх функціонування та розвитку [3].

Висновки. Таким чином, принципи верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації відтворюють законність у суспільстві, тому вектор їх дії спрямований одночасно на публічну владу та суспільство. Утвердження в суспільстві засад верховенства права і законності, які тісно пов'язані між собою, передбачає: їх вплив на економічний, політичний, соціально-культурний та духовний стан громадянського суспільства; тісну інституціональну взаємодію задля досягнення спільних цілей, що відображається в діяльності органів публічного адміністрування через використання ефективних інструментів публічного управління; пріоритет принципу верховенства права за умови, що принцип законності включений до переліку вимог його реалізації; суворе виконання й дотримання права й закону не тільки громадянами, але й інститутами державної влади, оскільки принципи верховенства права й законності, з одного боку, є основною силою державної влади, орієнтуючи суспільство на добровільне виконання її велінь, а з іншого – ставлять державну владу перед необхідністю обмежувати себе у своїх діях.

Список бібліографічних посилань

1. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 8. С. 35 – 41.
2. Верховенство права на національному і міжнародному рівнях: резолюція Генеральної Асамблеї ООН от 18 дек. 2019 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/74/191>.
3. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 240 с.
4. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Київ: Основи, 1996. 420 с.
5. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г.: резолюция № 60/1, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_e56.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листоп. 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

7. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права: принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии 11 – 12 марта 2016 г. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus).
8. Луців О. М. «Інтегральний» підхід до з'ясування сутності верховенства права: загальна характеристика та основні різновиди. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. 2013. Вип. 22. Т. 1, ч. 1. С. 53 – 57.
9. О верховенстве права: доклад, утвержденный Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии 25 – 26 марта 2011 г. *Право Украины*. 2011. №10. С. 168 – 184.
10. Погребняк С. П. Историчні витоки верховенства права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. 2008. Вип. 15. С. 3 – 13.
11. Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда [та ін.]; за заг. ред. В. С. Куйбіди [та ін.]. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
12. Рабінович П., Луців О. Верховенство права: сучасні вітчизняні підходи до інтерпретації. *Вісн. академії правових наук України*. 2012. № 2. С. 3 – 16. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapnu_2012_2_3/.
13. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія / Рабінович П. М., Луців О. М., Панкевич О. З., Рабінович С. П.; [редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін.]. Львів: Сполом, 2016. 200 с.
14. Слеженков В. В. Идеи «государства законности» во французской юриспруденции. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/idei-gosudarstva-zakonnosti-vo-frantsuzskoy-yurisprudentsii>.
15. Статут Ради Європи від 5 трав. 1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001/
16. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с.
17. *The World Justice Project Rule of Law Index 2019*. Retrieved from: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>.
18. *The World Justice Project Rule of Law Index 2020*. Retrieved from: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf.

List of references

1. Al-Atti I. V. Publichne upravlinnia: sutnist i vyznachennia. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2018. Т. 6. № 8. Р. 35 – 41 [in Ukrainian].
2. Verhovenstvo prava na natsionalnom i mezhdunarodnom urovnyah: rezolyutsiya Generalnoy Assamblei OON ot 18 dek. 2019 g. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/74/191> [in Russian].
3. Horbunova L. M. Pryntsyp zakonnosti u normotvorchii diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: monohrafiia. Kyiv: Yurinkom Inter, 2008. 240 p. [in Ukrainian].
4. Ziller Zh. Polityko-administrativni systemy krain YeS. Kyiv: Osnovy, 1996. 420 p. [in Ukrainian].
5. Itogovyyi dokument Vsemirnogo sammita 2005 g.: rezolyutsiya № 60/1, prinyataya Generalnoy Assambleey Organizatsii Ob'edinennykh Natsiy. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_e56 [in Russian].
6. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 4 lystop. 1950 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 [in Ukrainian].
7. Kontrolnyi spisok voprosov dlya otsenki soblyudeniya verhovenstva prava: prinyat na 106-m plenarnom zasedanii Venetsianskoy komissii 11 – 12 marta 2016 g. URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus) [in Russian].
8. Lutsiv O. M. «Intehralnyi» pidkhid do ziasuvannia sutnosti verkhovenstva prava: zahalna kharakterystyka ta osnovni riznovydy. *Nauk. visn. Uzhhorod. nats. un-tu*. 2013. Vyp. 22. Т. 1, ch.1. Р. 53 – 57 [in Ukrainian].
9. O verhovenstve prava: doklad, utverzhdenyy Venetsianskoy komissiey na 86-y plenarnoy sessii 25 – 26 marta 2011 g. *Pravo Ukrainy*. 2011. № 10. Р. 168 – 184 [in Russian].
10. Pohrebniak S. P. Istorychni vytoky verkhovenstva prava. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriadyvannia*: zb. nauk. pr. 2008. Vyp. 15. Р. 3 – 13 [in Ukrainian].

11. Publichne upravlinnia: terminol. slov. / uklad.: V. S. Kuibida [ta in.]; za zah. red. V. S. Kuibidy [ta in.]. Kyiv: NADU, 2018. 224 p. [in Ukrainian].
12. Rabinovych P., Lutsiv O. Verkhovenstvo prava: suchasni vitchyzniani pidkhody do interpretatsii. *Visn. akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2012. № 2. P. 3 – 16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_2_3/ [in Ukrainian].
13. Pryntsyp verkhovenstva prava: problemy teorii ta praktyky: monohrafiia / Rabinovych P. M., Lutsiv O. M., Pankevych O. Z., Rabinovych S. P.; [redkol.: P. M. Rabinovych (holov. red.) ta in.]. Lviv: Spolom, 2016. 200 p. [in Ukrainian].
14. Slezhenkov V. V. Idei «gosudarstva zakonnosti» vo frantsuzskoy yurisprudentsii. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/idei-gosudarstva-zakonnosti-vo-frantsuzskoy-yurisprudentsii> [in Russian].
15. Statut Rady Yevropy vid 5 trav. 1949 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001 [in Ukrainian].
16. Yushchuk O. I. Pravova reforma: zahalne poniattia, problemy zdiisnennia v Ukraini. Kyiv: In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1997. 192 p. [in Ukrainian].
17. *The World Justice Project Rule of Law Index 2019*. Retrieved from: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf> [in English].
18. *The World Justice Project Rule of Law Index 2020*. Retrieved from: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf [in English].

SHUMLIAIEVA Iryna

PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Law and European Integration,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

ENSURING THE PRINCIPLES OF THE RULE OF LAW AND LEGALITY IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION: TERMINOLOGICAL ANALYSIS

In the context of the development of home public administration, the implementation of research in terms of providing a meaningful description of the principles of the rule of law and legality in order to comply with them and ensure the activities of public authorities is becoming relevant. Therefore, the purpose of the scientific article is to implement a terminological analysis of the principles of the rule of law and legality in the activities of public administration, as an important condition for the development of public administration. The article considers terminological issues related to the definition of the essence of the concepts «rule of law», «legality», «public administration», by analyzing scientific papers and legal documents. Particular attention is paid to the definitions contained in the norms of international and European acts concerning the definition of the content of the principles of the rule of law and legality, which allowed distinguishing the relevant international and European understanding of the conceptual foundations of these concepts. It is established that at the present stage of development of the institution of public administration in the European doctrine the principle of the rule of law prevails, which is not identified with the principle of legality, as it is included in the list of relevant requirements for the implementation of the first one. The relationship between the rule of law and the rule of legality is shown, given their close relationship, formed in the process of evolution at different times during the development of social relations. As a result of research of scientific literature and normative-legal sources, it is offered to consider legality in activity of public administration in a wide public-administrative context through a prism of regulation of the state-authoritative influence on society for the purpose of its ordering. Since the vector of the rule of law and legality is aimed at both public authorities and society, it is assumed that the adoption of these principles in society involves the implementation of the requirements set out in the article to ensure compliance with public administration.

Key words: rule of law, legality, public management, public administration, state, public power, principle.

Надійшла до редколегії 22.04.20

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.07:005.(075); 368.01
doi 10.33287/102025

КЛИМЕНКО Ольга Вікторівна
голов. спеціаліст відділу захисту прав споживачів
департаменту страхового регулювання та нагляду
Національної комісії, що здійснює державне регулювання
у сфері ринків фінансових послуг
ORCID:0000-0002-8211-5965

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ СТРАХОВИХ ПОСЛУГ

Висвітлюються проблеми функціонування системи регулювання фінансових ринків на прикладі ринку страхових послуг. Надаються пропозиції щодо її удосконалення для підвищення конкурентоспроможності цих ринків. Розглядаються показники стану страхового ринку України порівняно з аналогічними показниками таких ринків у країнах Європейського Союзу. Аналізується динаміка концентрації страхового ринку України протягом 15 останніх років. Визначаються основні тенденції розвитку конкуренції у цій сфері. Обґрунтовується необхідність державного регулювання концентрації страхового ринку. Розглядаються методологія та інструментарій, які застосовуються під час дослідження питань концентрації і конкурентоспроможності страхового ринку. Пропонуються заходи щодо прискорення розвитку ринку страхових послуг України шляхом удосконалення системи його регулювання.

Ключові слова: ринок страхування, державне регулювання, конкуренція, концентрація, індекс Герфіндаля – Гіршмана, розвиток.

Постановка проблеми. Підвищення ефективності діяльності страхового ринку є одним із першочергових завдань системи державного регулювання фінансового сектору економіки України. У нашій державі потенційні можливості ринку страхових послуг не реалізовані, а його ефективність суттєво поступається аналогічним ринкам країн Європейського Союзу (ЄС). Так, відношення страхових премій до валового внутрішнього продукту (ВВП) у 2018 – 2019 рр. в Україні становило приблизно 1,4 %, у той час як у державах ЄС – на рівні 7,2 %. Це при тому, що і ВВП у європейських країнах значно більший. Частка страхових платежів за особистим страхуванням в Україні становить 4 – 5 %. У країнах Європи – ~60 %. Відношення страхових виплат до страхових премій в Україні становить 23,5 %, в ЄС – на рівні 40 %. І так далі. Ці дані свідчать про нагальну необхідність вжиття заходів щодо наближення страхового ринку і системи його державного

регулювання до європейських стандартів. Вжиті заходи мають передбачати посилення контролю з боку держави за концентрацією суб'єктів господарювання на страховому ринку та забезпечувати на ньому умови конкуренції, які ґрунтуються на принципах ринкової економіки. Зазначене зумовлює актуальність дослідження даної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням концентрації і конкуренції на фінансових ринках України присвячено багато наукових праць таких вітчизняних науковців: О. Абакуменко [1], О. Гаманкова [4], І. Головка-Марченко [5], В. Диба [6], С. Зінчик, О. Момот [7], І. Малікова [11], А. Шірінян, Л. Шірінян [18; 19]. Викладені в науковій літературі напрацювання на цю тему заслуговують на увагу, незважаючи на те що різняться підходами, методологією досліджень, рівнем деталізації висновків та конкретизацією рекомендацій. Так, у працях О. Гаманкової [4], Л. Нечипорук [12], Я. Шумелди [20] підкреслюється, що страховий ринок в Україні, як і в будь-якій іншій державі, не може ефективно функціонувати без розвинутої конкуренції. Система державного регулювання страхового ринку зобов'язана чітко відстежувати процеси економічної концентрації. Але, як зазначено в статті О. Гаманкової [4], до 2009 р. темі концентрації на страховому ринку не приділялося достатньої уваги у вітчизняній спеціальній літературі, незважаючи на нагальну потребу її глибокого дослідження. Нині зацікавленість у вивченні цієї теми зростає у зв'язку з підвищенням її актуальності. Саме тому виникає необхідність у розвитку результатів наших попередніх досліджень, у поглибленому аналізі теми із залученням показників практичної діяльності страхового ринку України.

Мета статті полягає в поглибленні методології оцінювання і виявленні закономірностей концентрації ринку страхування України та пошуку можливостей удосконалення системи його регулювання.

Викладення основного матеріалу. Досліджуючи визначену тему, поняття «концентрація» на страховому ринку будемо розуміти як процес зосередження зібраних страхових премій в обмеженій кількості страхових компаній. Безумовно, це спрощене визначення поняття, але достатнє для оцінювання рівня розвитку страхового ринку й ефективності системи його державного регулювання. Показники концентрації страхового ринку характеризують рівень конкуренції і монополізації на ньому.

У нашому аналізі конкуренцію на ринку страхування будемо розглядати як суперництво страхових компаній, страхових агентів, страхових брокерів та інших суб'єктів господарювання в досягненні кращих результатів у їхній діяльності. Найчастіше це боротьба за страхові премії, досягнення максимальних обсягів яких, зокрема, є головною метою ринкової стратегії більшості страхових компаній, оскільки саме цей економічний показник визначає ефективність їх діяльності.

Одним з основних показників, за допомогою якого оцінюється рівень концентрації на страховому ринку України, є індекс Герфіндаля – Гіршмана, або ННІ. Він розраховується за формулою

$$ННІ = \sum_{i=1}^N S_i^2,$$

де S_i – ринкова частка компанії i ;

N – кількість компаній на ринку.

При цьому концентрацію страхового ринку традиційно визначають за показниками надходження валових страхових премій. Відповідно S_i – це частка страхових премій, яку має i -та страхова компанія у загальному обсязі страхових премій на ринку. ННІ є сумою квадратів часток кожної із N компаній у сумарному обсязі страхових премій. Частку S_i кожної компанії на ринку визначають у частках

одиниці або в процентах залежно від того, за скільки береться сумарний обсяг показника на ринку: за 1 % чи за 100 %. Значення ННІ можуть становити від величини, яка близька до нуля, до одиниці. Або від значення, яке близьке до нуля (при $S_i \rightarrow 0$ і $N \rightarrow \infty$) і до рівного 10 000, якщо на ринку працює лише одна компанія. Мінімум індексу $NNI_{\min}$ за фіксованої кількості N компаній досягається, якщо усі страхові компанії мають однакову частку на ринку: $S_1 = S_2 = \dots = S_N = S_{j^{***}} = S_N = \text{const}$ [9; 10; 18; 19].

Концентрацію на страховому ринку відображає також коефіцієнт $CR(m) = \sum_{i=1}^m S_i$, де $CR(m)$ – це сума найбільших ринкових часток S_i декількох (m) страховиків. Закон України «Про захист економічної конкуренції» визнає становище на ринку монопольним, якщо частка товару на ринку одного суб'єкта перевищує 35 %; якщо сума найбільших ринкових часток трьох (топ 3) суб'єктів господарювання перевищує 50 %; якщо сукупна частка не більше ніж п'ять (топ 5) суб'єктів із найбільшими частками на ринку перевищує 70 % [15]. Нацкомфінпослуг у своїх звітах щодо стану ринку страхування орієнтується на сукупні найбільші частки топ 3, топ 10, топ 20, топ 50, топ 100 і топ 200 страхових компаній.

Науковці В. Временко, В. Мужилівський, Л. Бойко звертають увагу, що в різних країнах застосовуються різні обмеження щодо зосередження в руках декількох найбільших компаній певного відсотка страхового ринку. У США, наприклад, не припускається зосередження в одній компанії понад 31 % страхового ринку, у двох – 44 %, у трьох – 54 %, у чотирьох – до 64 %. У Німеччині обмеження інші: для трьох компаній – 50 %, п'яти – 65 %. Л. Нечипорук пропонує визначати ступінь концентрації страхового ринку за граничними значеннями показника CR [12]. Зрозуміло, що кожна держава, визначаючи граничні значення коефіцієнтів концентрації, виходить із конкретного стану свого ринку і намагається завдяки цим граничним величинам концентрації сприяти розвитку конкуренції, стримувати монополізацію. Український страховий ринок, як показано вище, поступається аналогічним ринкам країн ЄС і США. Тому, регулюючи процеси економічної концентрації, слід зважати на реальну ситуацію на страховому ринку України і керуватися національними інтересами, виключаючи сліпе копіювання навіть найкращого закордонного досвіду.

У попередніх дослідженнях ми розглядали інші показники, коефіцієнти, критерії, оцінки концентрації фінансових ринків. Але вони ще не набули на практиці такого поширення і визнання, як індекс Герфіндаля-Гіршмана. Для оцінювання ступеня концентрації на ринку страхових послуг в Україні прийнято використовувати діапазони значень ННІ, які застосовували в США до 2010 р. Так, концентрація на ринку вважається незначною, якщо $NNI < 1000$, середньою – при $1000 \leq NNI \leq 1800$ і високою – при $NNI > 1800$ [2; 8–10; 12; 16; 20]. Розглянемо кількість страхових компаній, обсяги валових страхових премій та значення ННІ за роками на страховому ринку України (таблиця). Орієнтуючись на наведені вище граничні значення ННІ, Нацкомфінпослуг вважає, що концентрація на ринку ризикових видів страхування і загалом на страховому ринку України є незначною.

Згідно з показниками ННІ (таблиця) на ринку страхування життя має місце помірна концентрація. Але за даними Нацкомфінпослуг протягом 2017 – 2018 рр. на ринку страхування життя (на ринку страхування «Life») перші топ 3 компанії отримували понад 54 % надходжень від усіх валових страхових премій. Частка топ 10 страхових компаній становила 95,9–96,9 %, а частка топ 20 – майже 99,9 %. Приблизно така сама ситуація спостерігалась і у 2019 р. А у 2011 р. частка топ 3 була на рівні 51,3 %, топ 10 – 87,1 %, топ 20 – 96,7 %. Як бачимо, посилення концентрації на ринку страхування життя в Україні відбувалося при зменшенні кількості страхових компаній.

Висновок Нацкомфінпослуг, що концентрація страхових компаній на ринку страхування «Life» є помірною, не корелюється з наведеними вище даними щодо часток топ 3, топ 10 і топ 20. Такий висновок не відповідає і ст. 12 Закону України «Про захист

економічної конкуренції», згідно з яким монопольним вважається становище на ринку, коли сукупна частка не більше ніж трьох суб'єктів господарювання (у нашій темі страхових компаній) перевищує 50 % [15]. Таким чином, з припущенням Г. Пурія, що в Україні окреслюється модель страхового ринку, відповідно до якої невелика кількість страхових компаній обслуговує переважну більшість страхувальників [16], нині можна погодитися лише стосовно ринку страхування життя. У перспективі слід очікувати в цьому секторі страхових послуг кардинальну зміну ситуації на краще. У всьому світі ринок страхування життя активно розвивається.

**Значення ННІ, визначеного за частками валових страхових премій
страхових компаній на страховому ринку України,
за період 2003 – 2007 та 2012 – 2019 рр.¹**

Роки	Показник					
	ННІ по ризикових видах страхування	ННІ по страхуванню життя	ННІ загалом на ринку	Кількість страхових компаній	Валові страхові премії, млн дол. США	Курс гривні до дол. США
2003	282,1	1 941,8	282,1	357	1 704,0	5,33
2004	315,9	1 443,9	310,0	387	3 795,1	5,32
2005	167,6	1 257,7	160,0	398	2 508,1	5,12
2006	162,7	1 466,0	153,9	411	2 738,6	5,05
2007	169,1	1 234,0	172,1	447	3 566,0	5,05
2012	170,4	1 036,5	150,2	414	2 691,5	7,99
2013	188,9	1 222,2	166,8	407	585,9	7,99
2014	206,7	1 042,6	181,5	382	2 251,9	11,89
2015	232,7	983,0	205,1	361	1 361,2	21,86
2016	280,7	1 079,6	245,1	310	1 376,4	25,60
2017	305,3	1 417,5	272,1	294	1 633,0	26,62
2018	247,9	1 441,4	219,3	281	1 815,0	27,20
2019*	273,8	1 540,3	210,9	234	1 315,6	26,51

* Інформація за перші 9 місяців 2019 р.

На ринку ризикових видів страхування за 9 місяців 2019 р. концентрація значно менша, ніж у секторі страхування життя. ННІ приблизно втричі менший відносно прийнятої граничної величини 1000. Незважаючи на відносно низькі значення індексу ННІ у секторі ризикових видів страхування, частка зібраних страхових премій топ 3 страховими компаніями була 15,3 %, топ 10 – 38 %, топ 20 – 60 %.

Розглянемо залежність ННІ від кількості страхових компаній (рис. 1) та обсягу валових страхових премій (рис. 2) на ринку загалом. Бачимо тенденцію, що величина ННІ загалом на ринку страхових послуг зменшується при збільшенні кількості страхових компаній в Україні і збільшенні обсягів зібраних страхових премій. Приймати цю тенденцію за закономірність заважають значення цих показників у 2003 і 2004 рр. Так, у 2004 р. спостерігалось аномальне збільшення (приблизно вдвічі) обсягу валових страхових премій, збільшення кількості страхових компаній з 357 у 2003 р. до 387 у 2004 р. і неочікуване підвищення ННІ. Посилення концентрації на ринку, про що свідчить збільшення ННІ, дає підстави для висновку, що значний приріст страхових премій був отриманий страховими компаніями-лідерами. При цьому у 2004 р. суттєво збільшилася різниця між валовими і чистими преміями. Причини цих відхилень від нібито наявної тенденції потребують розуміння і пояснення.

¹ За даними офіційного сайту Нацкомфінпослуг, <https://www.nfp.gov.ua>.

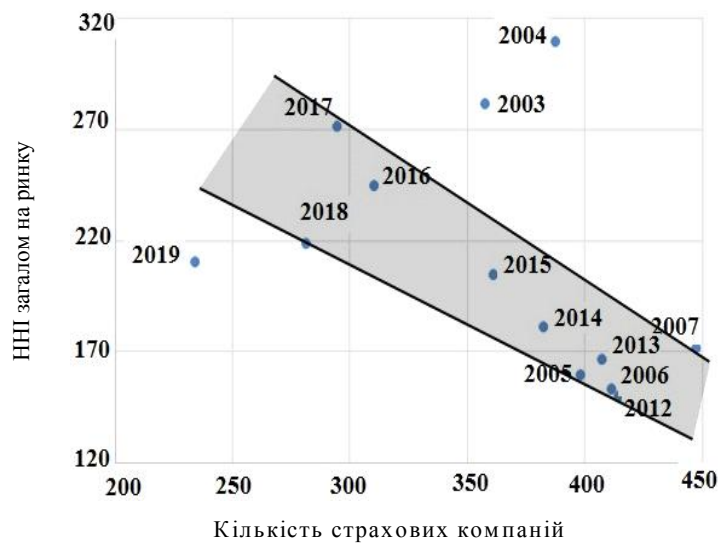


Рис. 1. Залежність ННІ загалом на ринку від кількості страхових компаній

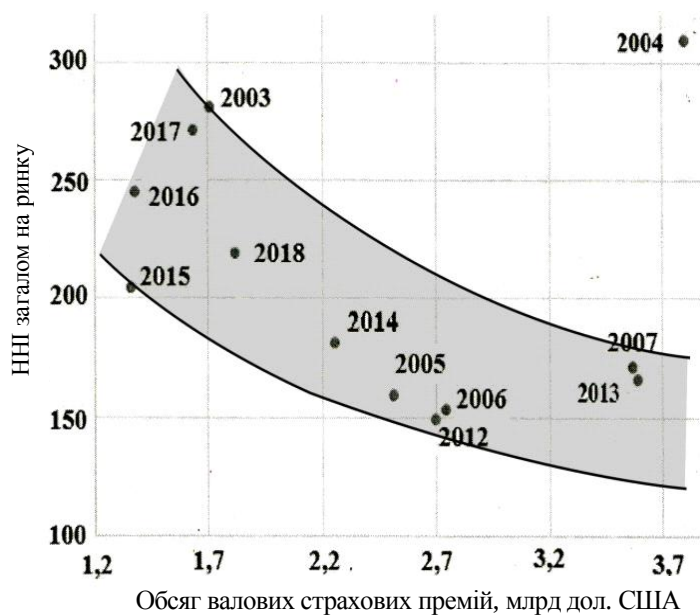


Рис. 2. Залежність ННІ загалом на ринку від обсягу валових страхових премій, млрд дол. США

Наведені дані дозволяють уточнити орієнтовні висновки і припущення наших попередніх досліджень [9; 10]. Так, у 2016 – 2018 рр. кількість страхових компаній в Україні і обсяг зібраних страхових премій зменшилися порівняно з 2005 – 2007 рр., а ННІ збільшився. Тобто помічена тенденція підтверджується. Зниження ННІ при зменшенні кількості страхових компаній на ринку може статися лише в тому випадку, якщо ринок залишать страхові компанії, які займали відносно велику частку ринку, і внаслідок цього ринкові частки компаній, які залишилися на ринку,

вирівнялись. Таке можливо, коли, наприклад, з ринку підуть 3 компанії-лідери. Якщо страховий ринок залишать фінансово слабкі, неспроможні або недобросовісні страхові компанії, це оздоровить ринок й опосередковано посилить захист споживачів страхових послуг. Вплив на концентрацію в такій ситуації залежить від сукупної частки ринку, яку займали видалені з нього страхові компанії.

Під час аналізу наявних даних (таблиця), (рис. 1, 2) необхідно мати на увазі те, що значення ННІ та кількість страхових компаній могли розраховуватись у різні місяці одного року. Наприклад, Нацкомфінпослуг скоротив кількість страхових компаній на страховому ринку в другій половині 2019 р., але в першій половині цього року страхові компанії, пізніше видалені з ринку, ще працювали, і їх частки в сукупному обсязі страхових премій могли бути враховані при визначенні ННІ. Тому значення показника ННІ за неповний 2019 р. випадає із загальної закономірності, скоріше за все, саме з причини похибки розрахунку аргументів (див. рис.1). Важливо те, що на рис. 1 значення ННІ за 2018 і 2019 рр. розташовані приблизно на одному рівні. Якби не було скорочення кількості страхових компаній у 2019 р., то показник ННІ за 2019 р. підпадав би під загальну закономірність, відповідно до якої зі збільшенням кількості страхових компаній на страховому ринку його концентрація зменшується.

Державне регулювання страхового ринку в Україні, незалежно від того, чи залишиться регулятором небанківських фінансових послуг Нацкомфінпослуг, чи ця функція перейде до Національного банку України, передбачає систему законодавчо-правових норм, заходів і механізмів впливу, які визначають правила функціонування цього ринку, діяльності на ньому страхових компаній та інших суб'єктів господарювання [17]. А основним завданням регулювальної функції держави є прийняття законів України та інших нормативно-правових актів, які будуть створювати умови для функціонування страхового ринку в інтересах страховиків, страхувальників і, головне, в інтересах економіки держави. Механізми регулювання мають забезпечувати сприятливий клімат для розвитку ринку, але в жорстко визначеному правовому полі. До механізмів державного регулювання належать правила ліцензування страхової діяльності в різних сферах, визначення розміру страхового капіталу, порядок розміщення страхових резервів компаній, нормативи оплати послуг посередників, накладення санкцій і штрафів на страхові компанії та їх керівників і под. Прийняті Верховною Радою України у 2019 р. закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг» [13]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» [14] однозначно удосконалюють державне регулювання і сприяють посиленню стабільності страхового ринку та підвищують захист інтересів споживачів страхових послуг. При цьому показники концентрації страхового ринку, динаміка змін яких протягом 15 років наведена у таблиці і рис. 1, 2, залишаються чутливими інформаційними індикаторами вектору зрушень ринку в позитивному напрямі.

Висновки. Одним з основних завдань регулятора страхового ринку України залишається забезпечення економічної конкуренції на цьому фінансовому ринку, показником якої є рівень його концентрації. Методика розрахунків показників ринку страхових послуг має удосконалюватися з урахуванням пропозицій. Водночас інформативність показників концентрації, зокрема індексу Герфіндала – Гіршмана слід посилити шляхом розрахунку його в розрізі регіонів, за видами страхування, галузевої сегментації та ін. Найбільшої уваги на нинішньому етапі розвитку економіки України регулятор страхового ринку має приділяти розширенню ринку страхування життя і заходам щодо усунення концентрації в

цьому секторі страхового ринку перш за все шляхом створення і реалізації політики заохочення страхувальників та стимулювання страховиків працювати в зазначеному напрямі. Регулятор страхового ринку за допомогою органів державної влади спроможний вирішити цю проблему.

Список бібліографічних посилань

1. Абакуменко О. В. Моделювання рівня конкуренції на фінансовому ринку України. *Бізнесінформ*. 2013. № 5. С. 302 – 310.
2. Бойко Л. О. Ступінь монополізації страхового ринку України та його вплив на основні показники діяльності. 2011. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/ispui/bitstream/123456789/511/1>.
3. Временко В., Мужилівський В. Конкуренція і монополізація у галузі недержавного обов'язкового страхування в Україні. *Вісн. Київського нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка*. 2013. Вип. 135. С. 8 – 10.
4. Гаманкова О. О. Інформаційні вади дослідження ступеня монополізації ринку страхових послуг України. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 10. С. 80 – 87.
5. Головкин-Марченко І. С. Сутність поняття конкурентоспроможності підприємства. *Економіка підприємства. Технический аудит и резервы производства*. 2013. № 5/3(13). С. 46 – 48.
6. Діба В. А. Сучасний стан та перспективи розвитку страхових компаній України. *Економіка та держава*. 2016. № 11. С. 80 – 83.
7. Зінчик С. М., Момот О. М. Поняття конкурентоспроможності як економічної категорії суспільного розвитку. *Актуальні питання підвищення конкурентоспроможності держави, бізнесу та освіти в сучасних економічних умовах: матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. Полтава, 14 – 15 лют. 2013 р. У 3 т. Т. 1. С. 23 – 25. URL: http://www.confcontact.com/20130214_econ/1_zinchik.htm#tabs_9.*
8. Золотарьова О. В. Ключові тенденції та пріоритети розвитку ринку страхових послуг в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. № 11. С. 413 – 420.
9. Клименко О. В. Напрями вдосконалення регулювання ринку страхування. *Економіка України*. 2019. № 7 – 8. С. 55 – 69.
10. Клименко О. В. Удосконалення системи державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг. *Державне управління: теорія та практика*. 2019. Вип. 2. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=26>.
11. Малікова І. П. Оцінка концентрації страхового ринку України, її зв'язок з процесом монополізації та конкуренції. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. «Економ. науки»*. 2017. Вип. 23. Ч. 3. С. 76 – 79.
12. Нечипорук Л. В. Страховий ринок: закономірності становлення та розвитку в умовах глобалізації: монографія. Харків: Право, 2010. 280 с.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг: Закон України від 20 верес. 2019 р. № 122-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/122-20>.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 верес. 2019 р. № 79-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/79-20>.
15. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 5 лип. 2011 р. № 3567-VI. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
16. Пурій Г. М. Страховий ринок України: сучасний стан та проблеми розвитку. *Ефективна економіка*. 2018. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6609>.
17. Страхування: підручник / за ред. В. Д. Базилевича. Київ: Знання, 2008. 1019 с.
18. Шірінян А. С., Шірінян Л. В. Конкурентоспроможність ринку банківських послуг України: фактор масштабу. *Економіка України*. 2019. № 2. С. 37 – 48.
19. Шірінян Л. В., Шірінян А. С. Методологія комплексної оцінки відкритості ринків банківських і страхових послуг України. *Економіка України*. 2017. № 12. С. 34 – 51.
20. Шумелда Я. П. Особливості конкуренції на страховому ринку. *Страхова справа*. 2007. № 2. С. 4 – 7.

List of references

1. Abakumenko O. V. Modeliuvannia rivnia konkurentsii na finansovomu rynku Ukrainy. *Biznesinform*. 2013. № 5. P. 302 – 310 [in Ukrainian].
2. Boiko L. O. Stupin monopolizatsii strakhovoho rynku Ukrainy ta yoho vplyv na osnovni pokaznyky diialnosti. 2011. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/ispui/bitstream/123456789/511/1> [in Ukrainian].
3. Vremenko V., Muzhylivskiy V. Konkurentsia i monopolizatsia u haluzi nederzhavnoho oboviazkovoho strakhuvannia v Ukraini. *Visn. Kyivskoho nats. un-tu im. Tarasa Shevchenka*. 2013. Vyp. 135. P. 8 – 10 [in Ukrainian].
4. Hamankova O. O. Informatsiini vady doslidzhennia stupenia monopolizatsii rynku strakhovykh posluh Ukrainy. *Aktualni problemy ekonomiky*. 2009. № 10. P. 80 – 87 [in Ukrainian].
5. Holovko-Marchenko I. S. Sutnist poniattia konkurentospromozhnist pidpriemstva. *Ekonomika predpriyatiya. Tehnicheskiy audit i rezervy proizvodstva*. 2013. № 5/3(13). P. 46 – 48 [in Ukrainian].
6. Dyba V. A. Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku strakhovykh kompanii Ukrainy. *Ekonomika ta derzhava*. 2016. № 11. P. 80 – 83 [in Ukrainian].
7. Zinchyk S. M., Momot O. M. Poniattia konkurentospromozhnosti yak ekonomichnoi kateorii suspilnoho rozvytku. *Aktualni pytannia pidvyshchennia konkurentospromozhnosti derzhavy, biznesu ta osvity v suchasnykh ekonomichnykh umovakh: materialy I Mizhnar. nauk.-prakt. konf. Poltava, 14 – 15 liut. 2013 r. U 3 t. T. 1. P. 23 – 25*. URL: http://www.confcontact.com/20130214_econ/1_zinchik.htm#tabs_9 [in Ukrainian].
8. Zolotarova O. V. Kliuchovi tendentsii ta priority rozvytku rynku strakhovykh posluh v Ukraini. *Ekonomika i suspilstvo*. 2017. № 11. P. 413 – 420.
9. Klymenko O. V. Napriamy vdoskonalennia rehuliuвання rynku strakhuvannia. *Ekonomika Ukrainy*. 2019. № 7 – 8. P. 55 – 69 [in Ukrainian].
10. Klymenko O. V. Udoskonalennia systemy derzhavnoho rehuliuвання ryнкiv nebankivskykh finansovykh posluh. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2019. Vyp. 2. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=26> [in Ukrainian].
11. Malikova I. P. Otsinka kontsentratsii strakhovoho rynku Ukrainy, yii zviazok z protsesom monopolizatsii ta konkurentsii. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*. Ser. «Ekonom. nauky». 2017. Vyp. 23. Ch. 3. P. 76 – 79 [in Ukrainian].
12. Nechyporuk L. V. Strakhovy rynek: zakonodavstvo stanovlennia ta rozvytku v umovakh hlobalizatsii: monohrafiia. Kharkiv: Pravo, 2010. 280 p. [in Ukrainian].
13. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zakhystu prav spozhyvachiv finansovykh posluh: Zakon Ukrainy vid 20 veres. 2019 r. № 122-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/122-20> [in Ukrainian].
14. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia funktsii iz derzhavnoho rehuliuвання ryнкiv finansovykh posluh: Zakon Ukrainy vid 12 veres. 2019 r. № 79-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/79-20> [in Ukrainian].
15. Pro zakhyst ekonomichnoi konkurentsii: Zakon Ukrainy vid 5 lyp. 2011 r. № 3567-VI. URL: <http://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
16. Purii H. M. Strakhovy rynek Ukrainy: suchasnyi stan ta problemy rozvytku. *Efektivna ekonomika*. 2018. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6609> [in Ukrainian].
17. Strakhuvannia: pidruchnyk / za red. V. D. Bazylevycha. Kyiv: Znannia, 2008. 1019 p. [in Ukrainian].
18. Shirinian A. S., Shirinian L. V. Konkurentospromozhnist rynku bankivskykh posluh Ukrainy: faktor masshtabu. *Ekonomika Ukrainy*. 2019. № 2. P. 37 – 48 [in Ukrainian].
19. Shirinian L. V., Shirinian A. S. Metodolohiia kompleksnoi otsinky vidkrytosti ryнкiv bankivskykh i strakhovykh posluh Ukrainy. *Ekonomika Ukrainy*. 2017. № 12. P. 34 – 51 [in Ukrainian].
20. Shumelda Ya. P. Osoblyvosti konkurentsii na strakhovomu rynku. *Strakhova sprava*. 2007. № 2. P. 4 – 7 [in Ukrainian].

KLYMENKO Olha

Chief Specialist of Department of Consumer Protection
of Department of Insurance Regulation and Supervision, National Commission
for the State Regulation of Financial Services Markets

IMPROVING STATE REGULATION OF THE INSURANCE SERVICES MARKET

An urgent task in the field of public administration of non-banking financial services markets is to improve the regulation of the insurance market. On the example of the insurance services market, the problems of the functioning of the financial market regulation system are highlighted. Suggestions for its improvement are presented to increase the competitiveness of these markets. The development of the Ukrainian insurance market after 2015 to the present has a positive trend, which indicates the effectiveness and managerial ability of the state regulation system. The indicators of the state of the insurance market of Ukraine in comparison with similar indicators of such markets in the countries of the European Union are considered. The dynamics of concentration of the insurance market of Ukraine over the past 15 years has been analyzed. The main trends in the development of competition in this financial sphere have been identified. The necessity of state regulation of the concentration of the insurance market is substantiated. Views on the methodology and tools used in the study of the concentration and competitiveness of the insurance market are presented. Suggestions for improving the methods are given. It is shown that from 2012 to 2019 the Herfindahl-Hirschman index for risky types of insurance and for the insurance market as a whole has been increasing. It is established that according to the gradation of financial market concentration levels using the Herfindahl-Hirschman index, the insurance market of Ukraine corresponds to the degree of low concentration. According to the value of the Herfindahl-Hirschman indicator, the concentration of the life insurance market during 2003 – 2019, with the exception of 2015, is moderate. But the total share of gross insurance premiums collected by the three largest insurance companies in 2017 – 2019 exceeded 50 % of all gross insurance premiums. According to the Ukrainian law, such a market is considered a monopoly. It is shown that when analyzing the state and development of the insurance market of Ukraine, it is advisable to supplement the values of the Herfindahl-Hirschman index with corrective coefficients that take into account regional characteristics of the market, types of insurance, additional indicators of its functioning efficiency. Measures are proposed to accelerate the development of the insurance market of Ukraine by improving its regulation system.

Key words: economy, state, insurance market, problems, competition, concentration, Gerfindahl-Hirschman index, regulation, development.

Надійшла до редколегії 19.03.20

УДК 35.072.3::004.658.2
doi 10.33287/102026

КАНДЗЮБА Сергій Павлович
канд. техн. наук, доц., доц. каф. інформаційних технологій
та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЯ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ В РЕГІОНАЛЬНІЙ ХМАРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджуються функціональні можливості сучасних інформаційно-комунікаційних систем для організації професійного дистанційного навчання на регіональному рівні. Обґрунтовується доцільність створення освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління. З цією метою визначаються функції освітнього сервісу, групи користувачів освітнього сервісу, застосунки сервісу «Гугл», які реалізують зазначені функції.

Розглядаються приклади зарубіжного та вітчизняного досвіду організації навчання публічних службовців з використанням інтернет-технологій.

На прикладі досвіду Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України показується, що використання пакета G Suite для освіти дозволяє швидко й ефективно створити єдиний інформаційно-освітній простір для підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування регіону.

Ключові слова: дистанційна освіта, електронний уряд, єдиний інформаційно-освітній простір, застосунки сервісу «Гугл», регіональна хмара публічного управління, хмарні технології.

Постановка проблеми. Інформація, яку необхідно враховувати публічним службовцям усіх рівнів для прийняття рішень, швидко змінюється, що викликано новими умовами господарювання, ринковою економікою та реформою державного управління. Необхідність підтримувати на належному рівні кваліфікацію кадрів у цих умовах викликає нагальну потребу в постійному підвищенні кваліфікації великої кількості людей у всіх регіонах України, зокрема Дніпропетровській області.

Застосування традиційних методів, засобів і форм навчання вимагає значної кількості додаткових висококваліфікованих викладацьких кадрів, збільшення кількості навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців і збільшення їх навчальних потужностей, частих та тривалих відлучень від роботи керівних працівників державної служби. Усе це – час та кошти, яких дуже не вистачає нашій країні. Водночас Україна не може собі дозволити утримувати на відповідальних посадах людей, професійний рівень яких не відповідає вимогам часу.

Виходом із цього становища є широкомасштабний перехід на якісно новий рівень очно-заочного навчання – дистанційну освіту. Роботи в цьому напрямі активно ведуться в усіх розвинутих країнах світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблеми дистанційної освіти відображене в працях багатьох науковців. Зокрема, впровадження дистанційних освітніх технологій у підготовку студентів гуманітарних, військово-технічних та інженерних спеціальностей вивчали Н. Жевакіна [3], В. Лукін [8], В. Олексенко [10]. Досвід здійснення навчального процесу дистанційно в зарубіжній вищій школі розглядали О. Овчарук [9] та Б. Шуневич [15]. Питання застосування технологій дистанційної освіти у підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування висвітлені у дослідженнях С. Верби [2], С. Білорусова [1], В. Карпука [7] та ін.

Нині стрімко розвиваються хмарні технології, в Україні створюється інфраструктура системи електронного уряду, яка включає в себе як фрагмент інфраструктуру, що формується на регіональному рівні. Регіональний фрагмент системи електронного уряду можна ефективно використовувати, для цього треба наповнювати його сучасними й ефективними хмарними застосунками, у тому числі такими, які дозволяють організувати дистанційне навчання публічних службовців, працівників комунальних установ, організацій і підприємств на регіональному рівні. Тому наразі дослідження функціональних можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних систем для організації професійного дистанційного навчання на регіональному рівні є актуальним завданням.

Метою дослідження є виявлення можливості використання хмарних сервісів «Гугл» для організації освітнього сервісу та розроблення рекомендацій щодо його застосування для створення єдиного інформаційно-освітнього простору для підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців регіону.

Викладення основного матеріалу. У попередньому дослідженні ми обґрунтували доцільність створення регіональної корпоративної інформаційної системи (хмари) публічного управління, яка водночас є частиною загальнодержавної системи електронного уряду [6]. Наразі вважаємо за необхідне обґрунтувати доцільність створення освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління. З цією метою далі будуть визначені:

- функції освітнього сервісу;
- групи користувачів освітнього сервісу;
- сервіси «Гугл», які реалізують зазначені функції.

В Україні нині приділяється багато уваги підготовці та підвищенню кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Насамперед ці питання отримали правове унормування. Згідно зі ст. 29 Закону України «Про державну службу» [11] державні службовці підвищують свою кваліфікацію не рідше ніж один раз на п'ять років, у тому числі навчаючись у відповідних закладах освіти. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі. У ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначається, що постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації є одним з основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування [13]. Є також пропозиції щодо подальшого розвитку чинної нормативно-правової бази в цій сфері. Кабінет Міністрів України 6 лютого 2019 р. затвердив «Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [12] для удосконалення процесу підвищення кваліфікації та рівня фахової підготовки публічних службовців, що дасть можливість задовольнити їх потреби в освітніх послугах. Підвищення професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є одним із стратегічних напрямів Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [4].

Розглянемо деякі приклади зарубіжного та вітчизняного досвіду організації навчання публічних службовців з використанням інтернет-технологій.

Цікавим прикладом організації діяльності у сфері навчання муніципальних службовців та депутатів місцевих рад є діяльність Європейської мережі навчальних закладів для органів місцевого самоврядування (ENTO), утвореної в 1995 р. за ініціативою Ради Європи. ENTO, що має статус незалежної асоціації, зареєстрованої у Франції (провінція Ельзас, департамент Нижній Рейн), штаб-квартира якої розташована в Страсбурзі, об'єднує вищі навчальні

заклади, тренінгові центри, неурядові організації, органи місцевого самоврядування та їхні асоціації з майже всіх держав-членів Ради Європи.

Основними завданнями ENTO є: надання методичної допомоги; сприяння органам місцевого й регіонального самоврядування, окремим навчальним закладам у розробленні та впровадженні навчальних програм і окремих навчальних модулів; організація навчальних семінарів та конференцій; підготовка регулярних видань (вісник, бюлетень ENTO тощо) з метою висвітлення різних заходів у галузі навчання; організація обмінів між представниками навчальних центрів різних країн Європи тощо.

ENTO, яка провадить свою діяльність під патронатом Ради Європи і є однією з мереж Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, намагається у своїй статутній діяльності відповідати завданням Ради Європи та Європейського Союзу щодо модернізації роботи органів місцевого самоврядування й удосконалення стандартів послуг, які надаються громадянам у всіх європейських країнах. Члени мережі мають також доступ до інтерактивної бази www.synchronicity.ch/web_company/ento, що містить детальну інформацію про членів ENTO, а також найсучасніші розробки в галузі навчання муніципальних службовців.

Наступним прикладом освітньої діяльності професійних асоціацій та мереж у Європі є такі дві організації: Федерація виконавчих директорів (генеральних секретарів) місцевих органів влади Європейського Союзу (UDiTE) та Мережа інститутів та шкіл державного управління Центральної та Східної Європи (NISPAcee).

UDiTE заснована в березні 1990 р. в м. Нансі (Франція) за ініціативою Жерара Комбе, генерального секретаря муніципалітету м. Нансі. Варто зауважити, що посада виконавчого директора (генерального секретаря) є найвищою адміністративною (виконавчою) посадою в органах місцевого самоврядування більшості країн-членів ЄС.

Відповідно до французького законодавства (адже UDiTE – офіційно зареєстрована організація у Франції) UDiTE є федерацією професійних асоціацій, які на сьогодні представляють інтереси керівників органів місцевого самоврядування із 16 країн ЄС, а саме: Бельгії, Кіпру, Чехії, Франції, Угорщини, Ірландії, Італії, Латвії, Люксембургу, Мальти, Португалії, Іспанії, Нідерландів, Великої Британії, Болгарії та Словаччини. Одним із пріоритетних завдань діяльності UDiTE є організація обміну професійним досвідом, ноу-хау, передовою практикою в муніципальному менеджменті, а також організація навчання її членів, зокрема через свій вебсайт www.udite.eu.

NISPAcee заснована як юридична особа в Словаччині в 1994 р. На сьогодні NISPAcee, яка об'єднує навчальні інституції й заклади з 15 європейських країн, реалізує такі види діяльності: організація щорічних міжнародних навчальних форумів з актуальних питань державного управління та місцевого самоврядування; підготовка різноманітних публікацій (посібників, підручників, досліджень тощо); проведення професійних дискусій, семінарів, робочих засідань тощо; реалізація навчальних проєктів за участі своїх членів; збір, аналіз та поширення передового досвіду, зокрема через вебсайт www.nispa.org [14].

Цікавим прикладом професійної освіти в Україні є діяльність Всеукраїнської мережі фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку (РЕГІОНЕТ), створеної за ініціативи та фінансового сприяння проєкту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». Місією РЕГІОНЕТ як неформальної й політично незаангажованою професійною спільнотою задекларовано формування системи ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для впровадження в Україні європейських стандартів життя.

РЕГІОНЕТ є спільнотою провідних фахівців і практиків у сфері регіонального та місцевого розвитку з усіх регіонів України, що взаємодіють з метою

професійного розвитку, залучення до формування й реалізації політики регіонального розвитку, а також для забезпечення органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади всіх рівнів та інших суб'єктів розвитку територій і громад передовою практикою регіонального й місцевого розвитку. Мережа має на меті підвищення спроможностей системи управління у сфері регіонального та місцевого розвитку за допомогою таких заходів:

- відбір, згуртування та цільова промоція фахівців і практиків;
- постійне підвищення професійного рівня учасників шляхом навчання, обміну досвідом між учасниками та професійного наставництва;
- спрощення комунікації між носіями знань і навичок та споживачами їхніх продуктів і послуг через каталогізацію продуктів та відкритий доступ до каталогу користувачів.

РЕГІОНЕТ складається з учасників мережі – фізичних осіб, відібраних за професійними критеріями та правилами, що встановлюються окремим Положенням про відбір учасників мережі РЕГІОНЕТ. Положення та інші документи про цю мережу є доступними на сайті <http://www.regionet.org.ua>.

Заслугує також на увагу діяльність Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад (ВАССР) у сфері управління знаннями та надання освітніх послуг. Так, на сайті ВАССР www.vassr.org функціонує портал управління знаннями, розроблений за підтримки спільного проєкту ЄС та ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду, – III». На порталі здійснюється дистанційне навчання за такими навчальними модулями: державна фінансова підтримка місцевого самоврядування (кошти Державного фонду регіонального розвитку та субвенції об'єднаних територіальних громад (ОТГ)); міжмуніципальне співробітництво; розвиток системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації; особливості підготовки інфраструктурних проєктів; кооператив як суб'єкт господарської діяльності ОТГ; староста – менеджер довіри; 10 кроків успішного проєкту; бюджетний процес; комунікаційна стратегія для розвитку сільських громад. Варто також зазначити, що протягом 2015 – 2016 рр. більш ніж тисяча службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування успішно пройшли навчання на дистанційній платформі ВАССР та отримали відповідні сертифікати.

Цікавим є також досвід швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, зокрема з розроблення та впровадження електронних (дистанційних) курсів. Так, упродовж 2011 – 2015 рр. на національному рівні реалізовано такі е-курси: управління проєктами місцевого розвитку (проведено 5 курсів, понад 1,5 тис. учасників завершили курс успішно); місцеві бюджети в контексті реформи бюджетного процесу (216 учасників завершили курс); питання практичного застосування нового антикорупційного законодавства (177 учасників завершили навчання). На регіональному й місцевому рівнях проведено такі е-курси: реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади (Дніпропетровська область – 684 особи завершили навчання); проєкти як інструмент розвитку об'єднаних територіальних громад Дніпропетровщини (127 осіб завершили курс успішно); реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади (Запорізька область – 276 учасників).

Навчання на е-курсах є безкоштовним. Кількість осіб для участі в навчанні від одного органу місцевого самоврядування, органу державної влади чи громадської організації є необмеженою. Для участі в навчанні потрібно мати електронну поштову скриньку, регулярний доступ до мережі «Інтернет» і бути готовим навчатися щонайменше 1 годину на добу.

За результатами навчального процесу сформовано Спільноту практик

місцевого розвитку на вебплатформі за адресою udl.despro.org.ua. Матеріали всеукраїнських курсів, навчальні та експертні форуми, а також можливості для проходження самотестування є доступними для учасників цієї спільноти [14].

Розглянуті приклади дозволяють зробити висновок про те, що останнім часом усе більшого поширення набуває дистанційна форма навчання, яка дає змогу охопити ширшу географію слухачів і забезпечити вивчення нових (інноваційних) тем місцевого та регіонального розвитку. Для різних категорій слухачів можуть бути використані різні форми та інструменти навчального процесу: якщо службовці надають перевагу традиційним формам навчального процесу (семінари, лекції тощо), то представники бізнес-середовища виявляють більшу зацікавленість новими інтерактивними формами.

Як зазначалося вище, в Україні, як і в усьому світі, існує необхідність підтримувати на належному рівні кваліфікацію кадрів, що зумовлює нагальну потребу в постійному підвищенні кваліфікації великої кількості людей у всіх регіонах.

Крім того, ще є певні проблеми щодо підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які стосуються таких аспектів:

- невідповідність якості професійної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування сучасним вимогам, зокрема у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій;
- недостатня доступність професійної освіти для окремих категорій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- застаріла матеріально-технічна база забезпечення навчального процесу у галузевих закладах вищої освіти;
- відсутність механізмів визначення потреби державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в конкретних освітніх послугах;
- недостатній рівень взаємодії між галузевими навчальними закладами з питань обміну досвідом, поширення кращих практик і тощо.

Вихід із цього, на перший погляд, замкненого кола є. Це перехід на новий оберт спіралі, на якісно новий рівень очно-заочного навчання – дистанційну освіту. Роботи в цьому напрямі активно ведуться в усіх розвинутих країнах світу.

У сучасному світі використання інформаційно-комунікаційних технологій в освітньому процесі відіграє визначальну роль. Тому модернізація системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад шляхом адаптації зарубіжного досвіду застосування інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема хмарних технологій, є актуальним завданням.

Таким чином, можна стверджувати, що створення освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління є на сьогодні актуальним практично орієнтованим завданням. Це, у свою чергу, означає необхідність розробки теоретичних засад створення цього сервісу.

Інформаційно-освітній простір, який реалізується за допомогою освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління, повинен забезпечувати можливість здійснювати в електронній (цифровій) формі такі види діяльності:

- планування навчального процесу;
- розміщення та зберігання матеріалів освітнього процесу, у тому числі робіт слухачів і викладачів, що використовуються в навчальному процесі, інших інформаційних ресурсів;
- фіксацію ходу освітнього процесу і результатів освоєння навчальної програми галузевого закладу вищої освіти;
- взаємодію між учасниками освітнього процесу, перш за все дистанційно за допомогою мережі «Інтернет», надання можливості використання даних, що

формуються в ході навчального процесу для вирішення завдань управління освітньою діяльністю;

- контрольований доступ учасників освітнього процесу до інформаційних освітніх ресурсів у мережі «Інтернет»;

- взаємодію навчального закладу з органами, які здійснюють управління у сфері освіти, та з іншими освітніми установами, організаціями, а також з органами, для яких готують спеціалістів [5].

Перспективним напрямом для вирішення сформульованого вище завдання може бути використання хмарних сервісів «Гугл», зокрема пакету G Suite для освіти.

Розглянемо застосовність хмарних сервісів «Гугл» для створення єдиного інформаційно-освітнього простору підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Дніпропетровській області. Для цього, насамперед, слід визначити групи учасників електронної взаємодії. Можна виділити п'ять груп. Перша група – замовники освітньої послуги: Національне агентство України з питань державної служби, Дніпропетровська обласна державна адміністрація, органи місцевого самоврядування. Друга група – слухачі, що навчаються в Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Третя група – слухачі короткотермінових курсів підвищення кваліфікації. Четверту групу становлять працівники галузевих закладів вищої освіти – викладачі та адміністрація навчальних закладів. П'ята група – розробники електронних освітніх ресурсів, які можуть бути використані під час підготовки слухачів. До таких ресурсів належать електронні освітні ресурси регіональних інститутів Національної академії державного управління при Президентові України, багатогалузевих українських та зарубіжних навчальних закладів, електронних бібліотек, що надаються безкоштовно або в порядку обміну, мультимедійні освітні ресурси сторонніх розробників.

Розглянуті вище функції освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління можуть бути ефективно реалізовані різними застосунками пакету G Suite для освіти.

G Suite для освіти – це набір інструментів від сервісу «Гугл», призначений для сучасного навчання. За допомогою G Suite викладачі можуть організовувати трансляції та запис занять, проводити тестування, розподіляти завдання і контролювати хід їх виконання. G Suite працює на будь-яких пристроях, незалежно від операційної системи. У пакеті є пошта, хмарне сховище, інструменти для синхронної спільної роботи над документами, таблицями та презентаціями, відеоконференції, зв'язок, месенджер, календарі, а також прості конструктори для створення сайтів.

У зв'язку з карантинном, який почався в Україні 12 березня 2020 р., і переходом на дистанційну форму навчання особливу популярність у викладачів Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України набули сервіси «Гугл міт» і «Гугл класрум».

Світовий лідер застосунків для спільної роботи сервісів «Гугл» моментально відреагував на ситуацію з карантинними заходами і оголосив, що всі клієнти G Suite і G Suite для освіти до 30 вересня отримають безкоштовний доступ до розширених функцій застосунку «Гугл міт» по всьому світу.

Розширені можливості застосунку «Міт» включають:

- збільшену кількість учасників в одному відеодзвінку – до 250 учасників;
- трансляцію відеозустрічей для кількості глядачів до 100 000 (або кінцевих точок) всередині домену;

– можливість записувати і зберігати відеозустрічі на гугл-диску, щоб повертатися до них пізніше або надавати доступ колегам, які не змогли взяти в ній участь.

Сьогодні багато шкіл і вищих навчальних закладів використовують застосунок «Міт» для проведення високоякісних віртуальних уроків, батьківських зборів, конференцій батьків і вчителів, репетиторства і навіть шкільних соціальних заходів. Застосунок «Міт» входить в усі пакети G Suite для освіти, яким користуються понад 120 млн учнів і викладачів в усьому світі.

Застосунок «Гугл міт» створений, побудований і працює з урахуванням усіх вимог безпеки. 3 січня 2020 р. спостерігається зростання пікових показників денного використання застосунку «Міт» у 30 разів. Зафіксовано, що щодня проводиться 3 млн хвилин відеозустрічей і додається приблизно 3 млн нових користувачів. На кінець квітня 2020 р. щоденна кількість учасників зустрічей у застосунку «Міт» перевищила 100 млн.

Платформа «Гугл класрум» об'єднує корисні сервіси «Гугл», організовані спеціально для навчання. На платформі можна:

- створити свій клас / курс;
- організувати запис учнів на курс;
- поділитися з учнями необхідним навчальним матеріалом;
- запропонувати завдання для учнів;
- оцінити завдання учнів і стежити за їх прогресом;
- організувати спілкування учнів.

Переваги сервісу:

- налаштування створюваного курсу нескладне. Є можливість перевіряти знання слухачів;
- безкоштовність і доступність, відсутність реклами;
- можливість запросити інших викладачів для проведення навчального курсу;
- зберігання всіх матеріалів курсу на гугл-диску, у тому числі завдань, виконаних учнями;
- можливість комунікації між викладачем і учнями, між учнями. Учні можуть переглядати завдання, залишати свої коментарі і задавати запитання викладачеві.

Гугл класрум має інтеграцію з іншими додатками: гугл-диск, документами, календарем, формами, gmail і міт.

Застосунок «Гугл класрум» є комплексним рішенням, яке забезпечує всю необхідну функціональність для організації дистанційного навчання. Використовуючи налаштування для цього застосунку, можна забезпечити роботу з ним або лише в корпоративній хмарі, або в корпоративній хмарі та поза її межами.

Крім того, замість застосунку «Класрум» можна використовувати набір сервісів – календар, диск, сайти. Цей набір також забезпечує необхідну функціональність для організації дистанційного навчання як усередині корпоративної хмари, так і поза її межами. Більш того, можна використовувати різні комбінації цих сервісів та сервісу «Класрум». Наприклад, сервіс «Класрум» використовується для створення декількох віртуальних класів – по одному для кожної групи слухачів, а за допомогою сервісу «Диск» можна створити спільний диск для всіх слухачів, який буде використовуватися як електронна бібліотека.

Можливість надавати доступ до корпоративних сервісів поза межами хмари означає, що доступ до навчальних матеріалів освітнього сервісу за необхідності може бути наданий користувачам, які не мають корпоративного акаунта «Гугл», а мають індивідуальний акаунт «Гугл». Це розкриває широкі можливості щодо залучення публічних службовців, працівників комунальних організацій, установ і підприємств до дистанційного навчання з використанням освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління.

Висновки.

1. Створення освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління є актуальним завданням.
2. Хмарні сервіси «Гугл», що входять до складу пакета G Suite для освіти, показали високу ефективність для організації дистанційного навчання студентів та слухачів, особливо під час карантинних заходів.
3. Використання пакета G Suite для освіти дозволяє швидко й ефективно створити єдиний інформаційно-освітній простір для підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування регіону.
4. Впровадження хмарних сервісів є новим напрямом у сфері комп'ютерних технологій, а впровадження їх в освіту дає можливість створювати безперервне навчання з підтримкою мобільних інформаційно-комунікаційних технологій та інтернет-сервісів, а сам освітній процес навчання стає доступним, оскільки навчальний матеріал слухач має змогу отримати в будь-яку мить, у будь-якому місці, де є можливість підключення до мережі «Інтернет».

Список бібліографічних посилань

1. Білорусов С. Г. Практика використання дистанційної форми навчання в системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів. URL: <http://www.confcontact.com/2009ip/bilorus.php>.
2. Верба С. М. Впровадження сучасних методів навчання державних службовців із застосуванням європейських стандартів для професіоналізації державної служби України. *Наук. пр. [Чорномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Сер. «Державне управління». 2010. Т. 130, Вип. 117. С. 71 – 73.
3. Жевакіна Н. В. Педагогічні умови організації дистанційного навчання студентів гуманітарних спеціальностей у педагогічному університеті: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.04. Луганськ, 2009. 20 с.
4. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. URL: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
5. Кандзюба С. П. Концептуальні засади створення єдиного інформаційно-освітнього простору підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. 2015. Вип. 3(26). С. 216 – 227.
6. Кандзюба С. П. Регіональна хмара публічного управління як складова електронного уряду України. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 12. С. 28 – 37.
7. Карпук В. Особливості дистанційного навчання державних службовців. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik/fail/V.%20Karpuk.pdf.
8. Лукін В. Є. Методика застосування засобів дистанційного навчання у процесі вивчення військово-технічних дисциплін: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.02. Харків, 2009. 19 с.
9. Овчарук О. В. Концептуальні підходи до застосування технологій відкритої освіти та дистанційного навчання у зарубіжних країнах та їх роль у процесах модернізації освіти. *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2006. № 1. Т. 1. URL: <https://doi.org/10.33407/itlt.v1i1.292>.
10. Олексенко В. М. Теоретичні і методичні засади реалізації інноваційних технологій у підготовці майбутніх фахівців інженерних спеціальностей: автореф. дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.04. Київ, 2008. 39 с.
11. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
12. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників,

посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лют. 2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF>.

13. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/page>.

14. Толкованов В. Інформаційно-аналітичний звіт «Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні». URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Analytical-report_Institution-Training-2017_7July_Final.pdf.

15. Шуневич Б. І. Тенденції розвитку дистанційного навчання у зарубіжній вищій школі. *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2008. № 3. Т. 7. URL: <https://doi.org/10.33407/itlt.v7i3.122>.

List of references

1. Bilorusov S. H. Praktyka vykorystannia dystantsiinoi formy navchannia v systemi pidvyshchennia kvalifikatsii upravlinskykh kadrov. URL: <http://www.confcontact.com/2009ip/bilorus.php> [in Ukrainian].

2. Verba S. M. Vprovadzhennia suchasnykh metodiv navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv iz zastosuvanniam yevropeyskykh standartiv dlia profesionalizatsii derzhavnoi sluzhby Ukrainy. *Nauk. pr. [Chornomor. derzh. un-tu im. Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylianska akademiia»]*. Ser. «Derzhavne upravlinnia». 2010. T. 130, Vyp. 117. P. 71 – 73 [in Ukrainian].

3. Zhevahina N. V. Pedahohichni umovy orhanizatsii dystantsiinoho navchannia studentiv humanitarnykh spetsialnostei u pedahohichnomu universyteti: avtoref. dys. ... kand. ped. nauk: 13.00.04. Luhansk, 2009. 20 p. [in Ukrainian].

4. Zamozhne suspilstvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava: Prohrama ekonomichnykh reform na 2010 – 2014 roky / Komitet z ekonomichnykh reform pry Prezydentovi Ukrainy. URL: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf [in Ukrainian].

5. Kandziuba S. P. Kontseptualni zasady stvorennia yedynoho informatsiino-osvitnoho prostoru pidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: zb. nauk. pr.* 2015. Vyp. 3(26). P. 216 – 227 [in Ukrainian].

6. Kandziuba S. P. Rehionalna khmara publichnoho upravlinnia yak skladova elektronnoho uriadu Ukrainy. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2019. T. 7, № 12. P. 28 – 37 [in Ukrainian].

7. Karpuk V. Osoblyvosti dystantsiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv. *Demokratychni vriaduvannia*. 2008. Vyp. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/V.%20Karpuk.pdf [in Ukrainian].

8. Lukin V. Ye. Metodyka zastosuvannia zasobiv dystantsiinoho navchannia u protsesi vyvchennia viiskovo-tekhnichnykh dystsyplin: avtoref. dys. ... kand. ped. nauk: 13.00.02. Kharkiv, 2009. 19 p. [in Ukrainian].

9. Ovcharuk O. V. Kontseptualni pidkhody do zastosuvannia tekhnolohii vidkrytoi osvity ta dystantsiinoho navchannia u zarubizhnykh krainakh ta yikh rol u protsesakh modernizatsii osvity. *Informatsiini tekhnolohii i zasoby navchannia*. 2006. № 1. T. 1. URL: <https://doi.org/10.33407/itlt.v1i1.292> [in Ukrainian].

10. Oleksenko V. M. Teoretychni i metodychni zasady realizatsii innovatsiinykh tekhnolohii u pidhotovtsi maibutnikh fakhivtsiv inzhenernykh spetsialnostei: avtoref. dys. ... d-ra ped. nauk: 13.00.04. Kyiv, 2008. 39 p. [in Ukrainian].

11. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 16 hrud. 1993 r. № 3723-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 liut. 2019 r. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> [in Ukrainian].

13. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 7 cherv.

Public administration mechanisms

2001 r. № 2493-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/page> [in Ukrainian].

14. Tolkovanov V. Informatsiino-analitychnyi zvit «Analiz sytuatsii shchodo profesiinoi pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv i posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini». URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Analytical-report_Institution-Training-2017_7July_Final.pdf [in Ukrainian].

15. Shunevych B. I. Tendentsii rozvytku dystantsiinoho navchannia u zarubizhnii vyshchii shkoli. *Informatsiini tekhnolohii i zasoby navchannia*. 2008. № 3. T. 7. URL: <https://doi.org/10.33407/itdt.v7i3.122> [in Ukrainian].

KANDZIUBA Serhii

PhD in Technical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Information Technology
and Information Systems, Dnipropetrovsk Regional Institute
for Public Administration, National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine

ORGANIZATION OF DISTANCE LEARNING IN THE REGIONAL CLOUD OF PUBLIC ADMINISTRATION

The need to maintain the appropriate level of qualification of personnel in the new conditions of management, the functioning of the market economy and public administration reform leads to the urgent need for continuous training of a large number of public servants at all levels in all regions of Ukraine, including Dnipropetrovsk region.

Traditional methods, tools and forms of education require a significant number of additional highly qualified teaching staff, increasing the number of educational institutions for training, retraining and advanced training of public servants and increasing their training capacity, frequent and long absences from the work of senior public servants. All this is time and money, which our country is very short of. The way to solve this problem is a large-scale transition to a qualitatively new level of full-time and part-time education – distance learning.

Currently, there is a rapid development of cloud technologies, in Ukraine the infrastructure of the e-government system is being created, which includes as a fragment the infrastructure created at the regional level. The regional fragment of the e-government system can be used effectively by filling it with modern and efficient cloud applications. Including applications, which allow to organize distance learning for public servants, employees of utilities, organizations and enterprises at the regional level. Therefore, today, the study of the functional capabilities of modern information and communication systems for the organization of professional distance learning at the regional level is an urgent task.

This article substantiates the feasibility of creating an educational service in the regional cloud of public administration. To this end, the followings are identified functions of educational service, groups of users of the educational service, Google applications that implement these features. Cases of foreign and domestic experience in organizing training of public servants using Internet technologies are considered. The experience of the Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine shows that the use of the G Suite for Education package allows to create quickly and efficiently the single information and educational space for training and retraining of public servants and local government officials in the region.

Key words: distance learning, e-government, single information and educational space, Google applications, regional cloud of public administration, cloud technologies.

Надійшла до редколегії 26.06.20

УДК 35
doi 10.33287/102027

МЕЛЬНИШИН Лев Васильович
аспірант ЛРІДУ НАДУ

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА СТОСОВНО СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Аналізується проблематика регіонального розвитку в контексті сучасного публічного управління. Вивчення регіонального розвитку актуалізується наявністю соціального замовлення та особливостями розвитку України. Узагальнюється досвід щодо реалізації соціально-економічного розвитку регіонів на прикладі країн-членів ЄС.

Світовий досвід державного регулювання регіонального розвитку значною мірою диференційований, що зумовлено особливостями і розвиненістю національних економік, державним устроєм країн, політичними традиціями і формами міжнародної інтеграції, а отже, виділити домінуючу модель реалізації політики регіонального розвитку майже неможливо. Глобальною тенденцією сучасного світу є зростання ролі регіонів як одиниць регіонального рівня управління держави, здатних, з одного боку, зменшити навантаження на органи центральної влади, перебравши на себе частину їх повноважень, а з іншого – максимально враховувати потреби місцевих жителів під час прийняття рішень. Цей процес є результатом децентралізації, регіоналізації, демократизації та глобалізації.

Ключові слова: регіональна політика, регіональний розвиток, сталий розвиток, публічне управління, демократичні цінності.

Постановка проблеми. Головні тенденції соціальних та економічних змін ХХ ст. сприяли осмисленню регіону як єдиної істотної форми в різноманітті просторового світу. Водночас регіональне різноманіття трактувалося як перехідний етап до глобалізації у ступенях та типах господарювання на великих територіях, охоплених економічною активністю людини. Технологічна революція в засобах транспортування та розвиток комунікацій, становлення світової системи ринкової економіки, інтенсифікація процесів урбанізації, пов'язана з поступом індустріалізації господарської діяльності, централізація управління та процесів прийняття рішень, соціальне та економічне планування на засадах раціональності стали свідченням правильності такого підходу.

Результатом розвитку цих тенденцій було нівелювання регіональних диспропорцій. Нині регіональні дослідження спрямовані на вивчення процесів, систем, структур, які виникають, перетворюються і зникають в однорідному та однотипному просторі. Регіони є одночасно ієрархічним складником національного простору і системою, що має горизонтальні зв'язки з регіональними системами, сформованими різними видами діяльності (освіта, економіка, медичне обслуговування, поділ праці тощо).

Важливим аргументом актуальності статті є сучасний світовий досвід державного регулювання регіонального розвитку, що значною мірою диференційований, і це зумовлено особливостями і розвиненістю національних економік, державним устроєм країн, політичними традиціями і формами міжнародної інтеграції. І саме такий позитивний досвід є важливим для реалізації регіональної політики в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання визначення основ публічного управління на регіональному рівні та обґрунтування теоретичних засад державної регіональної політики висвітлено в працях Г. Атаманчука, З. Варналія,

О. Васильєвої, І. Дробота, М. Дацишина, М. Долішнього, В. Загорського, В. Керецмана, Т. Крушельницької, В. Куйбиди, О. Сушинського та ін.

Варто відзначити роботу Інституту регіональних досліджень у м. Львові, де проводяться фундаментальні й прикладні дослідження проблем формування регіональної політики, систем управління та еколого-економічного регулювання розвитку регіонів, раціонального використання виробничого, трудового, природно-ресурсного та інтелектуального потенціалу регіонів, ринкової інфраструктури і підприємництва, зовнішньоекономічної діяльності та транскордонного співробітництва, регіональної статистики.

Проте на сьогодні важливим етапом є дослідження нових програм соціально-економічного розвитку різних територіальних одиниць і реалізації нових проєктів у сфері регіональної політики в процесі економічної невизначеності та подоланні наслідків епідемії COVID-19.

Метою статті є дослідження специфіки регіональної політики щодо сталого розвитку України в контексті європейської інтеграції (саме в процесі децентралізації та розвитку місцевого самоврядування).

Викладення основного матеріалу. Поняття «регіон» еволюціонувало у визначенні ключових для розуміння суті регіональних відмінностей чинників, які виникали в різні періоди соціально-економічного розвитку суспільства. Залежно від особливостей цих змін змінювалися й теоретичні підходи до особливостей регіональної політики.

Складовими частинами регіональної політики є:

1. Економічна політика, сутність якої полягає в забезпеченні можливостей для самостійного розвитку регіонів на умовах самофінансування та самозабезпечення.

2. Соціальна політика, спрямована на забезпечення зростання рівня добробуту населення, рівних прав і можливостей громадян щодо вибору місця проживання, працевлаштування і соціальний захист.

3. Науково-технічна політика, спрямована на визначення пріоритетів щодо вдосконалення та розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в регіоні.

4. Екологічна політика, основною метою якої є оздоровлення довкілля.

5. Демографічна політика, спрямована на гальмування депопуляційних процесів і деструктування населення.

6. Гуманітарна політика, спрямована на духовний розвиток суспільства, його моральний та фізичний стан на регіональному рівні.

7. Національна політика, спрямована на забезпечення конституційних, політичних, економічних, соціальних тощо прав громадян незалежно від національності та віросповідання.

8. Зовнішньоекономічна політика, основною метою якої є забезпечення умов для активізації підприємництва, формування ринкової інфраструктури, залучення іноземних інвестицій, нарощування експортного потенціалу регіону.

9. Управлінська політика, яка стосується створення єдиної системи регіонального управління, що відповідає завданням регіонального розвитку [1].

Варто зазначити, що в документах ЄС термін «регіональна політика» має інший зміст. Регіональна політика ЄС – це система заходів, спрямованих на посилення єдності національних економік країн-членів ЄС і забезпечення їхнього гармонійного розвитку, а також нівелювання розходжень між регіонами й ліквідація відсталості найменш розвинутих з них. При цьому досить часто замість терміна «регіональна політика» вживається поняття «політика гуртування», яка передбачає одночасне провадження по горизонталі (між регіонами – регіональна політика) та по вертикалі (між верствами суспільства – соціальна політика). Отже, відбувається зміна понятійного апарату шляхом об'єднання регіональної та соціальної політики, коли їх уже не розглядають окремо.

Теоретичні засади управління регіональним розвитком у ЄС розробляє відповідна державна інституція, а сам розвиток фінансується з коштів, які є в розпорядженні центральної влади країн-членів ЄС. В окремих випадках уряд делегує свої повноваження органам регіональної влади, однак при цьому визначає головні умови виконання завдань і залишає за собою право контролю. Регіональна допомога з боку держави спрямовується на нівелювання регіональних диспропорцій і підтримку господарської діяльності в регіонах із гіршими економічними умовами, створює переваги для певних напрямів діяльності, а окремі з них підтримує інструментами регіональної політики [2].

Якщо брати до уваги нову стратегію розвитку регіональної політики України до 2027 р., то слід зауважити, що її мета, яка передбачає розвиток та єдність, орієнтовані на людину, – гідне життя для кожного в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні [7].

Ефективне використання внутрішніх потенціалів територій та їх спеціалізації для досягнення сталого розвитку країни створить умови для зростання рівня добробуту та доходів громадян під час досягнення згуртованості в соціальному, економічному та просторовому вимірах. Регіональна політика дозволяє кожному регіону та громаді ефективно використовувати власний потенціал, переваги, ресурси та можливості на користь розвитку та підвищення якості життя людини та відповідно на користь розвитку всієї України – економічно стабільної, політично та соціально згуртованої держави.

Нова політика регіонального розвитку проводитиметься з дотриманням таких принципів:

- субсидіарність – один із ключових принципів політики розвитку, який передбачає, що кожна дія окремих політик, зокрема регіональної політики, запрограмована та реалізована на мінімально можливому рівні;

- комплексний територіальний підхід – передбачає, що об'єктом в рамках регіональної політики є територія, яка характеризується специфічним набором соціальних, просторових, екологічних та економічних особливостей. Ці характеристики визначають потенціал розвитку регіону, включаючи ресурси, бар'єри та потреби розвитку, що відрізняють його від інших територій. Комплексний територіальний підхід полягає в узгодженні заходів зі специфікою певної території, щоб він точно відповідав різним потребам розвитку цієї території;

- партнерство та співпраця – включає побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку. Цей принцип також застосовується до встановлення міцних відносин на основі довіри, як вертикально між національними, регіональними та місцевими установами, так і горизонтально між місцевими органами влади та різними зацікавленими сторонами, включаючи приватний та соціальний сектори;

- територіальна та секторальна концентрація – розуміється як спрямування втручання в рамках регіональної політики в напрямі підтримки обмеженої кількості територій. Розвиток кожного регіону характеризується конкретними викликами, перешкодами або потенціалами, що особливо важливо з точки зору згуртованості регіону чи країни. Забезпечення реальної територіальної концентрації означає, що зона втручання не охоплює весь регіон або країну [7].

На сьогодні політика регіонального розвитку поступово позбавляється автономності і стає формою вираження відповідних секторних політик. Перманентний процес удосконалення теоретичних засад управління регіональним розвитком у ЄС на певному етапі спричинив виникнення, а на сучасному етапі – утвердження спільної регіональної політики. Будучи загальноприйнятою основою регіонального розвитку, вона впливає на національну специфіку окремих держав-членів і ставить за мету нівелювання регіональних

диспропорцій та створення передумов для гармонійного розвитку регіонів. Національні політики регіонального розвитку в державах-членах ЄС виходять з положень спільної регіональної політики, яка формується за активної участі всіх держав, а уряд будь-якої з них не може бути примушений до виконання жодного з рішень, з яким він не погоджується.

Однак для того щоб регіональні диспропорції зменшилися, навіть за умови всебічного заохочення та підтримки тенденцій до позитивних змін у регіоні потрібен тривалий період та удосконалення управлінської діяльності щодо здійснення спільної політики регіонального розвитку в кожній окремій державі, ефективне використання фінансової допомоги структурних фондів, підвищення ефективності роботи державних та неурядових інституцій регіонального розвитку, підвищення рівня інноваційності регіонів, усунення різних трактувань з боку національних урядів положень нормативно-правових актів ЄС у цій сфері [3].

Без сумніву, тривале проведення політики регіонального розвитку в Європі не сприяє окремим регіонам та територіям у подоланні їх депресивності. Тому одного лише вирівнювання «стартових умов» для регіонів недостатньо. Під час розробки теоретичних основ управлінської діяльності необхідно зважати, що менш розвинуті регіони будуть існувати завжди, оскільки сам розвиток у європейському просторі, як і в будь-якому іншому, відбувається нерівномірно. На сьогодні ж основною суперечністю, яка впливає з європейської інтеграції, є зростання поляризації між країнами та регіонами за рівнем життя. Дисбаланс у розвитку регіонів ЄС збільшується із вступом нових членів. Саме тому основною теоретичною проблемою управління тут є розробка і застосування ефективної методології корегування спільної регіональної політики відповідно до сучасних реалій.

Слід зауважити, що регіональна політика все ж таки змінює свої напрями залежно від загальноекономічної ситуації. Так, у Європі дійсний у 60 – 70-х рр. XX ст. компенсуючий характер регіональної політики, спрямований на зменшення регіональних суперечностей, був на початку 1980-х рр. змінений на стимулюючий. Заклики збільшувати державну допомогу слаборозвинутим регіонам змінилися розробкою планів на основі розкриття потенціалу регіонального розвитку. Як стверджує М. І. Долішній, протягом 1980-х рр. регіональна політика ЄС базувалася на теорії «нового регіоналізму», суть якої полягала у використанні внутрішнього (ендогенного) потенціалу регіону. Такий механізм передбачав формування в регіонах внутрішньої системи використання власного потенціалу.

Показовим для України є досвід трансформації регіональної політики держав Центрально-Східної Європи з урахуванням європейських інтеграційних тенденцій. Інтенсифікація регіональної політики в країнах цього регіону спостерігалась у другій половині 1990-х рр. Характерними рисами того періоду було зростання регіональних дисбалансів (зростання економічних диспропорцій між бідними і багатими регіонами) та відповідно зростання соціального напруження, збільшення безробіття. Тому уряди держав вели активну діяльність щодо забезпечення правових аспектів процесу регіональної політики. За таких обставин перед державами постало питання, який тип регіональної політики обрати з огляду на економічний розвиток, ресурси, інституційну структуру та правову базу: політику національної конвергенції (зменшення розриву між своїм економічним розвитком порівняно із більш розвинутими країнами) чи регіональної (зменшення внутрішніх регіональних дисбалансів). Вибравши політику національної конвергенції і зосередившись на державному економічному зростанні, можна у відповідь отримати посилення регіональних

відмінностей всередині країни, і навпаки, регіональна конвергенція може призвести до сповільнення економічного зростання на державному рівні. Проте, яку б політику не обрали держави, спільним є те, що використання внутрішнього потенціалу регіонів є запорукою їхнього розвитку.

Таким чином, у країнах Центральної Європи до кінця 1990-х рр. не існувало чітких концепцій регіональної політики. Досвід Польщі та Угорщини в реалізації регіональної політики свідчить, що її ефективність залежить від вирішення проблеми державно-територіального устрою. Відомим є те, що країни регіону на той час зберігали модель унітарної централізованої держави. Проте, як зазначає М. Лендел, тоді розглядалися три альтернативні моделі здійснення адміністративної реформи:

- деконцентрація державної влади на рівні регіонів;
- децентралізація і створення системи місцевого самоврядування на регіональному рівні за одночасного збереження частини деконцентрованих органів державної влади;
- автономізація регіонів, створення регіональних парламентів (див. [4]).

На початку 2000 р. всі країни обрали формування децентралізованої держави, що давало можливість регіональним інституційним структурам виконувати функції суб'єкта регіонального розвитку. Важливою сферою реалізації регіональної політики є інституційна. На початку 1990-х рр. основну (якщо не домінуючу) роль у розробці й реалізації регіональної політики відігравали центральні органи виконавчої влади. Останнім часом усе активнішу участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого і регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють структурні фонди ЄС. Спостерігається значна активізація місцевих ініціатив, тобто ініціатив знизу, у тому числі місцевих об'єднань громадян, які представляють інтереси конкретних територіальних громад і регіонів. Роль центрального уряду все більше зводиться до розробки і координації регіональної політики, але не її реалізації на місцях. Протягом останніх 15 років багато європейських країн зробили рішучі кроки в напрямі децентралізації повноважень, пов'язаних з регіональним і промисловим розвитком на регіональному рівні.

Піонером регіональних реформ вважають Угорщину. Ключовою ідеєю регіонального розвитку на початку реформування регіональної політики був пошук внутрішнього потенціалу для розвитку сільських територій. У 1996 р. Угорщина ухвалила закон, що визначав пріоритети та ресурси, які виділяє держава для стимулювання розвитку територій. Згідно з цим законом основними завданнями стали сприяння розвитку ринкової економіки, запровадження сталого та інноваційного підходу до просторового розвитку, зменшення дисбалансу в рівні соціально-економічного розвитку територій [5].

Таким чином, можна стверджувати, що у формуванні державної стратегії Угорщини переважав аспект регіональної конвергенції. Щодо інституційного забезпечення, то в системі центральних органів влади створена Національна рада регіонального розвитку, яка опікується регіональним розвитком, а за реалізацію регіональної політики в регіонах з 1996 р. відповідають повітові ради розвитку. Їх компетенціями є розробка та схвалення концепцій, програм розвитку округу, прийняття рішень про розподіл коштів, отриманих з національного фонду регіонального розвитку (приблизно 50 % коштів національного фонду регіонального розвитку припадає на фінансування програм, затверджених повітовими радами розвитку). Слід зазначити, що Угорщина скористалася коштами ЄС за програмою PHARE для формування інституційної бази та реалізації експериментальних проєктів.

У Польщі формування концепції регіонального розвитку збіглося з

адміністративною реформою. Ключовими ідеями цієї реформи були: децентралізація влади, делегування ширших повноважень регіональним органам влади згідно з принципом субсидіарності, на якому базується регіональна політика в ЄС (громадсько-політичний принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні).

Якщо на початку 1990-х рр. в регіональній політиці Польщі переважало надання допомоги відсталим та депресивним регіонам, то вже наприкінці 1990-х рр., а саме у 1997 р. стратегія просторового розвитку країни серед державних пріоритетів містила такі положення: моніторинг рівня розвитку регіонів та створення нових робочих місць за одночасної підтримки підвищення економічної конкурентоспроможності регіонів, просування технологій, розвиток транскордонного співробітництва. З огляду на це можна констатувати, що вибором державної стратегії стало формування конкурентоспроможної національної економіки, а не гармонізація регіонального розвитку. У цьому контексті основну роль відіграє активна та дієва допомога з боку інституцій та інструментів регіонального розвитку ЄС. Урахування національних особливостей у процесі інтеграції, при виборі її шляхів свідчить про гнучкість та відсутність догматизму в підходах, що застосовуються на сьогодні в ЄС.

У сучасній науковій літературі, яка стосується регіонального та локального розвитку, відбувається осмислення фундаментальних змін, що розпочалися разом зі змінами моделі світової економіки, а на сьогодні впливають на способи стимулювання державною владою регіональної і локальної економік. Місто, регіон і навіть держава перестають бути суб'єктами субсидіювання і перетворюються на об'єкти підприємництва. Це відбувається тому, що отримання дотації, інвестиційного гранту або субсидії ще не гарантує досягнення конкурентоспроможності суб'єкта підприємництва, а деколи й поглиблює його проблеми.

Державна регіональна політика є невід'ємною частиною загальної політики держави. Її головне завдання полягає в забезпеченні розвитку території держави відповідно до прийнятої державної стратегії. Оскільки будь-який регіон країни є унікальним та неповторним, що зумовлено структурною неоднорідністю простору в географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному та політичному аспектах, то будь-яку діяльність необхідно здійснювати з урахуванням комплексу інтересів та особливостей кожного з регіонів, пріоритетності існуючих там проблем. Тому важливо сформулювати єдині принципи регіональної політики держави, які б відображали тактичні і стратегічні орієнтири політики регіонального розвитку.

Основними акцентами регіональної політики є:

- забезпечення економічного зростання в господарському комплексі області, модернізація виробничого потенціалу та стимулювання ділової активності;
- впровадження в регіоні економічних реформ;
- розвиток людського потенціалу, підвищення життєвого рівня населення та якості послуг соціальної і гуманітарної сфер;
- створення належних умов життєзабезпечення населення, підвищення екологічної безпеки в регіоні;
- формування сприятливого інвестиційного середовища, стимулювання залучення фінансових ресурсів для реалізації виробничих та інфраструктурних інвестиційних проєктів;
- енергоресурсозбереження, комплексне використання природних сировинних ресурсів;
- реалізація в регіоні державної регуляторної політики, сприяння розвитку підприємництва;

- реформування та модернізація житлово-комунального господарства, запровадження ефективних форм обслуговування житлового фонду;
- удосконалення системи надання адміністративних послуг, розвиток мережі районних та міських центрів надання адміністративних послуг;
- будівництво, реконструкція та капітальний ремонт загальноосвітніх навчальних закладів, установ охорони здоров'я та соціального захисту населення;
- підвищення якості та доступності освітніх та медичних послуг;
- підтримання належних стандартів життя населення, створення умов для гармонійного розвитку особистості та вирішення проблем зайнятості населення;
- збереження історико-культурної спадщини області, ефективне використання транзитного і туристично-рекреаційного потенціалу області;
- реалізація державної політики у сфері охорони довкілля, підвищення екологічної безпеки регіону.

Як зауважила професор Т. Крушельницька, саме ефективність державного управління є передумовою вирішення соціальних і економічних завдань, а також інших функцій, які виконує держава на сучасному етапі історичного розвитку. Вирішення проблем поступової побудови системи державного управління нового зразка можливе за умови проведення докорінних інституційних змін [6, с. 156]. І ці зміни будуть важливі для позитивного розвитку регіональної політики в Україні.

Висновки. Гармонійний розвиток України як суверенної держави, мета якої – побудова конкурентоспроможної економіки, неможливий без ефективного розвитку кожного її регіону, які мають економічний потенціал і основу для економічного зростання.

Отже, під час дослідження державної регіональної політики слід урахувати такі характеристики:

- територіальний та проблемний підходи до визначення регіону, що обумовить гнучкість та комплексність механізмів регулювання економіки, дозволить оптимізувати витрати на вирішення соціально-економічних проблем у різних регіонах;
- принцип оптимальної замість тотальної конвергенції регіонів, який ґрунтується на гіпотезі про перманентність територіальної диференціації як економічного явища, що дозволить суттєво скорегувати оперативні цілі державного регулювання розвитку регіонів;
- конструктивний підхід до визначення об'єкта державної регіональної політики, який передбачає конструкцію таких окремих частин об'єкта, як: територія регіону, діяльність суб'єктів регіональної економіки, соціум, зв'язки між центром та регіоном, регіональна економіка в цілому та інші, що дозволить систематизувати та гармонізувати регулюючі механізми.

Тривалий кризовий період в Україні та проголошений європейський інтеграційний вектор об'єктивно вимагають реалізації науково обґрунтованої цілісної державної політики, спрямованої на відновлення економічного зростання і виходу економіки на рівень світової конкурентоспроможності. Регіональний аспект стратегії економічного зростання має виключну роль для України.

Сьогодні необхідна реалізація власної науково обґрунтованої та виваженої регіональної політики, гармонізація принципів взаємодії центру із регіонами з метою забезпечення оптимального поєднання загальнодержавних та регіональних інтересів. За рівнями економічного, технологічного, соціального розвитку регіони України значно диференційовані, і проблема нівелювання цих диспропорцій залишається актуальною.

Список бібліографічних посилань

1. Барановський М. О. Наукові засади суспільно-географічного вивчення сільських депресивних територій України. Ніжин: ПП Лисенко, 2009. 396 с.
2. Безпека регіонів України і стратегія її гарантування: у 2 т. / за ред. Б. М. Данилишина. Київ: Наук. думка, 2008. Т. 1: Природно-техногенна (екологічна) безпека. 391 с.

3. Гладкий О. В. Наукові основи суспільно-географічних досліджень промислових агломерацій: монографія. Київ: Обрії, 2008. 360 с.
4. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З. С. Варналія. Київ: НІСД, 2007. 768 с.
5. Джаман В. О. Регіональні системи розселення: демогеографічні аспекти: монографія. Чернівці: Рута, 2003. 392 с.
6. Крушельницька Т. А. Стратегічні підходи до реформування системи державного управління України в умовах економічної невизначеності. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління*. Сер. «Державне управління». 2014. Т. 15, вип. 291. С. 152 – 161.
7. Проект Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Proekt-Derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku.pdf>

List of references

1. Baranovskyi M. O. Naukovi zasady suspilno-heohrafichnoho vyvchennia silskykh depresyynykh terytorii Ukrainy. Nizhyn: PP Lysenko, 2009. 396 p. [in Ukrainian].
2. Bezpeka rehioniv Ukrainy i stratehiia yii harantuvannia: u 2 t. / za red. B. M. Danylyshyna. Kyiv: Nauk. dumka, 2008. T. 1: Pryrodno-tekhnohenna (ekolohichna) bezpeka. 391 p. [in Ukrainian].
3. Hladkyi O. V. Naukovi osnovy suspilno-heohrafichnykh doslidzhen promyslovykh ahlomeratsii: monohrafiia. Kyiv: Obrii, 2008. 360 p. [in Ukrainian].
4. Derzhavna rehionalna polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorytety: monohrafiia / za red. Z. S. Varnaliia. Kyiv: NISD, 2007. 768 p. [in Ukrainian].
5. Dzhaman V. O. Rehionalni systemy rozselennia: demoheohrafichni aspekty: monohrafiia. Chernivtsi: Ruta, 2003. 392 p. [in Ukrainian].
6. Krushelnyska T. A. Stratehichni pidkhody do reformuvannia systemy derzhavnoho upravlinnia Ukrainy v umovakh ekonomichnoi nevyznachenosti. *Zb. nauk. pr. Donetskoho derzhavnoho universytetu upravlinnia*. Ser. «Derzhavne upravlinnia». 2014. T. 15, vyp. 291. P. 152 – 161 [in Ukrainian].
7. Proekt Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2027 roku. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Proekt-Derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku.pdf> [in Ukrainian].

MELNYSHYN Lev

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

REGIONAL POLICY ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

The article analyzes the issues of regional development in the context of modern public administration. The study of regional development is actualized by the presence of the social order and the peculiarities of development in Ukraine. The experience of realization of social and economic development of regions is generalized on an example.

The world experience of state regulation of regional development is largely differentiated due to the peculiarities and development of national economies, state system, political traditions and forms of international integration, and therefore it is almost impossible to identify the dominant model of regional development policy.

The global trend of the modern world is the growing role of regions as units of the regional level of government, which can, on the one hand, reduce the burden on central government, taking over some of their powers, and on the other - take into account the needs of local decision-making. This process is the result of decentralization, regionalization, democratization and globalization.

The long crisis period in Ukraine and the proclaimed European integration vector objectively

require the implementation of a scientifically sound integrated state policy aimed at restoring economic growth and the economy to the level of global competitiveness. The regional aspect of the economic growth strategy has an exclusive role for Ukraine.

Today it is necessary to implement its own scientifically sound and balanced regional policy, harmonization of the principles of interaction of the center with the regions in order to ensure the optimal combination of national and regional interests. According to the levels of economic, technological and social development, the regions of Ukraine are significantly differentiated and the problem of leveling these disparities remains relevant.

Key words: regional policy, regional development, sustainable development, public administration, democratic values.

Надійшла до редколегії 05.05.20

ПАСТУХ Катерина Валеріївна

канд. наук з держ. упр., доц. каф. менеджменту і публічного адміністрування
Харківського нац. ун-ту міського господарства ім. О. М. Бекетова

ORCID: 0000-0003-2740-0453

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

В умовах сучасної регіональної економіки в Україні вдосконалюються механізми стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління. Приділяється увага стратегічному управлінню регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління. Досліджується здійснення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні. Висвітлюється нормативно-правова база стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні. Розглядається особливість стратегічного планування регіонального економічного розвитку у сфері публічного управління в Україні. Визначаються напрями вдосконалення забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні.

Ключові слова: стратегічне управління, регіональний економічний розвиток, стратегічне планування, нормативно-правова база, регіон, закон.

Постановка проблеми. Проблеми економічного регіонального розвитку, проблеми соціального забезпечення, несприятлива екологічна ситуація та інші проблеми актуалізують потребу у відповідному забезпеченні стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні.

Незважаючи на нові підходи до публічного управління на регіональному рівні нагальні проблеми регіонального розвитку підтверджують необхідність знаходження нових та удосконалення існуючих механізмів стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні.

Стратегічне управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні має відповідати сучасним викликам. Саме тому особливо важливим постає дослідження забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління та його механізмам присвячені роботи М. А. Латиніна, Т. М. Лозинської, С. А. Романюк, В. В. Тертичка та ін.

Незважаючи на наявність наукових розробок недостатньо вивченими в науковому та практичному плані залишаються питання щодо забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні.

Мета статті – дослідити здійснення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні та визначити напрями його вдосконалення.

Викладення основного матеріалу. В Україні в умовах сьогодення актуальним є дослідження стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління. Нагальні проблеми, що стримують

регіональний економічний розвиток, вказують на необхідність удосконалення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні.

Стратегічне управління є систематичним процесом, за допомогою якого організація або територіальна громада прогнозує, планує, реалізує свою діяльність у майбутньому. Стратегічне управління є водночас процесом і результатом, бо в його основу покладено: вибір цілей та завдань, що мають забезпечити розвиток суспільства; визначення найдієвішого способу досягнення цілей та виконання завдань; концентрацію зусиль на досягненні цілей [22]. Стратегічне управління – процес постійного впливу на об'єкт управління з урахуванням об'єктивного оцінювання його стану, змін навколишнього середовища та прогнозу подальшої їх динаміки для досягнення цілей розвитку [21].

Стратегічне управління орієнтоване на визначення, обґрунтування та реалізацію довгострокових цілей за допомогою стратегій.

Сучасні вчені визначають публічну стратегію як «систематичне використання публічних ресурсів та повноважень державними органами для досягнення цілей» [17, с. 38]. Стратегія для публічних організацій є не тільки інструментом досягнення конкурентних переваг (хоча конкуренція з іншими юрисдикціями за територію та ресурси може бути особливо важливою). Публічні організації мають справу з певними обмеженнями. Вони можуть використовувати закони, податки та регулювання й формуватися в середовищі з високою політичною динамікою, відчуваючи опір. Зазвичай, вони мають більше цілей, складних завдань, діючи в інтересах широкого кола учасників, яких вони мають задовольнити [17].

До нагальних проблем стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління належать: неузгодженість нормативно-правової бази; несистемність у підготовці та виконанні стратегій; недосконалість проведення моніторингу та оцінювання результативності реалізації стратегій на різних рівнях управління.

Процес стратегічного управління передбачає: адаптацію до зовнішнього середовища; розподіл ресурсів; внутрішню координацію; організаційно-стратегічне передбачення, а також формування державної політики із залученням інститутів громадянського суспільства. Процес стратегічного управління складається з таких кроків: визначення суспільних потреб і інтересів; соціально-економічного прогнозування; ранжування цілей з відповідним обґрунтуванням; формування пріоритетів суспільного розвитку. Учасниками процесу стратегічного управління є: державні службовці, які є фахівцями у сферах суспільного розвитку, мають досвід підготовки аналітичних документів; недержавні організації, які представляють інтереси різних груп суспільства; наукові інституції, галузеві наукові установи, вітчизняні й іноземні дослідні центри; політичні партії, засоби масової інформації, незалежні експерти [22].

Наразі стратегічне управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні має відповідати сучасним викликам та здійснюватися, насамперед, на основі новітніх підходів. Важливим є вдосконалення забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні.

До основних мотивів використання стратегічного управління в публічній сфері належать:

- посилення контролю за наданням публічних послуг;
- необхідність упровадження ринково-орієнтованого підходу до публічного управління та його запровадження як інструменту вдосконалення організаційної діяльності [17].

Для здійснення стратегічного управління регіональним економічним

розвитком у сфері публічного управління в Україні необхідне нормативно-правове, інституційне, організаційне, фінансово-економічне забезпечення.

Регіональний економічний розвиток в Україні свідчить про загострення проблем, що потребує координації дій органів публічної влади, оновлення нормативно-правової бази стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні, знаходження нових підходів під час формування та реалізації стратегій в Україні.

У стратегіях органів влади особливої важливості набуває соціальний контекст. Основним продуктом їх діяльності є надання публічних послуг за бюджетні ресурси, джерелом яких є сплачувані бізнесом і населенням податки та збори. Значна частина цих послуг має соціальний характер, пов'язана із дотриманням у суспільстві соціальної справедливості та рівності громадян у доступі до базових послуг, таких як: охорона здоров'я, освіта, безпечне навколишнє середовище, транспортна мобільність, доступ до інформації [17].

Нормативно-правовою базою стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні є:

- Конституція України [2];
- Бюджетний кодекс України [1];
- закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [14], «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [15], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [7], «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III [5], «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV [6], «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [16], «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII [8];
- Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України від 4 жовтня 2006 р. № 504-р [3];
- постанови Кабінету Міністрів України: від 6 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [9], від 11 листопада 2015 р. № 931 «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» [12] та № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» [13];
- накази Мінрегіону від 30 березня 2016 р. № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» [11] та від 31 березня 2016 р. № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» [10].

Завдяки використанню діючої нормативно-правової бази стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні здійснюється розробка й реалізація стратегій на різних рівнях управління, а також їх оцінювання та моніторинг. Проте нормативно-правове забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні не досконале й потребує оновлення. Необхідним є розроблення нових нормативно-правових актів, наприклад, які стосуються саме підвищення якості роботи уповноважених на здійснення такого

управління. З метою організації чіткої системи взаємодії органів публічної влади щодо здійснення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління, підготовки та реалізації стратегій мають бути підготовлені відповідні спеціалісти, які повинні знати не тільки теоретичні основи стратегічного управління, принципи та методи стратегічного планування, особливості розробки та реалізації стратегій, зміст основних функцій та процесів стратегічного управління, а й уміти проводити стратегічний аналіз, формувати місію та цілі, розробляти стратегії; використовувати передовий досвід стратегічного управління під час формування та реалізації стратегій, досліджувати та розв'язувати проблеми стратегічного управління. Такі спеціалісти мають застосовувати знання з теорії стратегічного управління в практичній діяльності, володіти навичками застосування методів стратегічного планування, розробляти та реалізовувати стратегії.

Як відомо, підготовка стратегії, характер інформації, що збирається і аналізується, процес формування цілей та завдань є відкритим, пов'язаним із численними дискусіями. Стратегії органів влади мають доводитись до суспільства, бо впровадження стратегічних документів впливає на його життєдіяльність. Відкритим є й процес реалізації стратегії та оцінювання її результатів. До формування стратегічних документів долучається широке коло учасників. Стратегічний процес у публічній сфері залежить від політичних сил, які очолюють публічну владу, бо її характер визначає цілі в різних сферах, що досягаються стратегічним управлінням [17].

Цікавим є досвід розробки стратегій розвитку Харківської області протягом останнього десятиріччя. Так, у 2010 р. розроблено Стратегію сталого розвитку Харківської області до 2020 року, у якій були визначені такі стратегічні цілі: Харківська область – регіон сталого економічного розвитку (інноваційної економіки), сталого соціального розвитку (високої якості життя населення) та сталого екологічного розвитку (природозберігаючої економіки) [18]. У розробленій у 2015 р. Стратегії розвитку Харківської області на період до 2020 року були визначені такі стратегічні цілі: конкурентоспроможність економіки та зростання валового регіонального продукту, зменшення територіальних диспропорцій у якості життя та поліцентричний розвиток, ефективне управління місцевим розвитком [19]. У Стратегії розвитку Харківської області на 2021 – 2027 роки, розробленої у 2020 р., визначені такі стратегічні цілі: побудова конкурентоспроможної та смарт-спеціалізованої просторової економіки з високою доданою вартістю; забезпечення інвестиційно привабливого клімату і створення інноваційної та інвестиційної інфраструктури; забезпечення високої якості життя населення; чистого навколишнього середовища; європейського рівня управління та самоврядування [20]. Інституційне забезпечення реалізації Стратегії розвитку Харківської області на 2021 – 2027 роки передбачає: чіткий розподіл повноважень між учасниками, усунення дублювання під час прийняття управлінських рішень, налагодження ефективної співпраці між учасниками регіонального та місцевого рівнів; взаємодію органів місцевого самоврядування під час вирішення спільних питань інструментарієм співробітництва між територіальними громадами; оновлення схем територіального планування: генеральних планів та планів розвитку на рівні адміністративних територій; створення системи програмних документів щодо соціально-економічного розвитку Харківської області та їх узгодження на всіх рівнях управління. Джерелами фінансування реалізації Стратегії розвитку Харківської області на 2021 – 2027 роки є: кошти Державного бюджету України, а саме: Державного фонду регіонального розвитку, галузевих (міжгалузевих) державних цільових програм та бюджетних програм центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються на розвиток різних сфер у регіонах,

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

субвенцій, інших трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам; кошти місцевих бюджетів; кошти міжнародних організацій, зокрема кошти технічної допомоги Європейського Союзу; кошти інвесторів, власні кошти організацій, підприємств та установ, суб'єктів господарювання; благодійні внески; кошти з інших джерел, не заборонених законодавством [20].

Державне регулювання стратегічного розвитку регіону є результативним, коли інтереси і права населення є рівними незалежно від місця проживання всередині регіональної системи щодо можливостей досягнення як економічного, політичного, так і соціокультурного статусу і стану. Нормативно-правовий механізм державного регулювання стратегічного розвитку регіону визначає основні положення здійснення державної регіональної політики. Метою функціонування нормативно-правового механізму державного регулювання стратегічного розвитку регіону є гарантування дотримання прав на досягнення гідного рівня життя населення відповідної території та формування органами публічної влади законодавчого поля їх реалізації. Адміністративно-інституційний механізм державного регулювання стратегічного розвитку регіону спрямований на реалізацію принципів демократичного врядування з боку органів публічної влади шляхом досягнення інтересів будь-яких соціальних груп, координацію їх діяльності щодо забезпечення довгострокових збалансованих якісних перетворень території. Фінансово-економічний механізм державного регулювання стратегічного розвитку регіону створює умови для реалізації відтворювального потенціалу території. Метою функціонування фінансово-економічного механізму державного регулювання стратегічного розвитку регіону є посилення конкурентних позицій регіону шляхом використання переваг стратегічного прогнозування та планування [4, с. 79 – 80].

Аналіз існуючого забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні свідчить про необхідність його оновлення й удосконалення. Неврегульованість процедур та форм взаємодії органів публічної влади є одним із недоліків сучасного забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні. Також має місце недосконалість нормативно-правової бази. До сучасних викликів українській економіці належать: низький рівень інвестицій, несприятливе екологічне становище, економічна та політична нестабільність, загострення проблем соціального забезпечення, міграція населення, проблеми розвитку сільських територій, посилення територіальних диспропорцій.

Висновки. Сучасний стан соціально-економічного та екологічного розвитку в регіонах України вказує на необхідність удосконалення забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні. Унаслідок постійної зміни регіонального економічного розвитку до нормативно-правових документів, що стосуються забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління, мають бути внесені певні коригування. До виявлених прогалин забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні слід зарахувати й не врегульованість процедур та форм взаємодії органів публічної влади, недостатню кількість спеціально підготовлених кадрів для його здійснення. Загострення економічних, соціальних та екологічних проблем, недосконалість нормативно-правового, організаційного й інституційного забезпечення стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні підтверджує необхідність в удосконаленні наявних та впровадженні нових механізмів стратегічного управління регіональним економічним розвитком у сфері публічного управління в Україні, що потребує подальших наукових пошуків.

Список бібліографічних посилань

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відом. Верховної Ради України*. 2010. № 50. Ст. 572.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відом. Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 504-р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 40. Ст. 2692.
4. Лукашов О. О. Механізми державного регулювання стратегічного розвитку регіону. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. 2017. № 2(33). С. 72 – 83.
5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. *Відом. Верховної Ради України*. 2000. № 25. Ст. 195.
6. Про державні цільові програми: Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV. *Відом. Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. *Відом. Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
8. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 18.
9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 70. Ст. 1966.
10. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації: наказ Мінрегіону від 31 берез. 2016 р. № 79. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 36. Ст. 1422.
11. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: наказ Мінрегіону від 30 берез. 2016 р. № 75. *Баланс-Бюджет*. 2016. № 31. С. 8.
12. Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 931. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 92. Ст. 3130.
13. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 932. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 92. Ст. 3131.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відом. Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
15. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відом. Верховної Ради України*. 1999. № 20 – 21. Ст. 190.
16. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850-IV. *Відом. Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 548.
17. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління: монографія. Київ: НАДУ, 2019. 232 с.
18. Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 року. Харків: ІНЖЕК, 2010. 111 с.
19. Стратегія розвитку Харківської області на період до 2020 р. URL: <http://www.kharkivoda.gov.ua>.
20. Стратегія розвитку Харківської області на 2021 – 2027 роки. URL: <http://www.kharkivoda.gov.ua>.
21. Латинін М. А., Лозинська Т. М., Дунаєв І. В. Стратегічне планування: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків: Магістр, 2013. 248 с.
22. Тергичка В. В. Стратегічне управління: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2014. 196 с.

List of references

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2010. № 50. St. 572 [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].
3. Kontseptsiiia vdoskonalennia systemy prohnoznykh i prohramnykh dokumentiv z pytan sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy: skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 zhovt. 2006 r. № 504-r. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2006. № 40. St. 2692 [in Ukrainian].
4. Lukashov O. O. Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання stratehichnoho rozvytku rehionu. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*: zb. nauk. pr. 2017. № 2(33). P. 72 – 83 [in Ukrainian].
5. Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 berez. 2000 r. № 1602-III. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2000. № 25. St. 195 [in Ukrainian].
6. Pro derzhavni tsilovi prohramy: Zakon Ukrainy vid 18 berez. 2004 r. № 1621-IV. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. № 25. St. 352 [in Ukrainian].
7. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r. № 157-VIII. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2015. № 13. St. 91 [in Ukrainian].
8. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r. № 156-VIII. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2015. № 18 [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku do 2020 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 serp. 2014 r. № 385. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2014. № 70. St. 1966 [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennia Metodyky rozroblennia, provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii rehionalnykh stratehii rozvytku ta planiv zakhodiv z yikh realizatsii: nakaz Minrehionu vid 31 berez. 2016 r. № 79. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2016. № 36. St. 1422 [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo formuvannia i realizatsii prohnoznykh ta prohramnykh dokumentiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady: nakaz Minrehionu vid 30 berez. 2016 r. № 75. *Balans-Biudzhets*. 2016. № 31. P. 8 [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku Ukrainy i planu zakhodiv z yii realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii zaznachenykh Stratehii i planu zakhodiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lystop. 2015 r. № 931. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2015. № 92. St. 3130 [in Ukrainian].
13. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia rehionalnykh stratehii rozvytku i planiv zakhodiv z yikh realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii zaznachenykh rehionalnykh stratehii i planiv zakhodiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lystop. 2015 r. № 932. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2015. № 92. St. 3131 [in Ukrainian].
14. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1997. № 24. St. 170 [in Ukrainian].
15. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9 kvit. 1999 r. № 586-XIV. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1999. № 20 – 21. St. 190 [in Ukrainian].
16. Pro stymuliuvannia rozvytku rehioniv: Zakon Ukrainy vid 8 veres. 2005 r. № 2850-IV. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2005. № 51. St. 548 [in Ukrainian].
17. Romaniuk S. A. Teoriiia ta praktyka stratehichnoho upravlinnia: monohrafiia. Kyiv: NADU, 2019. 232 p. [in Ukrainian].
18. Stratehiia staloho rozvytku Kharkivskoi oblasti do 2020 roku. Kharkiv: INZhEK, 2010. 111 p. [in Ukrainian].
19. Stratehiia rozvytku Kharkivskoi oblasti na period do 2020 r. URL: <http://www.kharkivoda.gov.ua> [in Ukrainian].

20. Stratehiia rozvytku Kharkivskoi oblasti na 2021 – 2027 roky. URL: <http://www.kharkivoda.gov.ua> [in Ukrainian].
21. Latynin M. A., Lozynska T. M., Dunaiev I. V. Stratehichne planuvannia: navch. posib. 2-he vyd., pererob. ta dopov. Kharkiv: Mahistr, 2013. 248 p. [in Ukrainian].
22. Tertychka V. V. Stratehichne upravlinnia: navch. posib. Kyiv: NADU, 2014. 196 p. [in Ukrainian].

PASTUKH Kateryna

PhD in Public Administration, Associate Professor of Department of Management and Public Administration, Kharkiv National University of Urban Economy named after O. M. Beketov

STRATEGIC MANAGEMENT BY THE REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

In a modern regional economy in Ukraine, there is a need to improve the mechanisms of strategic management by the regional economic development in the sphere of public administration. Problems of the economic regional development in Ukraine explains the need to pay attention to strategic management by the regional economic development in the sphere of public administration.

The issue of strategic management by the regional economic development in the sphere of public administration has been covered in the scientific works. But despite active scientific researches the strategic management by the regional economic development in the sphere of public administration in Ukraine isn't still studied properly.

The strategic management by the regional economic development in the sphere of public administration in Ukraine have been investigated. The normative legal base of strategic management by the regional economic development in the sphere of public administration in Ukraine are generalized. The main components of normative legal base of strategic management by the regional economic development in the sphere of public administration in Ukraine are The Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, Codes of Ukraine, Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and others. The features of strategic planning of regional economic development in the sphere of public administration in Ukraine are considered.

In today's conditions, the state of regional socio-economic and ecological development in Ukraine require the improvement of provision of strategic management by the regional economic development in the sphere of public administration in Ukraine. The ways for improving the provision of strategic management by the regional economic development in the sphere of public administration in Ukraine are determined.

Key words: strategic management, regional economic development, strategic planning, normative legal base, region, law.

Надійшла до редколегії 18.04.20

РАЧИНСЬКА Олена Анатоліївна

канд. наук з держ. упр., пров. спеціаліст відділу просвітницької

роботи Управління просвітницької роботи та навч. програм

Нац. агентства з питань запобігання корупції

ORCID: 0000-0003-0974-0534

КОМУНІКАТИВНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ ОПТИМІЗАЦІЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджується процес комунікативної взаємодії влади та суспільства, спрямований на формування їх конструктивного діалогу й партнерства з метою забезпечення порядку і стабільності, а також встановлення партнерських відносин органів державної влади та громадянського суспільства. Доводиться, що саме в межах комунікативної взаємодії має будуватися управлінський консенсус, забезпечуватися партнерство структур органів публічного управління та громадськості. Визначаються передумови, які ідентифікують нагальність реформування механізмів комунікативного партнерства між органами публічної влади та громадськістю. Обґрунтовується, що за своєю сутністю комунікативне партнерство є різновидом раціональної соціальної взаємодії, заснованої на довірі та взаємоповазі учасників процесу комунікації і спрямованої на забезпечення рівноправного діалогу і/або спільної діяльності. Визначаються ключові аспекти діяльності органів державної влади в Україні, які забезпечують інтенсифікацію розвитку комунікативного партнерства.

Ключові слова: управлінський консенсус, комунікативна політика, комунікативний простір, інститути громадянського суспільства, соціальні інтереси, комунікативна взаємодія, комунікативне партнерство.

Постановка проблеми. Задекларовані в Україні трансформаційні процеси, спрямовані на становлення демократичного врядування в державі, покликані забезпечити фундамент для нової моделі державного управління, яка відповідатиме високим європейським стандартам, адже ефективність та якість управлінської діяльності полягають у забезпеченні відкритості та прозорості системи публічної влади, а також у належному нормативно-правовому закріпленні комунікаційної взаємодії усіх задіяних суб'єктів. Крім того, в Україні триває розвиток простору комунікаційної взаємодії адміністративних і політичних організацій із соціумом, формується динамічне суспільство, де комунікація як важливий чинник соціального життя посідає чільне місце.

Дедалі більше зростає роль комунікації в процесах державотворення та партнерства владних інститутів із громадянським суспільством, оскільки саме комунікативна взаємодія як універсальна система управління спрямована на досягнення поставлених управлінських завдань шляхом комунікаційного, соціального, управлінського впливу на аудиторію. Безумовно, ефективне партнерство соціуму та влади має стати фундаментом демократичних управлінських відносин і досягнення справедливості в економічному і соціальному житті суспільного устрою, одним із головних критеріїв оцінювання якості управлінської культури, довіри громадян до влади, індикатором формування в Україні активного громадянського суспільства та демократичної держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науці існують дослідження, присвячені вивченню парадигми комунікативного партнерства та оптимізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління. Зокрема, Є. Архипова

та Є. Романенко досліджують комунікації між органами державної влади та громадськістю як умову розвитку демократичного суспільства, а публічні комунікації – як засіб транспарентності державного управління [1; 14]. Заслужують на увагу наукові дослідження комунікативної парадигми суспільного розвитку, партнерської взаємодії суб'єктів державного управління О. Крутій, О. Сосніна, А. Михненко, Л. Литвинової [7; 15]; механізмів комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації й моделей впровадження комунікативних механізмів у державному управлінні України – А. Кучабського, О. Бажинової та В. Юрченко [10; 20].

Аналізуючи нові комунікативні можливості у сфері державного управління, Г. Почепцов зазначає, що саме комунікація набула ознак найважливішої функції будь-якої системи, зокрема й соціальної, яка є безпосередньо продуктом людської взаємодії, заснованим на досягненні взаєморозуміння та згоди, передусім унаслідок комунікативних взаємодій. Комунікація – це «нервова система державного управління», основний транслятор інформації між громадянами та державними інститутами. Грамотна комунікація – одна з необхідних умов успішного управління державою, ефективність якої порівнянна з володінням передовими засобами виробництва. Найчастіше причиною низької ефективності комунікації є ігнорування факту, що комунікація – це обмін, у якому кожному учаснику належить активна роль [13].

Експерти оцінюють інформаційну відкритість органів державної влади як недостатню, а практику «партнерства та діалогу владного і громадянського секторів» – як суттєво обмежену [18, с. 46] (тут і далі переклад автора. – О. Р.). Саме тому формування громадянського суспільства в сучасних умовах вимагає впровадження нових форм і методів взаємодії держави з її громадянами, удосконалення наявних технологій, підвищення прозорості всієї діяльності державних інституцій.

Водночас, як зазначають О. Соснін, А. Михненко та Л. Литвинова, взаємодія між владою та населенням є надзвичайно динамічною сферою і в жодній країні немає однозначного виміру. Забезпечення можливостей ефективної участі громадських організацій у поточних політичних, соціальних, економічних, екологічних та культурно-освітніх процесах вимагає від влади вирішення проблем цивілізованої взаємодії та співпраці з громадянським суспільством, а також створення сприятливих умов для його розвитку [15, с. 121].

У роботах вітчизняних учених недостатньо висвітлений аспект вивчення міжособистісної взаємодії суб'єктів як основи комунікативної парадигми в державному управлінні. Це й стало предметом цього дослідження, метою якого є виявлення пріоритетних комунікативних стратегій суб'єктів державного управління на всіх його рівнях та пошук оптимальних шляхів формування діалогової комунікативної парадигми в державному управлінні.

Особливо актуальним, як зазначає у дослідженнях комунікативної парадигми партнерської взаємодії суб'єктів державного управління О. Крутій, є застосування співробітництва та діалогу як комунікативної парадигми партнерства у сфері державного управління, адже держава, яка спирається на засади демократії, неможлива без організації діалогу між органами державної влади, посадовцями, організаціями громадянського суспільства та громадянами. Саме участь останніх в управлінських процесах на всіх рівнях (від місцевого до загальнодержавного) і на всіх етапах (від підготовки рішень до їх виконання) дозволяє підвищити ефективність здійснення владних функцій у цілому [8, с. 113].

Мета статті – проаналізувати процес комунікативної взаємодії влади та суспільства, спрямованого на формування їх конструктивного діалогу й партнерства з метою забезпечення порядку та стабільності, а також

встановлення партнерських відносин органів державної влади та громадянського суспільства. Відповідно наголошується на необхідності визначення умов налагодження комунікативного партнерства, двостороннього діалогу влади та громадськості, передумов, що ідентифікують нагальність реформування механізмів комунікативного партнерства між органами публічної влади та громадськістю.

Викладення основного матеріалу. Комунікативна взаємодія влади та суспільства сприяє формуванню постійного конструктивного діалогу з метою забезпечення легітимності існуючого порядку та надання йому стабільності. Задекларований українською владою курс на сповідування європейських прагнень передбачає перетворення сфери відносин держави й суспільства, пов'язане зі встановленням зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських відносин органів державної влади та громадянського суспільства.

В умовах трансформації державного управління в демократичних країнах основою партнерської взаємодії суб'єктів державноуправлінської діяльності є діалог і співробітництво. Діалог і співробітництво є «комунікативною парадигмою» суб'єктів державного управління, що включає їх уявлення (як індивідуальних, так і соціальних суб'єктів) про зміст, цілі та засоби спілкування. Стратегія співробітництва, що виявляється в різних галузях життєдіяльності: політиці та економіці, науці та культурі, професійній діяльності та особистому житті – є однією з умов політичної стабільності та економічного прогресу.

Існуюча в Україні структура державного управління ще не повною мірою відповідає діалоговому, партнерському характеру суспільних відносин, як зазначає у дослідженнях впровадження комунікативних механізмів у державному управлінні України В. Юрченко. Однак, як зазначає науковець, існує можливість і необхідність застосування комунікативних механізмів партнерства в цій сфері. Розробка концепції механізму діалогової взаємодії в державному управлінні потребує такого розуміння форм, параметрів, функцій, характеристик як суб'єктів, так і самого процесу взаємодії в управлінні державою, коли кінцевою метою постає побудова стратегії співробітництва органів влади та громадськості. Пропонується розглянути моделі комунікацій між органами державної влади та суспільства на шляху до демократизації цих відношень [20].

Водночас варто враховувати, що партнерська взаємодія держави й приватного сектору ґрунтується на принципах досягнення балансу державних і приватних інтересів, економічної ефективності проєктів, що реалізуються, діяльності соціальної спрямованості та взаємної відповідальності сторін за прийняті зобов'язання – найбільш точно й повно характеризує тристоронню взаємодію бізнесу, держави та некомерційних організацій громадянського суспільства при переході до інноваційного розвитку інфраструктури надання соціально важливих послуг, вивільнення частини бюджетних коштів та залучення адресних соціально орієнтованих інвестицій [9, с. 78].

Слід зазначити, що питання партнерства містить чимало паралелей або аналогів для оцінювання та конструювання відносин органів публічного управління з іншими суб'єктами загальнодержавної владної вертикалі. З одного боку, очевидно є особливість, яка передбачає участь усіх членів громадськості в роботі керівних органів, включення потенційних виконавців у процеси вироблення загальноважливих рішень. З іншого боку, партнерство не заперечує необхідність свого органу місцевої влади та професійної управлінської діяльності для нього. Крім того, незмінно актуальним є узгодження самоврядування із впливом ззовні, адже усвідомлена діяльність суб'єктів управління, за канонами соціології, відбувається в ході постійної інтеріоризації і в ідеалі повинна відповідати закономірностям розвитку всього суспільства [16].

Саме партнерство допомагає мережевим структурам з різними за належністю суб'єктами комунікативного процесу працювати у визначеному руслі, вирівнює стосовно кожного з них можливості користування загальними і тому значними захисними ресурсами неформальної системи «союзників». Така схема, взаємно корисна й придатна в межах ринкової конкуренції, повинна мати свої адаптаційні засоби для сфери адміністративно-політичних відносин. Варто зазначити, що вони під тиском обставин народжуються, диференціюються, набувають власної специфіки в тому чи іншому секторі нових комунікативних контактів. Зокрема, додаткових відтінків набула така відома вже раніше форма, як соціальне партнерство.

Останнім часом, як зауважує Ю. Лубченков, термін «соціальне партнерство» став вживатися в більшості тих випадків, коли потрібно позначити конструктивну взаємодію трьох секторів сучасного суспільства: держави-влади, бізнес-спільноти та неурядового сектору громадянського суспільства. Представники кожної із цих сторін мають, відповідно до закону, рівні можливості та ресурси для прийняття рішень і корпоративної участі в конструюванні суспільства. Розшарування суспільства, що триває, інерційність процесів реформування соціально-комунікативної сфери – основні причини відсутності взаєморозуміння і взаємовигідної співпраці наявних секторів [11, с. 245 – 247].

Налагодженню конструктивної взаємодії тріади позначених громадських структур перешкоджає переважання фактору особистого інтересу над фактором інтересу суспільного, що призводить до руйнування комунікативних зв'язків, розчарування та зневіри в перспективі змінити на краще і саму ситуацію. Недостатня інформованість структур одного сектору про можливості й проблеми інших призводить до зниження ресурсу національного розвитку. Ефективному партнерству заважає закритість механізмів прийняття рішень та розподілу ресурсів у державному секторі, «комерційний егоїзм» бізнесу, інфантилізм і непрофесіоналізм громадських інститутів громадянського суспільства.

Таким чином, комунікативне партнерство – це не просто поєднання, поділ, координація компетенцій органів державного управління, органів місцевого самоврядування, громадськості, а й раціональне використання буферної, посередницької ролі партнерства між державою і населенням, громадянами. У сучасних умовах активної розбудови системи професійної освіти партнерство як форма соціальної взаємодії різноманітних державних інститутів і суспільних груп соціального співтовариства фокусується на позиціях конструктивного діалогу партнерів. Це дає змогу вільно виражати свої інтереси, знаходити цивілізовані способи їхньої гармонізації та реалізації. Саме спрямованість на реалізацію взаємних інтересів докорінно відрізняє таку систему відносин від усіх тих, що мали місце за часів соціалістичної економіки.

Аналізуючи теоретичні засади дослідження комунікативної взаємодії в публічному управлінні, Є. Твердохлебов зазначає, що в комунікативній політиці важливість поняття «взаємодія» слід розглядати у двох моментах: по-перше, під час взаємодії актори засвоюють певний соціальний досвід та звикають до колективних форм громадянської участі, тобто створюються умови для формування й підтримки групових (асоціативних) структур; по-друге, така взаємодія є корисною і у відпрацюванні партнерських зв'язків на рівні місцевого самоврядування. Таким чином, комунікативна взаємодія в усіх своїх проявах може однаково позитивно впливати на розвиток громадянського суспільства та на управлінські процеси місцевого рівня [17, с. 85].

Отже, саме в межах комунікативної взаємодії має будуватися управлінський консенсус, забезпечуватися партнерство структур органів публічного управління та громадськості.

На окрему увагу заслуговує розгляд партнерства як процесу й результату діалогової комунікативної парадигми, що вимагає від суб'єктів соціального діалогу розвитку певних навичок, у тому числі й психологічного характеру. Для того щоб партнерство функціонувало ефективніше, кожен із партнерів повинен мати спеціальні знання та бути компетентним у проблемі, що обговорюється. О. Крутій, підкреслюючи як необхідну умову демократизації державного управління використання діалогової взаємодії на інституційному (організаційно-правовий аспект) та міжособистісному (соціально-психологічний аспект) рівнях, вважає за необхідне дослідити її прояви у суб'єктів як учасників державного управління (представники органів влади та громадськості). При цьому, як зазначає науковець, необхідно дослідити принаймні два питання: рівень психологічної готовності до діалогової взаємодії та психологічне забезпечення цього виду взаємодії, тобто які особистісні якості лежать в основі здатності до діалогу [8, с. 114].

З огляду на дослідження проблеми формування соціокультурної компетентності державних службовців важливими є ідеї Ю. Габермаса про так зване дискурсне спілкування, яке він характеризує як вільне й консенсусне. У цьому відношенні такий тип спілкування учений розглядає як ідеальну комунікативну модель. Дискурсне спілкування, за Ю. Габермасом, здійснюється завдяки дотриманню таких умов:

- 1) участь у дискурсі відкрита для будь-якого здатного до комунікації суб'єкта за його повної рівноправності з усіма іншими учасниками;
- 2) у процесі комунікації забороняється будь-який примус з метою досягнення згоди;
- 3) учасники мають право діяти лише на підставах досягнення кооперативної й аргументованої згоди;
- 4) учасники визнають взаємні домагання;
- 5) під час комунікації сторони піддають свої позиції взаємній інтерпретації, критиці, уточнюють, приймають або відкидають їх [2].

Сенс дискурсу полягає у формуванні нової комунікативної моделі, притаманної громадянському суспільству, яке всі проблеми вирішує методом відкритої публічної дискусії, спрямованої на досягнення згоди. Для практики громадянського самовизначення, на думку Ю. Габермаса, концептуальним має стати не ринок, а діалог.

Розвиток сучасного суспільства вимагає створення нових форм співпраці та взаєморозуміння, відповідно потребує нових форм комунікації, які характеризуватимуться ще більшою оперативністю, відкритістю, прозорістю, ефективністю та якістю. Наявність цих характеристик може забезпечити такий тип комунікації, учасники якої є рівноправними та активними, здатними не просто налагодити комунікаційні канали, які дозволять швидко передавати інформацію в обидва напрями, але й створити ефективний комунікаційний майданчик для результативного та взаємовигідного спілкування задіяних у комунікаційному процесі суб'єктів [1, с. 92 – 93].

На думку дослідників Є. Архипової та Н. Дмитренка, ефективність системи державного управління залежить від оптимізації комунікативної взаємодії органів державної влади, громадськості та самоврядних структур (інститутів місцевого самоврядування). Це стає можливим завдяки побудові не лише ефективної комунікативної політики, а й єдиного комунікативного простору, що реалізується на основі принципу партнерства, який передбачає цілковиту довіру з боку громадськості до органів державної влади. Звітуючи перед суспільством, органи влади повинні нести відповідальність за свої дії та прийняті рішення. Така форма взаємодії є однією з дієвих форм колективного управління, що, зі свого боку,

забезпечує зміцнення демократії, адже нові форми комунікації держави та суспільства створюють передумови для розвитку інститутів та організацій громадянського суспільства, сприяють демократизації [1, с. 94].

Водночас становлення нової парадигми державного управління можливе через призму комунікативного менеджменту, адже ця концепція спрямована на максимально ефективне вирішення питань державного рівня. За визначенням А. Хлебнікової, нова парадигма державного управління передбачає здійснення досліджень на трьох рівнях, а саме: «опис особливостей та властивостей державного управління, систематизацію пізнавальних підходів, основні прикладні сфери та їх концентрування. В основі комунікативного менеджменту – сутність, зміст та форми зворотних зв'язків» [19]. Об'єктом комунікативного менеджменту є сукупність інформаційних потоків, а предметом – пошук найоптимальніших шляхів управління цими потоками, що створює сприятливе середовище для управління. У свою чергу, як стверджує науковець, метою цієї парадигми є розроблення найбільш сприятливих проєктів чи рекомендацій, що «вирішують певну комунікативну проблему з точки зору зворотних зв'язків комунікативного менеджменту як суб'єкт-суб'єктного управління» [19].

У дослідженнях механізмів комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації А. Кучабський і О. Бажинова зазначають, що умовою налагодження комунікативного партнерства, двостороннього діалогу влади та громадськості є «організаційно-правова спроможність інститутів громадянського суспільства до артикуляції соціальних інтересів, їх просування та захисту», а успіх такого діалогу часто «залежить від спільних дій органів державної влади й об'єднань громадян та їх готовності до співробітництва», адже «громадські об'єднання здійснюють реальний вплив на державну політику..., уособлюючи весь спектр думок, що генеруються у громадянському суспільстві» [10, с. 196 – 201].

Вплив громадянського суспільства на процес вироблення та прийняття рішень відбувається не лише на національному, а й на міжнародному та міжнаціональному рівнях, адже до діалогу долучаються й міжнародні інституції.

У «Кодексі рекомендованої практики громадської участі у процесі прийняття рішень» Ради Європи чітко визначено, що органи державної влади мають бути абсолютно прозорими на всіх етапах вироблення політичних рішень спільно з громадськими організаціями [5].

Саме означений підхід сьогодні може гарантувати налагодження конструктивних взаємовідносин між органами державної влади та громадськістю в таких основних формах комунікативної взаємодії, як:

- інформування (відкритий доступ до надання об'єктивної та своєчасної інформації);
- консультації в режимі реального часу для ідентифікації громадської думки та розроблення відповідних пропозицій;
- діалог шляхом проведення слухань, громадських форумів та інших публічних форм із заінтересованими учасниками державно-громадської взаємодії;
- партнерство, яке реалізується через спеціально створені групи експертів, які надають консультації з відповідних питань, що становлять суспільний інтерес [14, с. 24].

Залучення на постійній основі громадських організацій до діяльності влади [12, с. 13] та здійснення ними суспільного контролю за нею формує активну, заінтересовану позицію громадян, створює в них відчуття причетності до процесів управлінської діяльності на національному, регіональному та місцевому рівнях. Це формує культуру відкритості та прозорості в діяльності органів влади та державних службовців, сприяє гармонізації відносин між

тими, хто здійснює управлінську діяльність, та тими, хто отримує й оплачує управлінські послуги держави.

Успішне становлення вимогливої та взаємовідповідальної системи такої співпраці сформує партнерство державних інституцій, органів місцевого самоврядування й осередків громадянського суспільства на демократичних засадах, вона додасть владі необхідної публічності, прозорості і, зрештою, забезпечить як її управлінську ефективність, так і легітимність в очах громадян. Таким чином, взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, передусім виконавчої, становить основу сучасної системи політичної комунікації, є одним із важливих чинників розвитку політичного процесу в Україні, має значний потенціал сприяння розвитку її політичної системи на демократичних засадах.

Досить цікавими є дослідження феномену державно-громадянської комунікації В. Козакова, О. Рашковської, В. Ребкала, Є. Романенка та І. Чаплай. Науковці зазначають, що комунікації з громадськістю стають найбільш адекватною в сучасних умовах формою саморефлексії суспільства й ефективним механізмом управління його соціокультурними потребами. Саме тому нагальність реформування механізмів комунікативного партнерства між органами влади та громадськістю зумовлена необхідністю:

- взаємодії органів влади й суспільства на основі принципу соціального партнерства, коли органи влади дотримуються принципів відкритості та прозорості (допускають громадські організації до участі у вирішенні своїх проблем, надають їм для того відповідні ресурси);
- досягнення консенсусу завдяки постійній участі громадських організацій у місцевій політиці на засадах кооперації;
- невтручання влади у внутрішню автономність і незалежність організацій [4, с. 129].

Слід зазначити, що довіра й консенсус є основою забезпечення ефективності комунікативного партнерства. Підтвердженням цього є окремі дослідження, у яких доводиться, що жоден запланований акт комунікації суб'єкта з цільовими групами для зміни їх знань, думок і поведінки, навіть у їх власних інтересах, не буде ефективним, якщо його не супроводжуватиме комунікативне партнерство. Тому органи влади змушені використовувати технології рефлексивного, «чуйного» управління, які сприяють зростанню симпатії до них громадян. Таким чином, декларуючи діалог, суб'єкт владних повноважень не повинен його імітувати.

Зокрема, британський дослідник Дж. Макклорі, автор праці «The New Persuaders», у якій міститься перший у світі індекс для вимірювання «м'якої сили» у зовнішньополітичних стратегіях, пише, що органи влади мусять визнати, що пропаганда мертва. «Уряди не можуть дозволити собі розкіш годинами “годувати” аудиторію повідомленнями, які не відповідають політиці держави, що впадає у вічі. У сьогоднішньому мережевому світі миттєвої інформації громадськість стає значно розумнішою, більш залученою, і, ймовірно, може більше розчаруватися, почувши традиційну пропаганду» [21].

Комунікативний аспект владно-управлінських відносин, крім впливу одного суб'єкта комунікативного акту на інший, має передбачати й зворотний зв'язок, який буде ефективним тільки тоді, коли об'єкт не панує над суб'єктом, а має з підвладними взаєморозуміння, яке сприяє конструктивному діалогу, що сприяє консенсусу. Така природна потреба об'єктивно обумовила необхідність переходу від монологічної форми масової комунікації між державною владою та громадянами до діалогічної взаємодії держави й громадянського суспільства.

Якщо політичний монолог персоніфікує вертикальну й односторонню спрямовану модель адміністративно-пропагандистської трансляції інформації

з верхніх рівнів політичної влади вниз, до суспільства, до мас, то діалогова модель – це двосторонній комунікативний процес між рівноправними партнерами, кожен з яких використовує доступні їм канали, що відповідає суті демократичних вимог щодо функціонування всіх сфер політико-соціального життя суспільства [3, с. 79].

Аналізуючи окремі аспекти організаційної культури та ділового спілкування в публічному управлінні, В. Гошовська зазначає, що успіх комунікативного партнерства безпосередньо залежить від наявності зворотного зв'язку між партнерами. З урахуванням такого зворотного зв'язку процес «розгортання» спілкування набуває певної форми – двосторонності. Це означає, що кожний комунікативний акт – це одночасно процес говоріння, який спрямовується від адресанта до адресата, а також процес слухання. Спрямовуючись від адресата до адресанта, він передбачає такі стадії: сприйняття – осмислення – оцінювання – відповідь. Уміння слухати інших, будучи одним із найважливіших компонентів у структурі управлінського та й взагалі міжособистісного спілкування, водночас є свідченням існування/відсутності зворотного зв'язку [6, с. 34].

Таким чином, ефективна комунікація між органами державної влади та громадянським суспільством є важливим проявом демократичного розвитку країни. Шляхом комунікації відбувається зворотний зв'язок, коли влада може не лише краще інформувати суспільство про свою діяльність, а також дізнається про оцінку цієї діяльності з боку активних верств населення, що являють собою інституції громадянського суспільства. З огляду на цілі громадських організацій (реалізація й захист інтересів певних груп населення, які вони презентують), комунікація з органами влади для них є одним із найважливіших механізмів реалізації цих інтересів. Завдяки зворотному впливу на органи державної влади громадські організації інформують їх про суспільні настрої та бажання, а також лобіюють інтереси населення, здійснюють моніторинг державної політики щодо ефективної реалізації цих інтересів.

Висновки. Таким чином, за своєю сутністю комунікативне партнерство є різновидом раціональної соціальної взаємодії, заснованої на довірі та взаємоповазі учасників комунікації і спрямованої на забезпечення рівноправного діалогу і/або спільної взаємокорисної діяльності. Комунікативна взаємодія передбачає взаємну (суб'єкт-суб'єктну) орієнтацію партнерів, які прагнуть почути один одного, надаючи гармонійний і водночас раціональний характер цього процесу.

З метою інтенсифікації розвитку комунікативного партнерства, розвитку політичних мереж та переходу до нових принципів реалізації державного управління, органам влади в Україні необхідно звернути увагу на такі аспекти у своїй діяльності:

- забезпечення відкритості та прозорості діяльності;
- розробку й просування інноваційних механізмів у процесі взаємодії з громадянами та їх громадськими організаціями;
- застосування у своїй діяльності сучасних методів дослідження політичних і соціально-економічних процесів, ведення обліку й моніторингу інтересів різних груп і верств населення;
- підвищення відповідальності органів влади перед суспільством на основі реалізації різноманітних форм міжсекторного соціального партнерства, таких як: «влада – бізнес – громадські організації», «влада – громадські організації» задля вирішення суспільно важливих проблем;
- забезпечення високого рівня взаємної довіри, соціальної злагоди, інтеграції та консолідації.

Таким чином, для забезпечення повноцінної ефективності взаємодії органів влади та громадських організацій необхідно врегулювати низку питань, зокрема

стосовно завершення формування відповідної правової бази взаємодії органів влади та громадських організацій, розподілу «зон відповідальності» між органами влади та громадськими організаціями, деталізації питання фінансової підтримки, що надається державою громадським організаціям.

У підсумку варто зазначити, що саме комунікативне партнерство може стати новим інструментом, який забезпечить розкриття потенціалу громадських структур, більш активну участь громадян у діяльності органів публічного управління, підвищення відповідальності та підзвітності влади і, як результат, побудову сучасної демократичної системи комунікативного партнерства.

Список бібліографічних посилань

1. Архипова Є. О., Дмитренко Н. О. Ефективна комунікація між органами державної влади та громадськістю як умова розвитку демократичного суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 1. С. 92 – 96.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії «громадянське суспільство» / пер. з нім. А. Онишко; під ред. М. Прихода. Львів: Літопис, 2000. 317 с.
3. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії: монографія / Козаков В. М., Рашковська О. В., Ребало В. А. та ін. Київ: Персонал, 2017. 288 с.
4. Дзвінчук Д. І. Комунікативна політика органів місцевого самоврядування. Івано-Франківськ: [б.в.], 2016. 129 с.
5. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы. Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года. URL: http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf.
6. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування: навч. посіб. / уклад.: Гошовська В. А. та ін. Київ: К.І.С., 2016. 130 с.
7. Крутій О. М. Комплексний механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості. URL: <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua>.
8. Крутій О. М. Комунікативна парадигма партнерської взаємодії суб'єктів державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 6. С. 113 – 116.
9. Крутій О. М., Радченко О. В. Основи партнерської взаємодії держави і приватного сектору. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 72 – 79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2018_1_10.
10. Кучабський А. Г., Бажинова О. А. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 196 – 201.
11. Лубченков Ю. Н. К вопросу о коммуникативных механизмах социального партнерства. *Социальные процессы и социальные отношения в современной России: тезисы выступлений на IV международном социальном конгрессе* / под ред. Г. И. Осадчей. Москва: Изд-во РГСУ, 2004. Т. А. С. 245 – 247.
12. Манжола П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 4. С. 13 – 14.
13. Почепцов Г. Нові комунікативні можливості у сфері державного управління. URL: <http://osvita.mediasapiens.ua/material/8049.pdf>.
14. Романенко Є. О. Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління. *Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2014. Вип. 1. С. 15 – 26.
15. Соснін О. В., Михненко А. М., Литвинова Л. В. Комунікативна парадигма суспільного розвитку: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2011. 220 с.
16. Социология / под ред. Г. В. Осипова. Москва: Мысль, 1996. 281 с.
17. Твердохлебов Є. О. Теоретичні засади дослідження комунікативної взаємодії в публічному управлінні. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 82 – 91.
18. Титц С., Коэн Л., Массон Дж. Язык организаций. Интерпретация событий и создание значений: пер. с англ. Харьков: Гуманитар. центр, 2008. 324 с.
19. Хлебнікова А. А. Комунікативний менеджмент як найважливіший компонент

державного управління в умовах глобалізації: теоретико-методологічний контекст. *Державне будівництво*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu_2013_1_13.pdf.

20. Юрченко В. Е. Моделі впровадження комунікативних механізмів у державному управлінні України. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 157 – 164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_4_24.

21. McClory, J. (2012). *The New Persuaders II. A 2011 Global Ranking of Soft Power*. Retrieved from http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20New%20PersuadersII_0.pdf.

List of references

1. Arkhypova Ye. O., Dmytrenko N. O. Efektyvna komunikatsiia mizh orhanamy derzhavnoi vlady ta hromadskistiu yak umova rozvytku demokratychnoho suspilstva. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2016. № 1. P. 92 – 96 [in Ukrainian].

2. Habermas Yu. Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti: doslidzhennia katehorii «hromadianske suspilstvo» / per. z nim. A. Onyshko; pid red. M. Prykhoda. Lviv: Litopys, 2000. 317 p. [in Ukrainian].

3. Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaiemodii: monohrafiia / Kozakov V. M., Rashkovska O. V., Rebkalov V. A. ta in. Kyiv: Personal, 2017. 288 p. [in Ukrainian].

4. Dzvinchuk D. I. Komunikatyvna polityka orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Ivano-Frankivsk: [b. v.], 2016. 129 p. [in Ukrainian].

5. Kodeks rekomenduemoi praktiki grazhdanskogo uchastiya v protsesse prinyatiya resheniy Soveta Evropyi. Prinyat Konferentsiei MNPO na zasedanii 1 oktyabrya 2009 goda. URL: http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf [in Russian].

6. Komunikatsii v publichnomu upravlinni: aspekty orhanizatsiinoi kultury ta dilovoho spilkuvannia: navch. posib. / uklad.: Hoshovska V. A. ta in. Kyiv: K.I.S., 2016. 130 p. [in Ukrainian].

7. Krutii O. M. Kompleksnyi mekhanizm dialohovoi vzaiemodii orhaniv vlady i hromadskosti. URL: <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua> [in Ukrainian].

8. Krutii O. M. Komunikatyvna paradyhma partnerskoi vzaiemodii subiektiv derzhavnoho upravlinnia. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2012. № 6. P. 113 – 116 [in Ukrainian].

9. Krutii O. M., Radchenko O. V. Osnovy partnerskoi vzaiemodii derzhavy i pryvatnoho sektoru. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. 2018. Vyp. 1. P. 72 – 79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2018_1_10 [in Ukrainian].

10. Kuchabskyi A. H., Bazhynova O. A. Mekhanizmy komunikatsii vlady ta hromadskosti v umovakh hlobalizatsii. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2012. № 4 (12). P. 196 – 201 [in Ukrainian].

11. Lubchenkov Yu. N. K voprosu o kommunikativnykh mekhanizмах sotsialnogo partnerstva. *Sotsialnye protsessy i sotsialnye otnosheniya v sovremennoy Rossii: tezisy vystupleniy na IV mezhdunarodnom sotsialnom kongresse* / pod red. G. I. Osadchey. Moskva: Izd-vo RGSU, 2004. T. A. P. 245 – 247 [in Russian].

12. Manzhola P. H. Formy uchasti hromadskosti u diialnosti orhaniv vlady ta pryiniatti politychnykh rishen. *Stratehichni priorytety*. 2007. № 4. P. 13 – 14 [in Ukrainian].

13. Pocheptsov H. Novi komunikatyvni mozhlyvosti u sferi derzhavnoho upravlinnia. URL: <http://osvita.mediasapiens.ua/material/8049.pdf> [in Ukrainian].

14. Romanenko Ye. O. Publichna komunikatsiia yak zasib transparentnosti derzhavnoho upravlinnia. *Zb. nauk. pr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy* / za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka. Kyiv: NADU, 2014. Vyp. 1. P. 15 – 26. [in Ukrainian].

15. Sosnin O. V., Mykhnenko A. M., Lytvynova L. V. Komunikatyvna paradyhma suspilnoho rozvytku: navch. posib. Kyiv: NADU, 2011. 220 p. [in Ukrainian].

16. Sotsiologiya / pod red. G. V. Osipova. Moskva: Myisl, 1996. 281 p. [in Russian].

17. Tverdokhliebov Ye. O. Teoretychni zasady doslidzhennia komunikatyvnoi vzaiemodii v publichnomu upravlinni. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2014. Vyp. 2. P. 82 – 91 [in Ukrainian].

18. Titts S., Koen L., Masson Dzh. Yazyk organizatsiy. Interpretatsiya sobyitiy i sozdanie znacheniy: per. s angl. Harkov: Gumanitar. tsentr, 2008. 324 p. [in Russian].

19. Khliebnikova A. A. Komunikatyvnyi menedzhment yak naivazhlyvishyi komponent derzhavnoho upravlinnia v umovakh hlobalizatsii: teoretyko-metodolohichniy kontekst. *Derzhavne budivnytstvo*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu_2013_1_13.pdf [in Ukrainian].

20. Yurchenko V. E. Modeli vprovadzhennia komunikatyvnykh mekhanizmiv u derzhavnomu upravlinni Ukrainy. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2014. Vyp. 4. P. 157 – 164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_4_24 [in Ukrainian].

21. McClory, J. (2012). *The New Persuaders II. A 2011 Global Ranking of Soft Power*. Retrieved from http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20New%20PersuadersII_0.pdf [in English].

RACHYNSKA Olena

PhD in Public Administration, Leading Specialist of Department of Unit of Awareness-Building Work of Department of Awareness-Building Work and Training Programs, National Agency on Corruption Prevention

COMMUNICATIVE PARTNERSHIP AS A MECHANISM FOR OPTIMIZING COMMUNICATIVE INTERACTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article explores the process of communicative interaction between government and society, aimed at forming their constructive dialogue and partnership to ensure order and stability as well as establishing partnerships between government authorities and civil society. It is proved that the management consensus should be built as well as the partnership between the structures of public administration authorities and the public should be ensured within the framework of communicative interaction. Accordingly, the effectiveness of the public administration system will depend on the optimization of the communicative interaction of the public administration authorities, the effective communication policy, the effectiveness of a single communicative space, implemented on the basis of the partnership principle, the implementation of which implies complete public trust in government authorities.

It is established that the organizational and legal capacity of civil society institutions to articulate social interests, their promotion and protection is one of the conditions for establishing a communication partnership, a bilateral dialogue between the authorities and the public, as well as the success of such a dialogue depends on the joint actions of public authorities and associations of citizens, and their willingness to cooperate. Prerequisites that identify the urgency of reforming the mechanisms of communication partnership between public authorities and the public are identified.

It is substantiated that communicative partnership in its essence is a kind of rational social interaction, based on the trust and mutual respect of the participants of the communication process and aimed at ensuring equal dialogue and/or joint activity. Key aspects of the activity of government authorities in Ukraine, ensuring the intensification of the development of communication partnership, the development of political networks and the transition to new principles of public administration, are underlined.

It is stated that the communication partnership can become a new tool that will provide the unlocking of the potential of public structures, more active participation of citizens in the activities of public authorities, increasing the accountability and accountability of the authorities and, as a result, building a modern democratic system of communication partnership.

Key words: management consensus, communicative policy, communicative space, civil society institutions, social interests, communicative interaction, communicative partnership.

Надійшла до редколегії 04.06.20

УДК 351.88: 327.39
doi 10.33287/102030

РЕЗНИКОВ Валерій Володимирович
канд. екон. наук, доц., докторант навч.-наук.-виробн. центру
Нац. ун-ту цивільного захисту України

ДЕРЖАВНА ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Розглядаються особливості формування та реалізації державної промислової політики в умовах європейської інтеграції України. Аналізується сучасний стан промислового виробництва в Україні. Визначаються існуючі проблеми та суперечності державної промислової політики в умовах європейської інтеграції України. Характеризується сучасний стан та результативність державної промислової політики в контексті виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Аналізуються вигоди та виклики для України від реалізації заходів у контексті виконання Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції. Визначаються напрями вдосконалення механізмів формування та реалізації державної промислової політики в умовах європейської інтеграції України.

Ключові слова: державна промислова політика, європейська інтеграція України, Угода про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції, механізми формування та реалізації державної промислової політики.

Постановка проблеми. З початку 2020 р. у світі відбуваються кризові явища, пов'язані з глобальним уповільненням економічного зростання та введенням карантину через пандемію коронавірусу. У такій ситуації найбільш уразливими є країни, що розвиваються, мають незначний запас міцності, до яких належить і Україна, економіка якої відкрита і дуже залежна від зовнішніх ринків.

Через уповільнення зростання глобальної економіки перш за все погіршується стан справ в одній із головних експортних галузей України – промисловості. Це обумовлено тим, що ціни на продукти металургії тісно пов'язані з вартістю нафти, а основними ринками збуту для українського прокату і напівфабрикатів є нафтовидобувні країни, що увійшли в кризу. Зі свого боку, ціни на залізну руду безпосередньо залежать від українського експорту до Китаю, обсяги якого у зв'язку з пандемією і кризою скорочуються [1]. Окрім того, одним із важливих експортних ринків промислової продукції України останніми роками став ЄС, що актуалізує питання формування відповідної державної промислової політики в сучасних складних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду особливостей формування та реалізації державної промислової політики в умовах європейської інтеграції України присвятили свої публікації такі вчені, як: М. Бабенко, В. Бакуменко, Ю. Григоренко, Д. Луценко та ін. [1 – 3; 6].

Однак чимало питань стосовно визначення напрямів формування та реалізації державної промислової політики в умовах європейської інтеграції України в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямів формування та реалізації державної промислової політики в умовах європейської інтеграції України.

Викладення основного матеріалу. За підсумками 2019 р. Україна виробила найменшу кількість чавуну, сталі та прокату за весь час незалежності [1]. Згідно з даними Держстату, за 2019 р. обсяги промислового виробництва в Україні скоротилися на 1,8 % порівняно з 2018 р.; у 2018 р. зростання промислового виробництва становило всього 1,1 % порівняно з 2017 р. Негативна динаміка

продовжилася і в поточному році. Так, за січень – лютий 2020 р. обсяги промислового виробництва в Україні скоротилися на 3,1 % порівняно з аналогічним періодом 2019 р. (до речі, падіння показника «обсяги промислового виробництва» фіксується щомісячно з червня 2018 р.) [3; 7]. Зокрема, у переробній промисловості за вказаний період виробництво скоротилося на 1,4 % порівняно із січнем – лютим 2019 р., у добувній промисловості та розробленні кар'єрів – на 4,3 %.

За січень – лютий 2020 р. в Україні видобуто: 3,9 млн т кам'яного вугілля (на 16,1 % менше, ніж за аналогічний період 2019 р.), 279,5 тис. т сирої нафти (на 2,7 % більше), 131,1 тис. т газового конденсату (на 9,9 % більше), 3,22 млрд м³ природного газу (на 3,0 % менше), 8,58 млн т агломерованих залізних руд та концентратів (на 2,8 % менше). Також за два місяці 2020 р. вироблено 124,3 тис. м³ керамічної цегли (на 9,9 % менше, ніж за січень – лютий 2019 р.), 937,9 тис. т цементу (на 15,7 % більше), 3,35 млн т чавуну (на 0,6 % менше), 1,74 млн т плоских напівфабрикатів із нелегованої сталі (на 9,9 % більше). Електроенергії за січень – лютий 2020 р. вироблено на 9,3 % менше, ніж за аналогічний період минулого року, – 26,78 млрд кВт·год. [7].

Загалом у I кварталі 2020 р. індикатор ділової впевненості в промисловості знизився порівняно з четвертим кварталом 2019 р. на 0,1 п.п. – до мінус 5,7 %. При цьому опитані Держстатом промисловці прогнозують посилення впливу такого фактору, що стримує промислове виробництво, як недостатній попит [3].

Отже, зрозуміло, що у 2020 р. українська промисловість у зв'язку з економічною кризою та пандемією коронавірусу може втратити ще більше через низький попит на чорні метали на світових ринках, у тому числі в країнах ЄС.

А поки що ЄС залишається головним торговельним партнером України за підсумками 2019 р.: питома вага торгівлі товарами та послугами з ЄС становить 40,1 % від загального обсягу торгівлі України (у 2018 р. – 41,1 %). Зовнішньоторговельний обіг товарів у 2019 р. становив 45,7 млрд дол. США – на 5,7 % більше, ніж у 2018 р., із них експорт – 20,2 млрд дол. США, імпорт – 25 млрд дол. США [4].

У структурі експорту найбільшу частку займають чорні метали (15,2 %), електричні машини та устаткування (11,1 %). Причому порівняно з показниками 2018 р. експорт металів знизився на 15,3 %, машин та устаткування – на 2,6 %. У структурі імпорту з країн ЄС найбільшу частку становлять ядерні реактори, котли, машини – 13,3 %, засоби наземного транспорту, крім залізничного – 13,0 %, та енергетичні матеріали – 10,8 % [4].

За перший квартал 2020 р. суттєво зріс обсяг експорту енергетичних матеріалів – майже на 21 % порівняно з аналогічним періодом 2018 р. Водночас майже на 39 % скоротився експорт чорних металів, майже на 30 % – руд та шлаків. У структурі імпорту найбільше зросла частка фармацевтичної продукції (21,4 %) й електричних машин та устаткування (11,4 %). Найбільше скоротився імпорт засобів наземного транспорту, окрім залізничного, – майже на 40 % [4]. Це потребує відповідного напрацювання заходів щодо поглиблення співпраці між Україною та ЄС у цій сфері відповідно до Угоди про асоціацію.

Так, згідно з розділом VII Угоди про асоціацію на регулярній основі сторони проводять засідання двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС. За результатами 5-го засідання Комітету асоціації між Україною та ЄС, яке відбулося 5 листопада 2019 р. у м. Брюссель, визначено п'ять поточних пріоритетів інтеграції між Україною та ЄС, одним із яких є приведення положень Угоди про асоціацію у відповідність до реальних зростань товарообігу між Україною та ЄС (у тому числі шляхом перегляду тарифів, безмитних квот та укладання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції) [5].

Угода про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції – Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (далі – угода АСАА) є способом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС. Угода АСАА є різновидом угод про взаємне визнання, які вимагають від країни-партнера приведення свого законодавства, практики та інфраструктури у відповідність до правил ЄС [8].

Передбачається, що в охоплених цією угодою секторах українські експортери зможуть маркувати свою продукцію знаком «СЕ» та вільно продавати її на ринку ЄС без додаткової сертифікації. Потенційно угода АСАА може охопити приблизно п'ять частин українського експорту до ЄС, передусім продукцію машинобудування. Крім економії часу та коштів експортерів на проходження сертифікації, угода АСАА з ЄС сприятиме зростанню іміджу продукції «made in Ukraine», полегшить для України доступ на інші глобальні ринки та збільшить привабливість України для локалізації виробництва [6]. Також без додаткової сертифікації можна буде вільно завозити до України та продавати на українському ринку виготовлену будь-де продукцію, марковану європейським знаком відповідності «СЕ», що полегшить діяльність імпортерів в Україні та зменшить контрабанду.

Укладення угоди АСАА передбачено ст. 57 Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. Відповідно до цієї статті та Додатку III до Угоди про асоціацію угода АСАА поширюватиметься на 27 категорій промислової (нехарчової) продукції. Спочатку угода АСАА може охоплювати один або кілька із цих секторів, у подальшому поширюватиметься на інші. Після того як угода АСАА охопить усі зазначені в Додатку III сектори, Україна та ЄС розглянуть можливість її поширення на інші категорії промислової продукції.

Процедурно угода АСАА укладається як Протокол до Угоди про асоціацію. Для цього потрібне рішення органів асоціації Україна-ЄС (Комітету асоціації в торговельному складі та Ради асоціації). Цьому рішенню має передувати позитивна оцінка виконання Україною свого «домашнього завдання». А тому, відповідно до положень Угоди про асоціацію, для укладення угоди АСАА Україна повинна:

- привести у повну відповідність до європейського власне законодавство, як горизонтальне (рамкове), так і вертикальне (галузеве);
- прийняти як національні європейські гармонізовані стандарти на відповідні види продукції;
- привести у відповідність до європейських вимог національну інфраструктуру якості (національний орган стандартизації, національний орган акредитації, метрологічні інституції, органи з оцінювання відповідності) та інфраструктуру державного ринкового нагляду (органи та процедури ринкового нагляду);
- скасувати всі регуляторні режими (більшість з яких існують ще з радянських та пострадянських часів), які суперечать, дублюють та/або є додатковими до європейських вимог до відповідних видів продукції (насамперед, санітарні норми і правила та нормативно-правові акти у сфері охорони праці) [2; 6].

Основоположними документами, що визначають державну політику у сфері технічного регулювання, є стратегія та план заходів реформування системи технічного регулювання до 2020 р. Ці документи вимагають розроблення технічних регламентів та інших нормативно-правових актів у повній відповідності до відповідних директив і регламентів ЄС.

Інституційним центром реформування системи технічного регулювання та підготовки до укладання угоди АСАА є Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, яке відповідає за формування державної

політики у цій сфері, виконує регуляторні та/або координуючі функції у сфері горизонтального законодавства (технічні регламенти та оцінка відповідності, стандартизація, метрологія, ринковий нагляд), а в плані вертикального (галузевого) законодавства є також регулятором, що розробляє технічні регламенти у визначених секторах. Інші центральні органи виконавчої влади виконують функції регулятора або інспекційні (наглядові) функції у визначених секторах.

Перші зрушення в законодавстві відбулися у 2010 р. після прийняття законів про ринковий нагляд і про загальну безпечність нехарчової продукції.

Зобов'язання щодо адаптації горизонтального (рамкового) законодавства імplementовані в Україні у вигляді низки законів та підзаконних актів, ухвалених протягом 2010 – 2019 рр. Зокрема, це закони України «Про загальну безпечність нехарчової продукції», «Про акредитацію органів з оцінки відповідності», «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», «Про метрологію та метрологічну діяльність», «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції», «Про стандартизацію», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення тиску на бізнес з боку органів ринкового нагляду» [5; 6].

У 2019 р. Верховна Рада України прийняла важливі закони, якими впроваджуються норми горизонтального законодавства ЄС. Нормами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про стандартизацію”» від 20 вересня 2019 р. № 124-IX встановлено добровільність застосування національних стандартів. У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імplementації актів законодавства Європейського Союзу у сфері технічного регулювання» від 6 червня 2019 р. № 2740-VIII передбачається адаптація національного законодавства в частині технічних регламентів та оцінки відповідності законодавству ЄС. У Законі України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» від 2 жовтня 2019 р. № 141-IX запроваджено програму авторизованого економічного оператора, яка відповідає загальновизнаним європейським та міжнародним стандартам. Закон передбачає суттєве спрощення митних формальностей для підприємств з високим ступенем довіри, створює підстави для реалізації в майбутньому взаємного визнання статусу авторизованого економічного оператора уповноваженими органами інших держав. Українські підприємства отримають можливість брати участь у формуванні безпечних ланцюгів постачання товарів, що сприятиме підвищенню їхньої конкурентоспроможності на зовнішніх ринках [5]. Оскільки всі ці законодавчі акти розроблялися на основі відповідного законодавства ЄС, загалом вони відповідають європейському.

Однак слід зауважити, що тим часом в ЄС у сфері ринкового нагляду прийнято новий Регламент 2019/1020 від 20 червня 2019 р. щодо ринкового нагляду та відповідності продукції, яким значно посилюються повноваження органів ринкового нагляду та зміцнюються заходи ринкового нагляду, у тому числі щодо торгівлі в мережі «Інтернет». Нові положення наберуть чинності в ЄС 16 липня 2021 р., тому можна констатувати той факт, що найближчим часом перед Україною знову постане завдання внесення змін до національного законодавства про ринковий нагляд.

Чотири пріоритетні сектори адаптації вертикального (галузевого) законодавства визначені ще у відповідному Плані дій 2005 р.: низьковольтне обладнання, електромагнітна сумісність, виробництво машинобудування та прості посудини, що працюють під тиском.

У 2012 р. Кабінет Міністрів України затвердив технічні регламенти низьковольтного обладнання та електромагнітної сумісності. У 2013 р. до них

додався технічний регламент машин. У 2015 р. прийняті нові технічні регламенти низьковольтного обладнання та електромагнітної сумісності на основі нових директив ЄС, виданих у 2014 р. У липні 2018 р. до трьох технічних регламентів були внесені зміни на основі пропозицій європейських експертів. Таким чином, першими трьома секторами, щодо яких може бути укладена угода АСАА, є низьковольтне обладнання, електромагнітна сумісність і машини.

Крім того, за станом на жовтень 2019 р. в Україні прийняті технічні регламенти на основі нових директив і регламентів ЄС у таких секторах: прості посудини під тиском; пересувне обладнання під тиском; прилади, що працюють на газоподібному паливі; ліфти; іграшки; неавтоматичні зважувальні прилади; засоби вимірювань; обладнання для роботи в потенційно вибухонебезпечних середовищах; засоби індивідуального захисту; канатні дороги; вибухові матеріали промислового призначення; обладнання, що працює під тиском; вимоги щодо енергоефективності (екодизайну) та маркування енергоспоживання більшості видів побутових приладів та іншого електричного приладдя, щодо яких такі вимоги існують на рівні ЄС. Це означає, що також і до цих технічних регламентів можна запускати процес оцінювання їх відповідності європейським директивам і регламентам у процесі підготовки до угоди АСАА в цих секторах [6].

Таким чином, стан розвитку державної політики, інституцій, інфраструктури якості та ринкового нагляду, відповідності горизонтального (рамкового) та вертикального (галузевого) законодавства в низці секторів дозволяє починати процес укладання угоди АСАА. Тобто вже досягнуті домовленості щодо початку роботи попередньої експертної місії в межах початку переговорів щодо підписання угоди АСАА в трьох пріоритетних секторах – так званий промисловий безвіз.

За підсумками 2019 р. Україна прийняла необхідне базове законодавство та досягла принципової домовленості щодо приїзду попередньої оцінної місії для початку проведення переговорів з метою підписання угоди АСАА в трьох пріоритетних секторах (низьковольтне електричне обладнання, електромагнітна сумісність обладнання, машини).

Так, прийнято як національні стандарти всі 1 512 гармонізовані європейські стандарти, відповідність яким надає презумпцію відповідності продукції, пов'язаних із нею процесів або методів виробництва чи інших об'єктів вимогам технічних регламентів у трьох пріоритетних для угоди АСАА секторах (598 – для низьковольтного електричного обладнання, 136 – для електромагнітної сумісності, 778 – для безпеки машин) [5].

У контексті переговорів щодо угоди АСАА на 6-му засіданні Ради асоціації між Україною та ЄС, яке відбулося в м. Брюсселі 28 січня 2020 р., «сторони підтвердили взаємне зобов'язання щодо проведення та надання сприяння місії з попередньої оцінки стану української системи якості та адаптації національного законодавства до стандартів ЄС» [5]. Окрім того, на цьому самому засіданні Рада асоціації між Україною та ЄС привітала прогрес, досягнутий Україною на шляху до гармонізації її законодавства у сфері технічних регламентів, стандартів та оцінки відповідності, як це передбачено Угодою про асоціацію. Сторони також підтвердили взаємне зобов'язання щодо проведення та надання сприяння місії з попередньої оцінки стану української системи якості та адаптації національного законодавства до стандартів ЄС. З метою попереднього оцінювання готовності інституцій української інфраструктури якості працювати за введеними в дію нормами експертна місія ЄС планує провести відповідне оцінювання, яке є необхідною умовою для початку проведення переговорів щодо укладання угоди АСАА [5].

Отже, формування та реалізація державної промислової політики в умовах європейської інтеграції України має відбуватися за таким алгоритмом:

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

1. Вивчення нового Регламенту ЄС 2019/1020 від 20 червня 2019 р. щодо ринкового нагляду та відповідності продукції, розроблення відповідних змін до законодавства України.

2. Зосередження функції юридичного погодження проєктів нормативно-правових актів (у тому числі технічних регламентів), спрямованих на виконання Угоди про асоціацію та підготовку до угоди АСАА, в одній державній інстанції, укомплектованій спеціалізованим персоналом, який знає законодавство та мови ЄС.

3. Посилення вимог до процесу акредитації та нагляду за акредитованими органами, а також процесу призначення та моніторингу органів з оцінки відповідності з метою забезпечення належного рівня їх технічної компетентності та запобігання випадків шахрайства та застосування недобросовісних практик.

4. За відсутності швидкої перспективи укладання угоди АСАА гармонізація, перш за все, процедур та вимог, які є надто обтяжливими для експортерів та імпортерів.

5. Приділення особливої уваги розбудові спроможності органів державного ринкового нагляду.

6. Підвищення поінформованості суб'єктів господарювання та посилення ролі бізнес-асоціацій у підвищенні такої поінформованості.

7. Підвищення зацікавленості ЄС у наданні Україні ефективної технічної допомоги для розроблення законодавства та належного функціонування інфраструктури якості та органів ринкового нагляду (адже варто відзначити парадокс, що з початком застосування Угоди про асоціацію обсяги технічної допомоги ЄС у розробленні законодавства та підготовці інфраструктури якості та органів ринкового нагляду України значно зменшилися) [6].

8. Запровадження посади віце-прем'єра з питань промисловості та запуску програм підтримки реального сектору економіки. Так, міністерство економіки пропонує щорічно виділяти 15 – 17 млрд грн/рік державної підтримки на розвиток промисловості з 2021 р. [3].

Окрім того, у нових умовах приватному сектору слід активно використовувати креативність, гнучкість, уміння адаптуватися до викликів і розглядати євроінтеграційні процеси як можливість для переосмислення власних бізнес-моделей та бізнес-цілей з метою підвищення рівня конкурентоспроможності української промислової продукції на ринках ЄС.

Висновки. Таким чином, подальша інтеграція України до ЄС значною мірою пов'язана з формуванням та реалізацією відповідної промислової політики, яка має полягати в продовженні реформування всіх галузей економіки, зокрема модернізації промислового комплексу. А підписання угоди АСАА в трьох пріоритетних секторах («промисловий безвіз») у середньостроковій перспективі має стати одним із головних зовнішньоекономічних пріоритетів євроінтеграції України в умовах існуючих викликів сьогодення, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список бібліографічних посилань

1. Бабенко М. Экономический кризис в Украине: что ждёт ключевые отрасли и кто останется без работы. URL: https://focus.ua/economics/452402-ekonomicheskii_krizis_v_ukraine_chno_zhdjot_kliuchevye_otrasli_i_kto_ostanetsia_bez_raboty.

2. Бакуменко В. Д. Системно-ситуаційний аналіз державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І. В. Артёмов, В. Д. Бакуменко, В. Д. Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 81 – 99.

3. Григоренко Ю. Промислове виробництво в січні впало ще на 5,1 %. URL: <https://gmk.center.ua/news/promislove-virobnictvo-v-sichni-vpalo-shhe-na-5-1/>.

4. ЄС головний торговельний партнер України у 2019 році: 40,1 % від загального обсягу. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/19/7107737/>.

5. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2019 рік. Результати та плани. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/ar-aa-implementation-2019-4.pdf>.
6. Луценко Д. Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС. Інтеграція у рамках асоціації: динаміка виконання Угоди між Україною і ЄС: аналіт. звіт. Київ, 2019. 74 с.
7. Промислове виробництво скоротилося на 3,1 %. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2902973-promislove-virobnictvo-skorotilosa-na-31.html>.
8. Industrial policy. Web. 23 Mar. 2020. Retrieved from https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements_en.

List of references

1. Babenko M. Ekonomicheskii krizis v Ukraine: chto zhdyot klyuchevyye otrasli i kto ostanetsya bez raboty. URL: https://focus.ua/economics/452402-ekonomicheskii_krizis_v_ukraine_chto_zhdjot_kliuchevye_otrasli_i_kto_ostanetsya_bez_raboty [in Russian].
2. Bakumenko V. D. Systemno-sytuatsiyni analiz derzhavnoho upravlinnia protsesamy yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehratsii Ukrainy // Mekhanizmy rehuliuвання intehratsiinykh protsesiv v Ukraini: navch. posib. / [I. V. Artomov, V. D. Bakumenko, V. D. Bondarenko ta in.]. Uzhhorod: Lira, 2009. P. 81 – 99 [in Ukrainian].
3. Hryhorenko Yu. Promyslove vyrobnytstvo v sichni vpalo shche na 5,1 %. URL: <https://gmk.center.ua/news/promislove-virobnictvo-v-sichni-vpalo-shhe-na-5-1/> [in Ukrainian].
4. YeC holovnyi torhovelnii partner Ukrainy u 2019 rotsi: 40,1 % vid zahalnoho obsiahu. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/19/7107737/> [in Ukrainian].
5. Zvit pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS za 2019 rik. Rezultaty ta plany. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/ar-aa-implementation-2019-4.pdf> [in Ukrainian].
6. Lutsenko D. Uhoda ASAA: intehratsiia Ukrainy do rynku promyslovykh tovariv YeS. Intehratsiia u ramkakh asotsiatsii: dynamika vykonannia Uhody mizh Ukrainoiu i YeS: analit. zvit. Kyiv, 2019. 74 p. [in Ukrainian].
7. Promyslove vyrobnytstvo skorotylosia na 3,1 %. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2902973-promislove-virobnictvo-skorotilosa-na-31.html> [in Ukrainian].
8. Industrial policy. Web. 23 Mar. 2020. Retrieved from https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements_en [in English].

RIEZNIKOV Valerii

PhD in Economics, Associate Professor, Doctoral Student,
National University of Civil Defence of Ukraine

STATE INDUSTRIAL POLICY IN CONDITIONS EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

Since the beginning of 2020, there have been crisis phenomena around the world due to the global slowdown in economic growth and the introduction of quarantine due to the coronavirus pandemic. In this situation, the most vulnerable are developing countries with a small margin of safety, which, unfortunately, also applies to Ukraine, whose economy is open and highly dependent on external markets.

Due to the slowdown in the growth of the global economy, the situation in one of the main export industries of Ukraine – industry is deteriorating first of all. The European Union has become one of the important export markets for Ukraine's industrial products in recent years, which has raised the issue of shaping a relevant state industrial policy in today's challenging environment. The purpose of the article is to determine the directions of formation and implementation of state industrial policy in the conditions of European integration of Ukraine in modern conditions. In 2020, due to the economic crisis and the pandemic of the coronavirus, the Ukrainian industry may lose even more due to low demand for ferrous metals in world markets, including in EU countries.

The Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products is a way of eliminating technical barriers to trade between Ukraine and the EU. The Agreement on Conformity

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

Public administration mechanisms

Assessment and Acceptance of Industrial Products is a type of mutual recognition agreement that requires a partner country to align its legislation, practices and infrastructure with EU rules.

It is envisaged that in the sectors covered by this Agreement, Ukrainian exporters will be able to label their products with the CE mark and to sell them freely on the EU market without additional EU certification. Potentially, the Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products could cover up to a fifth of Ukraine's exports to the EU, notably mechanical engineering products.

The formation and implementation of state industrial policy in the conditions of European integration of Ukraine should take place using the following algorithm:

1. Study of the new EU Regulation 2019/1020 of 20.06.2019 on market surveillance and conformity of products and elaboration of relevant amendments to the legislation of Ukraine.
2. Concentration of the function of legal coordination of draft regulatory acts (including technical regulations) aimed at implementing the Association Agreement and preparation for the Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products in one state instance, equipped with specialized personnel with adequate knowledge of EU law and languages.
3. Strengthening the requirements for the accreditation and oversight process for accredited bodies, as well as the process of designating and monitoring conformity assessment bodies to ensure that their technical competence is adequate and to prevent fraud and the use of fraudulent practices.
4. In the absence of a rapid prospect of concluding an Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products, the harmonization of procedures and requirements that are too burdensome for exporters and importers, first and foremost.
5. Paying particular attention to capacity building of state market surveillance authorities.
6. Raising awareness of business entities and enhancing the role of business associations in raising such awareness.
7. Increasing the EU's interest in providing Ukraine with effective technical assistance for the development of legislation and the proper functioning of quality infrastructure and market surveillance authorities.
8. Introduce the position of Deputy Prime Minister for Industry and launch support programs for the real economy.

Thus, Ukraine's further integration with the European Union is largely linked to the formulation and implementation of relevant industrial policy, which should be to continue reforming all sectors of the economy, in particular, to modernize the industrial complex. And the signing of the Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products in the three priority sectors («industrial visa waiver») in the medium term should become one of the main foreign economic priorities of Ukraine's European integration in the face of the current challenges of today.

Key words: state industrial policy, European integration of Ukraine, Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products, mechanisms of formation and implementation of state industrial policy.

Надійшла до редколегії 09.04.20

САХАРОВА Катерина Олександрівна
аспірантка ДРІДУ НАДУ

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНІЦІАЛІЗАЦІЄЮ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

Аналізується комплекс механізмів публічного управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону, який, на думку авторки, є драйвером сталого розвитку регіону та забезпечує орієнтацію на інкорпорування глобальних цілей сталого розвитку тисячоліття, схвалених ООН та визначених у проєкті Стратегії сталого розвитку України до 2030 р. Обґрунтовується алгоритм процесу ініціалізації інтелектуального потенціалу регіону, який об'єднує етапи його формування, розвитку та відтворення. Досліджуються механізми публічного управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону, які в сукупності становлять інтегрований механізм, принципово відмінністю структури якого є логічне поєднання системних характеристик структурних елементів (потенціал органів публічної влади, кадрів інтелектуальної сфери суспільної праці, інтелектуальний потенціал, закладений в існуючих на території регіону знаннях, інноваційних процесах, технологіях, видах інноваційної продукції) та інституційних зв'язків у тріадах «влада – бізнес – громадянське суспільство», «освіта – наука – інновації», «освіта – наука – виробництво» з урахуванням впливу зовнішніх та внутрішніх чинників та умов (інституціональних, фінансових, управлінських, організаційних, соціальних), збалансованих конкретними методами, інструментами та відповідними управлінськими рішеннями.

Ключові слова: інтелектуальний потенціал, ініціалізація інтелектуального потенціалу, регіон, публічне управління, сталий розвиток, регіональне управління.

Постановка проблеми. Орієнтація на інкорпорування глобальних цілей сталого розвитку тисячоліття з урахуванням специфіки національного розвитку України до 2030 р., схвалених ООН та визначених у проєкті Стратегії сталого розвитку України до 2030 р., передбачає інтенцію до розвитку економіки, заснованої на знаннях та інноваціях. Це актуалізує пошук відповідних інструментів створення, відтворення, використання знань та інновацій, одним із яких стає ініціалізація інтелектуального потенціалу регіону, адже в умовах децентралізації влади чимало тенденцій економічного і суспільного розвитку зароджуються саме на рівні регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інтелектуальні ресурси як чинник регіонального розвитку досліджуються в роботах О. Бобровської [1], Б. Данилишина [5], О. Другова [8]. Інтелектуальний потенціал регіону є об'єктом наукової уваги таких науковців, як: І. Глізнуца [3], В. Гунько [4], Л. Диба [6], С. Манів [11], О. Моліна [13], П. Перерва [14], І. Чичкало-Кондрацька [19] та ін. Проте здебільшого локус дослідження фокусується на економічному складнику інтелектуалізації регіонального розвитку.

Незважаючи на наявність наукових розробок, недостатньо розробленими в науковому та практичному плані залишаються питання публічного управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону, яку авторка розуміє як сукупність цілеспрямованих впливів на міру його здатності за даного рівня свого розвитку в конкретному просторово-часовому континуумі реалізовувати можливості, що містяться в його наявних інтелектуальних ресурсах, з метою забезпечення пріоритетів регіонального розвитку на основі сукупності знань, інформації, інноваційних технологій, інтелектуальної власності та здатності до

цілепокладання та ціледосягнення, яка перманентно відтворюється.

Метою статті є визначення контурів інтегрованого механізму публічного управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону.

Викладення основного матеріалу. Дискусія щодо можливості управління інтелектуальним потенціалом має полярний характер. Науковці [12; 15 – 18] стверджують, що потенціал є об'єктом управління. Автор підтримує іншу точку зору, яка полягає в тому, що будучи в єдності просторових і часових характеристик, поняття «потенціал» відображає одночасно три рівні зв'язків і відносин.

По-перше, ті, що відображають минуле. Потенціал є стійкою сукупністю наявних властивостей, які нагромаджені системою в процесі її становлення й обумовлюють здатність (можливість) системи до оптимального функціонування і розвитку. Поняття «потенціал», що вживається в цьому контексті, фактично набуває значення, близького до поняття «ресурси». Філософи «найчастіше під потенціалом розуміють наявність ресурсів, можливостей, здібностей – взагалі суми факторів, від яких залежить успішне вирішення тих чи інших завдань» [2, с. 5]. Потрібно зауважити, що здебільшого у вітчизняних соціально-економічних дослідженнях, присвячених вивченню економічного, трудового, інтелектуального та інших потенціалів суспільства, це поняття розглядається саме в «ресурсному ракурсі» [1; 15 – 18].

По-друге, зв'язки, що репрезентують сьогодення. Акцент робиться на процесі актуалізації здібностей, їх практичному та діяльнісному застосуванні. Сене додавання епітету «потенціал» до віртуального самого по собі поняття «можливість» полягає в тому, щоб чітко розмежувати можливість реалізовану і нереалізовану. У цій своїй функції поняття «потенціал» частково збігається з іншим близьким йому поняттям «резерв». Розглядаючи структуру потенціалу із цих позицій, слід мати на увазі змістовну відмінність у розумінні резерву як невикористаної, «незадіяної» можливості і як «запасу міцності», що забезпечує надійність функціонування системи, її здатність до саморозвитку.

По-третє, зв'язки і відносини, орієнтовані на майбутнє. У процесі трудової діяльності не тільки реалізуються наявні можливості переходу з віртуальної форми буття в актуальну, але й з'являються нові сили і здібності. Будучи єдністю стійких і мінливих станів, потенціал містить «зародки» майбутнього розвитку: «Будь-яка можливість актуалізована в сьогоденні у вигляді якоїсь дійсності, яка зумовлює тенденції майбутніх подій...» [7, с. 209]. Тобто рівень потенціалу, який визначає стійкий, що формується в ході становлення, наявний стан системи, так само, як і тип його функціонування, що характеризує динамічні параметри цієї самої системи, обумовлений тісним поєднанням усіх трьох перерахованих вище рівнів взаємодії його внутрішніх структурних зв'язків і відносин. Так, домінування в системі активних (дійсних) зв'язків і відносин утворень хронологічного минулого як осередків набутого досвіду, опредмечування колишніх можливостей і здібностей зумовлює нагромадження інерційних зв'язків, руйнуючи тим самим уже сформовану структуру потенціалу. Так само пасивний зв'язок з потенційними можливостями, який не підкріплюється з тих чи інших причин їх діяльністю реалізацією в сьогоденні, переводить саму потенцію (як можливість, здатність) з реальної, конкретної форми у формальну, абстрактну, знижуючи тим самим не тільки перспективний (майбутній), але й наявний (сформований) рівень потенціалу.

Деякі дослідники вважають, що такого роду багатовимірність зв'язків і відносин характеризує взаємоперехід внутрішніх структурних елементів потенціалу з віртуального стану в актуальний, відображає багатоплановість самої реальної діалектики можливості і дійсності, властивої процесу розвитку [7]. Тісна взаємодія поняття «потенціал» з цією парною філософською категорією обумовлює його чітко виражену системну природу.

Необхідно враховувати, що в дослідженні «потенціалу» будь-якого цілісного утворення (особистості, громади, соціальної спільності тощо) предметом вивчення стає не тільки сам об'єкт, а й водночас параметри того конкретного соціального середовища, у якому здійснюється його життєдіяльність. У цій своїй функції поняття «потенціал» уявляється як неконкретизована форма, нормативний масштаб розвитку, що виражає відношення відповідності між певними умовами й оптимальним (нормальним) функціонуванням системи (організму). Отже, ми підтримуємо авторів, які відповідно до інтелектуального потенціалу вживають терміни: «формування інтелектуального потенціалу», «розвиток інтелектуального потенціалу», «відтворення інтелектуального потенціалу». Деякі вчені вживають словосполучення «управління інтелектуальним потенціалом», але з цим важко погодитись, адже неможливо управляти віртуальним об'єктом.

На наш погляд, доцільно вживати термін «ініціалізація» (створення, активація, підготовка до роботи, визначення параметрів, приведення програми або пристрою в стан готовності до використання [9]) як процесу активації інтелектуального потенціалу з урахуванням його латентних можливостей.

Інтегрований механізм управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону передбачає взаємозв'язок і взаємовплив внутрішнього і зовнішнього середовища регіону, що забезпечує зростання добробуту населення, рівень впровадження знань та інновацій в економіку; збільшується інтелектуальний потенціал регіону, і є сукупністю інституціонального, інфраструктурного, фінансового та соціального механізмів публічного управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону. Розглянемо детально ці механізми.

Інституціональний механізм ініціалізації інтелектуального потенціалу полягає в розробці нормативно-правового забезпечення діяльності з управління інноваціями, розвитку науки та освіти, інформаційно-комунікаційного простору. Стосовно удосконалення інституціонального механізму мова може йти, перш за все, про модернізацію патентного, авторського права і товарних знаків, поліпшення захисту інтелектуальної власності. Підґрунтям цього механізму має бути регіональна програма розвитку інтелектуального потенціалу.

Фінансовий механізм ініціалізації інтелектуального потенціалу регіону базується передусім на реалізації цілей сталого розвитку. Позитивну роль може виконувати використання фінансових важелів і стимулів, наприклад:

- фінансування інноваційних проєктів з коштів бюджету, конкурсний відбір інноваційних проєктів;
- бюджетні гарантії приватним інвесторам;
- стимулюючі субвенції для підприємств, які перебувають у складних економічних умовах;
- надання цільових бюджетних дотацій підприємствам, що здійснюють перспективні розробки та виробництво наукоємної продукції.

Важливе місце в інтегрованому механізмі ініціалізації інтелектуального потенціалу посідає і соціальний механізм.

Компетентна громадська думка, організована на матеріалі продуктивної наукової та виробничої діяльності з демонстрацією в засобах масової інформації її результатів у розвитку підприємства, науковців, регіону в цілому сприяє формуванню мотиваційного клімату для розвитку інтелектуальної активності. Джерелом підвищення інтелектуальної активності може стати презентація нових технологій інформаційного забезпечення пошукової наукової діяльності, а також включеність у мережу «Інтернет». Тут передбачається поєднання інформаційних потоків і «творчих провокацій» з особистісною науковою самостійністю.

Необхідно виховувати почуття гордості і впевненості у лідерів усіх рівнів, у кожному з учасників наукового, освітнього, соціального процесу [2; 10].

Ця смислова настанова є однією з основних ознак способу життя сучасного регіону. Творча ініціатива – це прерогатива всієї інтелектуальної програми його розвитку – від школярів до наукової еліти [10]. У ній закладено той об'єктивний сенс, яким пронизана вся багаторівнева діяльність активних суб'єктів самопозиціонування регіону, що стає оригінальним і неповторним соціальним суб'єктом інтеграційного типу.

Одним із потужних інструментів реалізації соціального механізму є забезпечення тісного контакту із зацікавленими сторонами в різних секторах (бізнесу, профспілок, наукових кіл, громадських організацій, споживчих організацій) для виявлення вузьких місць під час розробки загального аналізу шляхів збереження потужних виробничих баз та баз знань, заохочення та здійснення контролю за ефективною реалізацією результатів соціального діалогу.

Ще одним механізмом ініціалізації інтелектуального потенціалу регіону є інфраструктурний. Серед напрямів його вдосконалення можна виокремити розвиток науково-освітнього середовища регіону.

В існуючій системі управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону моніторинг і контроль стану інтелектуального потенціалу дозволяє відстежувати стан підсистем об'єкта управління і підвищувати ефективність взаємодії освітнього, наукового, інноваційного та культурного потенціалів. Не можна залишати без уваги і самооцінку, самообстеження стану інтелектуального потенціалу, підсумком яких є експертна думка або судження керівництва регіону про результативність та ефективність організації та рівні розвитку, організованості, упорядкованості і досконалості процесів управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону [20]. Самообстеження може застосовуватися для оцінювання інтелектуального потенціалу регіону (у випадку комплексного оцінювання) або його частини, наприклад освітнього, наукового, інноваційного або культурного потенціалів окремо. За цих умов доцільно використовувати результати самооцінки, які наводяться ЗВО регіону під час ліцензування та акредитації освітніх програм.

У формуванні інфраструктурного механізму необхідним є розвиток комунікацій. Комунікації можуть забезпечити як соціальний, так і економічний поступ. Інформаційно-комунікаційна сфера відкриває нові можливості для акумуляції та вироблення принципово нових знань і технологій шляхом множинних перетинів цифрових і концептуальних даних, далеко віддалених галузей і сфер наукової і практичної діяльності.

У процесі управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону слід брати до уваги відмінності між регіонами та враховувати внутрішні та зовнішні чинники, які впливають на цей процес [11].

Внутрішні чинники визначаються індивідуальністю регіону. Внутрішнє середовище включає цілі механізму управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону, ресурси, розмір, горизонтальний і вертикальний розподіл праці. Ці чинники різною мірою контролювані. Рішення, що приймаються керівництвом щодо внутрішніх чинників, визначають, наскільки буде результативним, ефективним і продуктивним механізм управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону.

Зовнішні змінні є факторами середовища, що перебуває поза регіоном. До зовнішніх змінних слід віднести інші регіони, соціальні фактори, державне регулювання тощо. При цьому виявлення того, які чинники сильніше впливають на розвиток регіону, а які – менше, недостатньо для визначення найкращого рішення для підвищення конкурентоспроможності регіону.

Висновки. Таким чином, управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону пов'язане з виконанням таких умов:

1. Регіональна політика повинна бути спрямована на розвиток конкурентного ринку, підтримку конкуренції як рушійної сили, підвищення конкурентоспроможності компаній і виробленої ними продукції.

2. Необхідно приділяти ключову увагу аналізу місцевих ринків і компаній на основі не успадкованих, а, перш за все, створюваних факторів виробництва.

3. Потрібно стимулювати розвиток і підвищувати інноваційну активність підприємств.

4. Слід ліквідовувати диспропорцію в підготовці фахівців.

5. Необхідно впроваджувати механізми взаємодії між органами державної влади та місцевим самоврядуванням, бізнесом і науково-освітніми установами для координації зусиль щодо підвищення інноваційного виробництва і сфери послуг.

Однак в умовах високої невизначеності щодо майбутнього виникає потреба суб'єктів української економіки в якісних прогнозах, в іншому випадку виявляються занадто великими потенційні ризики і втрати.

Реалізований інтелектуальний потенціал регіону стає інтелектуальним капіталом регіону, його багатством, активом, який використовується, продається і обов'язково приносить вигоду у вигляді результатів інтелектуальної діяльності та інтелектуальної власності, а також в особі тих фахівців, які мають універсальні знання і можуть вирішувати поставлені перед ними завдання. Підвищуються якість і рівень життя населення, рівень доходів населення, рівень культури населення регіону, поліпшується демографічна ситуація, розвивається ринок праці, знижується рівень безробіття та соціальна напруженість.

Необхідність протистояти новим соціально-економічним викликам і загрозам підтверджує важливість управлінської діяльності, спрямованої на вдосконалення механізмів публічного управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону, що потребує подальших наукових розвідок.

Список бібліографічних посилань

1. Бобровська О. Ю. Інтелектуальні ресурси регіонів і їх використання в умовах децентралізації влади в Україні. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення*: матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 9 жовт. 2015 р. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 15 – 18.

2. Вовканич С. Й. Духовно-інтелектуальний потенціал України та її національна ідея. Львів: ЛБА, 2001. 540 с.

3. Глізнуца І. О. Визначення складових та оцінка інноваційного потенціалу регіону. *Технологический аудит и резервы производства*. 2016. Т. 3. № 5(29). С. 11 – 14.

4. Гулько В. І. Інтелектуальний потенціал регіону: сутність, структура, проблеми формування та використання. *Вісн. Черкаського університету*. Сер. «Економічні науки». 2009. № 153. С. 95 – 100.

5. Данилишин Б., Куценко В. Відтворення інтелектуального потенціалу у контексті розвитку знаннєвої економіки. *Вісн. НАН України*. 2004. № 7. С. 15 – 24.

6. Диба Л. М. Сутність понять інтелектуальний потенціал та інтелектуальний капітал як економічних категорій. *Екон. вісн. ун-ту*. 2011. Вип. 17. URL : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Evu/2011_17_1/Dyba.pdf (дата звернення: 14.03.2020).

7. Драчук Ю. З., Трушкіна Н. В. Інтелектуальний потенціал в Україні: проблеми та напрями розвитку. *Екон. вісн. Донбасу*. 2016. № 3(45). С. 207 – 212.

8. Другов О. О. Інвестиційне забезпечення інтелектуалізації економіки України: монографія. Київ: УБС НБУ, 2010. 284 с.

9. Ініціалізація // Словник.ua. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?swrd=%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 14.03.2020).

10. Келле В. Ж. Духовность и интеллектуальный потенциал. URL: http://anthropology.ru/ru/texts/kelle/kagan_03.html (дата звернення: 14.03.2020).

11. Манів С. З. Організаційні, фінансово-економічні, соціальні проблеми реалізації інтелектуального потенціалу регіону. *Економіка та держава*. Київ. 2008. № 5. 108 с.

12. Мойсеєнко І. П. Управління інтелектуальним потенціалом суб'єктів господарювання в національній економіці: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.03. Львів, 2010. 35 с.

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

13. Моліна О. В. Інтелектуальний потенціал регіону як джерело та міра його інноваційності. *Проблеми науки*. 2012. № 5. С. 9 – 14.
14. Перерва П. Г., Глізнуца М. Ю. Бенчмаркінг як метод оцінювання інтелектуального потенціалу регіонів. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2015. № 4. С. 11 – 19.
15. Пономаренко В. С., Гриньова В. М., Салун М. М. Управління трудовим потенціалом. Харків: ХНЕУ, 2006. 243 с.
16. Практичний poradnik z pytanь upravlinn'ya potentsialom stalogo rozvytku terytoriy v umovakh decentralizatsii. Vip. 4 : Sotsialna bezpeka yak chynnik stalogo rozvytku terytoriy / za red. O. V. Kurinnoho, L. G. Shevchenko, S. V. Zhadana. Dnipro: DRI DU NADU, 2017. 36 s.
17. Практичний poradnik z pytanь upravlinn'ya potentsialom stalogo rozvytku terytoriy v umovakh decentralizatsii vlady. Vip. 5: Zaprovadzhennya korporativnogo sposobu organizatsii i upravlinn'ya terytorial'nymi hromadami v umovakh reformuvannya misceвого samovryaduvannya / za zag. red. O. Yu. Bobrov's'koi. Dnipro: DRI DU NADU, 2017. 64 s.
18. Практичні рекомендації з питань управління потенціалом сталого розвитку територій в умовах децентралізації. Vip. 1: Використання органами місцевого самоврядування інструментів управління фінансовими ресурсами територіальних громад / за ред. О. Ю. Бобровської, О. Ю. Матвєєвої, А. Ю. Мунько. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. 21 с.
19. Чичкало-Кондрацька І. Б., Теницька Н. Б. Наукові підходи до розуміння економічної сутності категорії «інтелектуальний потенціал регіону». *Ефективна економіка*. 2012. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1309> (дата звернення: 14.03.2020).
20. Чумаченко Г. В. Методи оцінки інтелектуального потенціалу в умовах трансформаційної економіки. URL: <https://www.hozpravo.snu.edu.ua/chumachenko.doc> (дата звернення: 14.03.2020).

List of references

1. Bobrovska O. Yu. Intelktualni resursy rehioniv i yikh vykorystannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini. *Stalyi rozvytok terytorii: problemy ta shliakhy vyrishennia: materialy VI mizhnar. nauk.-prakt. konf., Dnipropetrovsk, 9 zhovt. 2015 r.* Dnipropetrovsk: DRIDU NADU, 2015. P. 15 – 18 [in Ukrainian].
2. Vovkanych S. Y. Dukhovno-intelektualnyi potentsial Ukrainy ta yii natsionalna idea. Lviv: LBA, 2001. 540 p. [in Ukrainian].
3. Hliznutsa I. O. Vyznachennia skladovykh ta otsinka innovatsiinoho potentsialu rehionu. *Tehnologicheskii audit i rezervy proizvodstva*. 2016. T. 3. № 5 (29). P. 11 – 14 [in Ukrainian].
4. Hunko V. I. Intelktualnyi potentsial rehionu: sutnist, struktura, problemy formuvannia ta vykorystannia. *Visn. Cherkaskoho universytetu*. Ser. «Ekonomiczni nauky». 2009. № 153. P. 95 – 100 [in Ukrainian].
5. Danylyshyn B., Kutsenko V. Vidtvorennia intelektualnogo potentsialu u konteksti rozvytku znannievoi ekonomiky. *Visn. NAN Ukrainy*. 2004. № 7. P. 15 – 24 [in Ukrainian].
6. Dyba L. M. Sutnist poniat intelektualnyi potentsial ta intelektualnyi kapital yak ekonomichnykh katehori. *Ekon. visn. un-tu*. 2011. Vyp. 17. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Evu/2011_17_1/Dyba.pdf (data zvernennia: 14.03.2020) [in Ukrainian].
7. Drachuk Yu. Z., Trushkina N. V. Intelktualnyi potentsial v Ukraini: problemy ta napriamy rozvytku. *Ekon. visn. Donbasu*. 2016. № 3(45). P. 207 – 212 [in Ukrainian].
8. Druhov O. O. Investytsiine zabezpechennia intelektualizatsii ekonomiky Ukrainy: monohrafiia. Kyiv: UBS NBU, 2010. 284 p. [in Ukrainian].
9. Initsializatsiia // Slovnuk.ua. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?swrd=%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> (data zvernennia: 14.03.2020) [in Ukrainian].
10. Kelle V. Zh. Duhovnost i intellektualnyi potentsial. URL: http://anthropology.ru/ru/texts/kelle/kagan_03.html (data zvernennia: 14.03.2020) [in Russian].
11. Maniv S. Z. Orhanizatsiini, finansovo-ekonomichni, sotsialni problemy realizatsii intelektualnogo potentsialu rehionu. *Ekon. visn. un-tu*. 2008. № 5. 108 p. [in Ukrainian].
12. Moiseienko I. P. Upravlinnia intelektualnym potentsialom subiektiv hospodariuvannia v natsionalnii ekonomitsi: avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk: 08.00.03. Lviv, 2010. 35 p. [in Ukrainian].

13. Molina O. V. Intelktualnyi potentsial rehionu yak dzherelo ta mira yoho innovatsiinosti. *Problemy nauky*. 2012. № 5. P. 9 – 14 [in Ukrainian].
14. Pererva P. H., Hliznutsa M. Yu. Benchmarkinh yak metod otsiniuvannia intelektualnoho potentsialu rehioniv. *Marketynh i menedzhment innovatsii*. 2015. № 4. P. 11 – 19 [in Ukrainian].
15. Ponomarenko V. S., Hrynova V. M., Salun M. M. Upravlinnia trudovym potentsialom. Kharkiv: KhNEU, 2006. 243 p. [in Ukrainian].
16. Praktychnyi poradnyk z pytan upravlinnia potentsialom staloho rozvytku terytorii v umovakh detsentralizatsii. Vyp. 4 : Sotsialna bezpeka yak chynnyk staloho rozvytku terytorii / za red. O. V. Kurinnoho, L. H. Shevchenko, Ye. V. Zhadana. Dnipro: DRIDU NADU, 2017. 36 p. [in Ukrainian].
17. Praktychnyi poradnyk z pytan upravlinnia potentsialom staloho rozvytku terytorii v umovakh detsentralizatsii vlady. Vyp. 5: Zaprovdzhennia korporatyvnoho sposobu orhanizatsii i upravlinnia terytorialnymy hromadamy v umovakh reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia / za zah. red. O. Yu. Bobrovskoi. Dnipro: DRIDU NADU, 2017. 64 p. [in Ukrainian].
18. Praktychni rekomendatsii z pytan upravlinnia potentsialom staloho rozvytku terytorii v umovakh detsentralizatsii. Vyp. 1: Vykorystannia orhanamy mistsevoho samovriaduvannia instrumentiv upravlinnia finansovymy resursamy terytorialnykh hromad / za red. O. Yu. Bobrovskoi, O. Yu. Matveievoi, A. Yu. Munko. Dnipro: DRIDU NADU, 2016. 21 p. [in Ukrainian].
19. Chychkalo-Kondratska I. B., Tenytska N. B. Naukovi pidkhody do rozuminnia ekonomichnoi sutnosti katehorii «intelektualnyi potentsial rehionu». *Efektivna ekonomika*. 2012. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1309> (data zvernennia: 14.03.2020) [in Ukrainian].
20. Chumachenko H. V. Metody otsinky intelektualnoho potentsialu v umovakh transformatsiinoi ekonomiky. URL: <https://www.hozpravo.snu.edu.ua/shumachenko.doc> (data zvernennia: 14.03.2020) [in Ukrainian].

SAKHAROVA Kateryna

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

MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE OF THE INITIALIZATION OF INTELLECTUAL POTENTIAL OF THE REGION

The article analyzes the complex of mechanisms of public management of the initialization of the intellectual potential of the region, which, in the author's opinion, is the driver of the sustainable development of the region and provides orientation for incorporating the global goals of the millennium sustainable development, approved by the UN and defined in the draft Sustainable Development Strategy of Ukraine until 2030.

The algorithm of the process of initialization of the intellectual potential of the region, which combines the stages of its formation, development and reproduction, is substantiated.

The mechanisms of public management of the initialization of the intellectual potential of the region, which together constitute an integrated mechanism, the fundamental difference of the structure of which is the logical combination of the system characteristics of the structural elements (the potential of public authorities, personnel of the intellectual sphere of social work, intellectual potential, intellectual potential, innovative processes, technologies, types of innovative products) and institutional ties in the triad of «power – business – civil society», «education – science – innovation», «education – science – production» with the influence of external and internal factors and conditions (institutional, financial, administrative, organizational, social), balanced specific methods, tools and appropriate management decisions.

Key words: intellectual potential, initialization of intellectual potential, region, public administration, sustainable development, regional governance.

Надійшла до редколегії 24.04.20

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35:3.084(477)
doi 10.33287/102032

ГУРТОВА Юлія Вікторівна
аспірантка ДРІДУ НАДУ

ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІВ ЯК ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Аналізуються можливості інтерпретації професійної діяльності суддів як різновиду публічної служби в практиці публічного управління в Україні. Аналізуються підходи до інтерпретації публічної служби та її видів. Наводяться аргументи щодо особливостей службових відносин в органах судової влади. Обґрунтовується позиція, що служба в судовій владі недостатньо інституціоналізована. Підкреслюється, що професійна діяльність суддів здійснюється в органах влади, оплачується за рахунок державних коштів, складається з виконання завдань і функцій держави.

Ключові слова: суддя, професійна діяльність суддів, публічна служба, державна служба, держава.

Постановка проблеми. Реформи, які проводяться в українському суспільстві, наближають державну службу до публічної служби європейського зразка. Проте після набуття чинності нового Закону України «Про державну службу» залишається невизначеним статус багатьох публічних службовців, у тому числі суддів. Це актуалізує наукові розвідки в цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійна діяльність публічних службовців є об'єктом наукової уваги О. В. Антонової, Р. Г. Ботвінова, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовської, Н. О. Рунової, С. М. Серьогіна, Н. Г. Сорокіної, О. І. Сушинського та ін. Водночас інтерпретація правового статусу суддів у контексті їх визначення як публічних службовців ще не була предметом наукового дослідження.

Метою статті є теоретичний аналіз можливості інтерпретації професійної діяльності суддів як публічної служби.

Викладення основного матеріалу. Аналіз змістовної частини термінів «служба» і «державна служба» свідчить про наявність різних підходів у літературі та на практиці. Термінологічна інтерпретація державної служби різна не тільки у вітчизняному дискурсі, але й в інших країнах. Зокрема, в Іспанії, Бельгії це – публічна служба, у Великобританії, Франції – цивільна служба [5]. Відповідно все це не може не позначитися на моделях формування інститутів державної служби. У світі існують дві усталені концепції державно-службових відносин. Перша концепція полягає в тому, що державна служба сама по собі не є професією. У цьому випадку ті, хто працюють у системі державної служби, є фахівцями в різних сферах діяльності й наймаються для того, щоб працювати на державу кожен у своїй сфері. Друга концепція полягає в розгляді державної служби як професії,

яка передбачає певний соціальний статус і привілеї державних службовців [6].

Трансформація державних інститутів у сучасній реальності, зміна меж державної служби після набуття чинності Закону України «Про державну службу» та змін до нього актуалізує пошук у напрямі співвідношення державної та публічної служби, а також інших видів служби – військової, правоохоронної, судової тощо [9 – 10].

Публічна служба в демократичному суспільстві, на наш погляд, має багатоплановий характер. Вона пов'язана з реалізацією різних завдань, функцій громадянського суспільства, держави й виконує роль основного соціального чинника. Держава наповнює організації різним правовим статусом. З огляду на статус організації й визначається її призначення, позначаються завдання й функції, а також місце в системі державних і суспільних відносин. Це важливо з урахуванням принципу поділу влади. У статусі й підкреслюється вид службових відносин, а також відповідний їх зміст.

Необхідно зазначити, що термін «державна служба» розуміється в літературі по-різному [3, с. 25], хоча ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII констатує, що «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема:

1) щодо аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [10].

Розробка й прийняття цього закону по суті є початком трансформації державної служби України в сучасну публічну службу європейського зразка, заснованої на пріоритеті прав і свобод громадян та їх рівного доступу до державної служби, на законності і єдності правових і організаційних основ державної служби, відкритості державної служби та доступності громадському контролю, а також на професіоналізмі та компетентності державних службовців та захисті від неправомірного втручання в їх службову діяльність.

Вживання слів «державна» або «служба» окремо один від одного призведе до спотворення змістовної частини терміна «державна служба», що на наш погляд, є неприпустимим. За загальним підходом для слова «державна» основним буде термін «держава». Вони тісно взаємопов'язані. Однак і термін «держава» у змістовній частині викликає певні судження, які різняться. На думку Г. В. Атаманчука, держава – це публічна й легітимна (нормативно виражена й визнана людьми) владна сила суспільства; це організована сила суспільства, бо владна сила тому і є владною, що вона організована [1, с. 19]. Драма людської історії й сучасності багато в чому залежить від того, яке співвідношення цієї владної сили й суспільства, наскільки вона відчужена від суспільства, протистоїть йому або, навпаки, пов'язана з ним і зберігає його, що являє собою ця владна

сила, яка мета та інтереси рухають нею і що вона несе суспільству. Ці якості держави чималою мірою залежать від державної служби, методів і форм правового регулювання, за допомогою яких більш-менш повно відповідають на запитання про те, як змусити державу служити суспільству й піклуватися про кожного свого громадянина. Таким чином, епітет «державна» до поняття «служба» характеризується багатограним і складним змістом, визначає дуже важливе й суперечливе суспільне явище й вимагає під час вживання врахування різноманітності його характеристик [16, с. 293].

У найширшому сучасному теоретичному розумінні державна служба – це здійснення державними органами кадрової функції управління і практична діяльність усіх осіб, які отримують заробітну плату з державного бюджету (тобто від держави в особі її органів і підрозділів) і обіймають постійно або тимчасово посади в апараті державних органів, ураховуючи органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, контрольно-наглядових органів [16, с. 293].

У літературі стали з'являтися й визначення, у яких державна служба розглядається в широкому і вузькому значеннях. Державна служба в широкому сенсі зводиться до виконання службовцями своїх обов'язків (роботи) в державних організаціях: в органах державної влади, в установах, інших організаціях; у вузькому сенсі – це виконання службовцями своїх обов'язків тільки в державних органах [3, с. 40].

Подані підходи до інтерпретації державної служби, як бачимо, різні за своїм обсягом, змістовною частиною, охопленням різних аспектів. У цьому плані буде цікавим ще одне визначення державної служби.

На думку деяких науковців, природа державної служби найбільш точно розкривається через її інституційну сутність і публічно-правовий характер, що випливає з її соціального призначення. До основних ознак, які характеризують феномен державної служби, слід додати такі: системну організацію й комплексне правове регулювання; професіоналізм державної служби; правову та організаційну природу інституту державної служби; правозастосовний і правоохоронний характер діяльності; ієрархічну організаційно-структурну побудову; належність до держави й реалізацію її владних повноважень; взаємодію суб'єктів права в процесі функціонування державного апарату; забезпечення ефективності державної служби [3, с. 41].

Не підлягає сумніву, що державна служба є видом публічної служби. Публічна служба сьогодні ще недостатньо врегульована правовими нормами. Уперше на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» закріплено в п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [4].

Н. О. Рунова критикує це визначення та пропонує власне: публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Відповідно до положень ст. 5 Конституції України публічним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду (наразі належить і результат виборів, але його пропонується виключити з підстав виникнення відносин публічної служби), і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, ураховуючи публічні інтереси [15].

Деталізує концепт публічної служби В. Тимків. Він наводить власне визначення

терміна: публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави [17].

На думку О. І. Сушинського, сутнісною новацією нових доктрин і концепцій публічної служби буде стандартизація і її регламенту, і результату [12]. Важливе місце в розробці теорії публічної служби займає колективна монографія: «Публічна служба: системна парадигма», у якій визначено системні характеристики публічної служби [13].

Вищий адміністративний суд України зазначив, що «визначальним під час вирішення видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики, як: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування» [8].

Служба в судовій, представницькій владі недостатньо інституціоналізована. Не можна розмежувати службові відносини повністю. Очевидно, що відбувається змішування різних відтінків службової діяльності. Як приклад можна послатися на «Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників системи органів Державної судової адміністрації, підприємств, установ та організацій», що належать до сфери управління Державної судової адміністрації України», затверджені наказом Державної судової адміністрації України від 30 червня 2004 р. № 109/04 [18], «Типові правила внутрішнього службового розпорядку» [11], інші нормативно-правові акти, які регламентують встановлення порядку роботи, зміцнення трудової і виконавської дисципліни, раціональне використання робочого часу суддями, працівниками суду та адміністратором суду. Ці нормативно-правові акти свідчать про те, що суд як орган судової влади акумулює багато відтінків службових відносин, де посадове положення судді, голови суду (не беремо здійснення ними процесуальних повноважень судді) є досить таки різним. Тут присутнє поєднання службових і державних відносин. Тому важко визначитися, до якого виду служби зарахувати службу судді (професійну діяльність судді).

Грунтуючись на поданих теоретичних конструкціях із питань публічної служби і її видах, спробуємо відповісти на поставлене запитання. Ми підтримуємо думку Р. Г. Ботвінова щодо визначення суддів як публічних службовців [2, с. 131]. Судова влада в Україні є однією з гілок єдиної державної влади, певним різновидом її спеціалізації, що наділена власними й особливими завданнями та функціями. Це особливий вид влади. Вона розглядає і розв'язує конфлікти в суспільстві. Це її головне призначення, відмінність від законодавчої і виконавчої влади. Судова влада використовує притаманний тільки їй спосіб подолання суперечності інтересів, будучи регулятором відносин суб'єктів суспільства та забезпечуючи їх відповідність нормі права [7]. Державна судова адміністрація України є органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Отже, професійна діяльність суддів здійснюється в органах влади, оплачується за рахунок державних коштів, зміст діяльності складається з виконання завдань і функцій держави. Згідно з Законом України «Про державну службу» його дія не поширюється на суддів (ст. 3), хоча їх професійна діяльність містить усі ознаки службової діяльності, проте поширюється на працівників апарату суду [10].

Служба судді місцевого суду безпосередньо стосується держави й громадянського суспільства. На думку В. Л. Романова, місія сучасної держави – це перш за все служба суспільству [14]. Державна служба, політика, законотворчість, правоохоронні та інші головні компоненти держави, включаючи

президента, – усе це інструменти служби держави суспільству. Звідси – політична публічна служба, законодавча публічна служба, правоохоронна публічна служба, президентська публічна служба та ін. Тільки таке системне розуміння й відповідна побудова публічної служби (а не утилітарне – службова діяльність чиновників) забезпечать вирішення багатьох суперечностей. Така модель публічної служби дозволить: реалізувати в одній державі демократичні, правові та соціальні засади; включити в публічну службу політичних керівників; зменшити прагнення влади численних партій і особистостей, які мають намір правити, а не служити народу; забезпечити дієвість державного права, що має джерелом захист інтересів громадян і національної спільноти; зберегти силові структури народними, а не вартовими на службі правлячої еліти. Суддівський корпус, звичайно, пов'язаний із державою. Основне призначення його – здійснення правосуддя. Відповідно такий вид діяльності держави має публічно-правовий та соціальний характер, а судді заміщають державні посади.

Висновки. Таким чином, у державі є особи, які обіймають державні посади, але не перебувають на державній службі й не є державними службовцями. Тому для такої категорії осіб необхідний базовий закон про публічну службу в Україні. На нашу думку, служба в органах судової влади (у цьому випадку мова йде про суддів), що має свої специфічні цілі, завдання, функції, має публічний характер, повинна мати свою правову базу та називатися службою на державній судовій посаді. Ця проблематика потребує подальшого наукового пошуку.

Список бібліографічних посилань

1. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы, её правовая форма и социальные функции. Москва, 1997. С. 19 – 21.
2. Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні: монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 279 с.
3. Державна служба: навч. посіб. / кол. авт.; за ред. С. М. Серьогіна. Київ: СІК ГРУП Україна, 2012. 526 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2006 р. *Відом. Верховної Ради України*. 2005. № 35 – 37. Ст. 446.
5. Лопушинский И. П. Вступ на публічну службу: європейський досвід для України. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/3/01.pdf>.
6. Некоторые проблемы государственной службы в США (стенограмма лекции профессора С. Синглтона, США). *Вестник государственной службы*. 1992. Декабрь. С. 67 – 68.
7. Організація судової влади в Україні / за наук. ред. А. О. Селіванова. Київ, 2002. С. 4 – 6.
8. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби: аналіт. довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19 верес. 2019 р. № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20>.
10. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.
11. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 берез. 2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>.
12. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розробка / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць [та ін.]. Київ: НАДУ, 2013. 64 с.
13. Публічна служба: системна парадигма: колект. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 263 с.

14. Романов В. Л. Инновационному обществу нужны новые профессионалы управления. URL: http://www.inesnet.ru/rus_author/romanov-v.
15. Рунова Н. О. Державна служба як різновид публічної державної служби в Україні: проблеми інституалізації. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 241 – 246. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_34.
16. Стариков Ю. Н. Административное право. В 2 ч. Ч. 2. Кн. первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж. 2001. URL: http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/starilov_7.pdf.
17. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Публічне управління: теорія і практика*: зб. наук. пр. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book>.
18. Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників системи органів Державної судової адміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Державної судової адміністрації України, затверджені наказом Державної судової адміністрації України від 30 черв. 2004 р. № 109/04. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SA04023.html.

List of references

1. Atamanchuk G. V. Suschnost gosudarstvennoy sluzhby, eyo pravovaya forma i sotsialnyie funktsii. Moskva, 1997. P. 19 – 21 [in Ukrainian].
2. Botvinov R. H. Publichna sluzhba osoblyvoho pryznachennia v Ukraini: monohrafiia. Dnipro: DRIDU NADU, 2017. 279 p. [in Ukrainian].
3. Derzhavna sluzhba: navch. posib. / kol. avt.; za red. S. M. Serohina. Kyiv: SIK HRUP Ukraina, 2012. 526 p. [in Ukrainian].
4. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 6 lyp. 2006 r. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2005. № 35 – 37. St. 446 [in Ukrainian].
5. Lopushynskiy I. P. Vstup na publichnu sluzhbu: yevropeyskyi dosvid dlia Ukrainy. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/3/01.pdf> [in Ukrainian].
6. Nekotoryie problemy gosudarstvennoy sluzhby v SShA (stenogramma lektsii professora S. Singltona, SShA). *Vestnik gosudarstvennoy sluzhby*. 1992. Dekabr. P. 67 – 68 [in Russian].
7. Orhanizatsiia sudovoï vlady v Ukraini / za nauk. red. A. O. Selivanova. Kyiv, 2002. P. 4 – 6 [in Ukrainian].
8. Pro vyvchennia ta uzahalnennia praktyky rozghliadu administratyvnymy sudamy sporiv z pryvodu pryiniattia hromadian na publichnu sluzhbu, yii prokhodzhennia, zvilnennia z publichnoi sluzhby: analit. dovidka Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 1 liut. 2009 r. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
9. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo Perezavantazhennia vlady: Zakon Ukrainy vid 19 veres. 2019 r. № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> [in Ukrainian].
10. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4> [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Typovykh pravyl vnutrishnoho sluzhbovoho rozporiadku: nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 3 berez. 2016 r. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16> [in Ukrainian].
12. Publichna sluzhba v Ukraini: kontseptsiiia ta praktyka rehionalnoi kadrovoi polityky: nauk. rozrobka / O. I. Sushynskiy, O. V. Khudoba, D. D. Zaiats [ta in.]. Kyiv: NADU, 2013. 64 p. [in Ukrainian].
13. Publichna sluzhba: systemna paradyhma: kolekt. monohrafiia / S. M. Serohin, Ye. I. Borodin, N. A. Lypovska [ta in.]; za zah. red. S. M. Serohina. Dnipro: DRIDU NADU, 2017. 263 p. [in Ukrainian].
14. Romanov V. L. Innovatsionnomu obschestvu nuzhnyi novyye professionalyi upravleniya. URL: http://www.inesnet.ru/rus_author/romanov-v [in Russian].
15. Runova N. O. Derzhavna sluzhba yak riznovyd publichnoi derzhavnoi sluzhby v Ukraini: problemy instytualizatsii. *Publichne право*. 2013. № 2. P. 241 – 246. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_34 [in Ukrainian].

16. Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo. V 2 ch. Ch. 2. Kn. pervaya: Sub'ektyi. Organyi upravleniya. Gosudarstvennaya sluzhba. Voronezh. 2001. URL: http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/starilov_7.pdf [in Russian].

17. Tymkiv V. Poniatiini aspekty stanovlennia publichnoi sluzhby v Ukraini. *Publichne upravlinnia: teoriia i praktyka*: zb. nauk. pr. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book> [in Ukrainian].

18. Typovi pravyla vnutrishnoho trudovoho rozporiadku dlia pratsivnykiv systemy orhaniv Derzhavnoi sudovoi administratsii, pidpriemstv, ustanov ta orhanizatsii, shcho nalezhat do sfery upravlinnia Derzhavnoi sudovoi administratsii Ukrainy, zatverdzeni nakazom Derzhavnoi sudovoi administratsii Ukrainy vid 30 cherv. 2004 r. № 109/04. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SA04023.html [in Ukrainian].

HURTOVA Yuliia

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

PROFESSIONAL ACTIVITIES OF JUDGES AS A PUBLIC SERVICE

The article analyzes the possibilities of interpreting the professional activity of judges as a kind of public service in public administration practice in Ukraine.

Approaches to the interpretation of the public service and its types are analyzed. Arguments about the peculiarities of official relations in the judiciary are presented. The author substantiates the position that the judicial service is not sufficiently institutionalized. Obviously, there is a mix of different shades of service, there is a combination of official and state relations. It is emphasized that the professional activity of judges is carried out in the authorities, is paid at the expense of public funds, the content of the activity consists of the performance of tasks and functions of the state. This category of persons requires a basic law on public service in Ukraine. According to the author, the service in the judicial authorities (in this case we are talking about judges), which has its specific goals, tasks, functions, is of a public nature, should have its legal basis and be called a service in a public judicial position.

Key words: judge, professional activity of judges, public service, state.

Надійшла до редколегії 24.04.20

УДК 35.08
doi 10.33287/102033

ГУСАК Ірина Володимирівна
голов. консультант секретаріату
депутатської фракції у Верховній Раді України

ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Обґрунтовується сутність і проблеми державної політики у сфері управління персоналом в органах влади та органах місцевого самоврядування. Аналізується якість підготовки спеціалістів для роботи в органах влади та органах місцевого самоврядування та визначаються шляхи підвищення рівня професійної компетентності персоналу. Стратегічним завданням підвищення ефективності державного управління органів влади та органів місцевого самоврядування є впровадження в їх діяльність методів кадрового менеджменту, підвищення рівня професійної компетенції працівників, формування корпоративної культури.

Ключові слова: державна політика, управління персоналом, державна політика управління персоналом, органи влади.

Постановка проблеми. Радикальні зміни в усіх сферах суспільного життя України за роки незалежності, у тому числі й у державній політиці управління персоналом, зумовлюють посилення уваги до осмислення цих змін, аналізу існуючих проблем та визначення шляхів їх подальшого вирішення. У сучасних умовах суспільного розвитку особливого значення набуває розгляд питань кадрової політики держави в системі державного управління. Ця позиція пояснюється тим, що практична діяльність державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування впливає на впровадження та реалізацію реформ у державі. Науково обґрунтованим є той факт, що державна політика у сфері управління персоналом має бути потужним реформаційним інструментом розвитку системи державної служби та провідним фактором підвищення ефективності системи державного управління в державі. Тому доречно звернути увагу на особливості реалізації державної політики у сфері управління персоналом і на місцевому рівні.

Невідкладного вирішення потребують такі проблеми, як: адаптація державної політики у сфері управління персоналом до вимог суспільних трансформацій у напрямі євроінтеграції, підвищення вимогливості та відповідальності державного службовця за якість виконуваних завдань; недосконалість законодавчої бази, (зокрема, відповідно до Закону України «Про державну службу» мають бути прийняті нормативні акти, спрямовані на реалізацію його приписів); відсутність стратегії підготовки персоналу за нових умов; непорядкованість, слабка функціональна визначеність структур з роботи з персоналом, недостатня кваліфікація персоналу служб управління персоналом, що призводить до неефективності, неузгодженості підходів у кадровому менеджменті на всіх рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реалізації державної політики у сфері управління персоналом розглядаються в роботах В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Борденюка, С. Вдовенка, З. Гладуна, Я. Жовнірчика, А. Крусяна, Г. Лелікова, В. Лугового, В. Малиновського, Т. Мотренка, П. Надолішнього, С. Серьогіна, В. Олуйка, Т. Пахомової, С. Верби, В. Ємельянова, С. Дубенко, В. Князева, С. Вирового, І. Грицяка, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Ситника, Г. Щокіна та інших науковців.

© Гусак І. В., 2020

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

У вітчизняній науці державного управління проблема оптимізації діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування почала активно досліджуватися лише останнім часом, коли інститути місцевого самоврядування стали виходити на новий, якісний рівень політичного життя. Цікавими в цьому напрямі є також нещодавні дослідження й інших фахівців, таких як: В. Андріяш, М. Білинська, Р. Войтович, Д. Дзвінчук, О. Євтушенко, М. Іжа, Ю. Ковбасюк, І. Лопушинський, Р. Плющ, А. Попок, В. Толкованов.

Звичайно, не можна згадати доробки всіх дослідників, які доклали зусиль у роботі над проблемами державної політики, зокрема в місцевому самоврядуванні, і це, безумовно, свідчить про те, що зазначена тема була і залишається актуальною протягом багатьох років, набуваючи особливого значення.

Питання системного підходу у формуванні персоналу в органах влади й місцевого самоврядування та управління відображені в роботах вітчизняних і зарубіжних політологів, соціологів, фахівців у галузі соціопсихології й політичної психології. У цьому контексті заслуговують на увагу праці Б. Ананьєва, О. Бабкіна, В. Губіна, Е. Ільїна, А. Крилова, Б. Ломова, Ю. Осичнюка, Н. Тализіної. Окремі аспекти дослідження цієї проблеми висвітлені в роботах М. Альберта, В. Андрєєва, Е. Вятра, К. Гаджієва, Дж. Іванцевича, У. Іноземцева, Ж. Манделя та ін.

Наявність великої кількості наукових досліджень, присвячених теоретичним та прикладним аспектам реалізації державної політики у сфері управління персоналом, свідчить, що сучасні процеси модернізації та реформування країни потребують ефективної кадрової системи, яка включає сукупність кадрових інститутів, організаційних структур, що здійснюють цілісне управління кадровими процесами, та подальших наукових досліджень у сфері державної політики з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку держави. Тож, незважаючи на широку нормативну, наукову, навчально-методичну та іншу інформаційну базу в цій сфері, велике коло проблем, зокрема організаційного характеру, залишається невирішеним.

Метою статті є обґрунтування підходів до реалізації державної політики у сфері управління персоналом органів влади, зокрема на місцевому рівні, враховуючи фактор корпоративної культури як невід'ємного складника ефективної державної політики.

Викладення основного матеріалу. На думку вітчизняних учених В. Корженко, Г. Одінцової, Н. Мельтюхової, з якою ми погоджуємося, стратегічним завданням з підвищення рівня професійної компетенції працівників органів влади є впровадження в їхню діяльність методів управління персоналом [4]. Це передбачає постійне виконання в установах таких робіт, як: вивчення потреб установи в цілому і окремих підрозділів у розвитку персоналу; оцінювання потенціалу складу держслужбовців та посадових осіб місцевого самоуправління; визначення необхідності підвищення кваліфікації в установі та спеціальних навчальних закладах; вивчення ринку праці в регіоні та можливостей залучення в установу нових працівників, потрібних для її функціонування та розвитку; підбір, відбір персоналу, його атестація і щорічне оцінювання. Зважаючи на те що практичні аспекти реалізації державної політики у сфері державної служби на територіальному рівні покладені на служби управління персоналом, доцільно зупинитися на питаннях формування кадрового складу в органах влади та місцевих державних адміністрацій. Наприклад, як і кожна організація, місцеві державні адміністрації мають постійну проблему забезпечення своєї діяльності професійно підготовленим, позитивно налаштованим на досягнення поставлених цілей персоналом [3].

Вітчизняні вчені В. Корженко, В. Олуйко звертають увагу на актуальність питання – як забезпечити стратегічну спрямованість перетворень, не порушивши позитивні надбання команди однодумців [2; 4]. Першим найбільш простим і швидким напрямом у проведенні структурних і кадрових перетворень в органах влади та органах місцевого

самоврядування є заміна всього складу персоналу під впливом рішення «згори». Результат такого рішення передбачити дуже складно, оскільки людина, яка прийняла подібне рішення, повинна мати дуже вагомі причини (колективна порука, корумпованість працівників, ідеологічна заангажованість). Але кожна з означених причин потребує детального розгляду, доказу та відповідного покарання. Крім того, можливість застосування такого радикального заходу суперечить чинному законодавству. Другим напрямом структурних і кадрових змін можна визнати перетворення «знизу», коли під впливом високої корпоративної культури та чіткої системи управління розвитком персоналу з урахуванням законодавчих обмежень відбувається трансформація органів влади та органів місцевого самоврядування. Завдання діяльності кожного службовця на державній службі та в органах місцевого самоврядування слід конкретизувати під окремими категоріями зайнятих, що забезпечить максимальне наближення до вирішення проблеми певних підрозділів, окремих посадових осіб, об'єднаних за ознакою функціональної однорідності або тісного виробничого взаємозв'язку для виконання конкретних завдань. Розглянемо цей процес на прикладі райдержадміністрації. Формування кадрового складу райдержадміністрації в цьому випадку доцільно здійснювати через систему управління персоналом, побудовану за матричним принципом [2].

Реалізація стратегічних рішень певного спрямування відбувається шляхом тимчасового чи довготривалого залучення відповідних посадовців до вирішення визначених завдань. Роль кадрової служби змінюється – замість пасивної фіксації переміщень на неї покладається завдання з розробки програм кадрового забезпечення кожного зі стратегічних рішень. Це зумовлює необхідність створення комплексного плану розвитку персоналу через систему добору, атестації, просування, навчання та перепідготовки кадрів. Створення колективів для вирішення певних завдань дозволить гнучко реагувати на нові вимоги, які виникають у діяльності районної державної адміністрації. У майбутньому тимчасові колективи можуть бути трансформовані в нові відділи або управління. Прийняття рішення зі включення державних службовців до виконання конкретних програм, які не є основною функцією підрозділу, де вони працюють, повинно враховувати результати трудової діяльності та особистих якостей працівників. У межах такої системи управління розвитком персоналу відділи кадрів повинні поступово переходити на метод паспортизації посад, експрес-метод оцінювання професійної компетенції та особистих якостей претендентів на посаду [1]. Змінюється роль кадровиків, їм надається значення основної ланки в кадровій роботі, яка полягає не стільки в обліку кадрового складу, скільки в кадровому менеджменті. Кадровий склад може змінюватися різними темпами: повільно – якщо зміни мають природний характер, базуються на інституційній пам'яті, збереженні організаційного досвіду, наслідуванні традицій (за рахунок передачі знань, досвіду від старшого покоління, шляхом навчання кадрів у закладах із підготовки державних службовців); швидко – якщо зміни пов'язані з терміновими або навіть надзвичайними обставинами (навчання відбувається через короткотермінові семінари, спецкурси тощо).

Потреба в проведенні ефективних перетворень у діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування викликає необхідність зміни державної політики у сфері управління персоналом. Важливу роль у цьому відіграє і корпоративна культура. За умов низької корпоративної культури швидкі зміни досягаються шляхом прийняття важких нагальних рішень про зміну кадрового складу або пересування службовців за посадами. Такі зміни, що не мають надійного підґрунтя в організації, дуже часто є випадковими, необачними, викликають запитання: «Чи буде краще?». Для більшості службовців, які не мають високої корпоративної культури, зміна завдань, повноважень, рівня відповідальності стає несподіваною, раптовою та породжує опір, подолання якого

потребує заходів із формування організаційної культури, для чого необхідні час та додаткові витрати. Водночас результат не обов'язково буде позитивним.

Висока корпоративна культура передбачає узгоджену діяльність усіх членів трудового колективу, наступність методів, організаційну пам'ять у роботі місцевих державних адміністрацій. Якщо колектив сформовано із фахівців, що відповідають потребам забезпечення реалізації стратегічних завдань регіону, то управління розвитком персоналу відбувається в умовах природних змін кадрового складу. Поступовість, обачність та наступність характеризують такі зміни. Державна політика управління персоналом дозволяє досягти стабільних високих результатів протягом тривалого часу. Проведення швидких кадрових змін в організаціях із розвинутою корпоративною культурою є менш болісним явищем. Зміни характеризуються обґрунтованою, координованою стрімкістю, поміркованим управлінням розвитком персоналу в умовах термінових потреб. Зазначені трансформації в кадровому складі організації повинні бути передбачені, працювати на реалізацію стратегічних перспектив та базуватися на гнучкій системі управління розвитком персоналу, запропонованій вище. З огляду на це ситуація в зовнішньому середовищі спричиняє адекватні заходи щодо змін в елементах системи управління. Досягнутий новий рівень кадрового забезпечення слід порівняти із розвитком інших елементів системи управління, визначаючи «слабку ланку» та траєкторію перетворень елементів системи управління для забезпечення відповідного рівня розвитку суб'єкта управління, якісні характеристики якого дозволяють вирішувати стратегічні завдання, що стоять перед органами влади та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, сформулюємо головну мету системи управління персоналом – забезпечення персоналом, організація його ефективного використання, професійного і соціального розвитку. Відповідно, завданням у межах цієї статті є визначення основних напрямів, у яких повинна здійснюватися перебудова кадрових служб щодо вдосконалення функціонування, розширення функціональних обов'язків працівників відповідних служб, підвищення їх самостійності у вирішенні проблем управління персоналом. Державній кадровій політиці мають бути притаманні такі сутнісні риси: системність, яка враховує різні аспекти кадрових питань – економічні, соціальні, моральні, соціально-психологічні тощо; наукова обґрунтованість та реалістичність врахування потреб суспільства в кадрах, послідовність та етапність вирішення стратегічних кадрових завдань, залучення до професійної діяльності підготовлених фахівців; єдність та багаторівневість, що охоплюють увесь кадровий потенціал, кадрові процеси; перспективність, яка визначає випереджальний характер, враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці та управлінських процесів; демократичність за цілями, соціальною базою та механізмами вирішення кадрових проблем; моральність – виховання в кожному працівникові чесності, упевненості, громадянської відповідальності; законодавча забезпеченість [1]. Саме ці риси, які стають принципами, надають державній кадровій політиці цілісності й сутнісної визначеності, уможливають її вплив на всі кадрові процеси в державі.

Висновки. Кадрове забезпечення органів влади та органів місцевого самоврядування включає багатоаспектний комплекс заходів, що реалізуються на практиці (організаційних, економічних, освітніх, соціально-психологічних) на різних етапах кадрової діяльності: від формування кадрового резерву та відбору на посади до стимулювання ефективної праці службовців, професійної кар'єри та звільнення з посади. Компетентність та ставлення до роботи кожного працівника є одним із найважливіших внутрішніх факторів, який визначає ефективність діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування. Стратегічним завданням підвищення ефективності державного управління органів влади та органів місцевого самоврядування є впровадження в їх діяльність методів кадрового менеджменту, підвищення рівня професійної компетенції працівників, формування корпоративної культури.

Список бібліографічних посилань

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.
2. Олуйко В. М. Шляхи вдосконалення реалізації державної кадрової політики в регіонах України. *Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні*: матеріали наук.-практ. конф. У 2 т. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. Т. 1. С. 183 – 186.
3. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність / [Н. Р. Нижник, В. С. Калиновський, В. І. Тимцуник та ін.]; за заг. ред. В. В. Рибак та ін. Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2007. 409 с.
4. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: [монографія] / В. В. Корженко, Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. Харків: Магістр, 2014. 216 с.

List of references

1. Derzhavna kadrova polityka v Ukraini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku: nauk. dop. / avt. kol. : Yu. V. Kovbasiuk ta in. Kyiv: NADU, 2012. 72 p. [in Ukrainian].
2. Oluiko V. M. Shliakhy vdoskonalennia realizatsii derzhavnoi kadrovoi polityky v rehionakh Ukrainy. *Suspilni reformy ta stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini*: materialy nauk.-prakt. konf. U 2 t. / za zah. red. V. I. Luhovoho, V. M. Kniazieva. Kyiv: Vyd-vo UADU, 2001. T. 1. P. 183 – 186. [in Ukrainian].
3. Rehionalna vykonavcha vlada Ukrainy: istoriia i suchasnist / [N. R. Nyzhnyk, V. S. Kalynovskiy, V. I. Tymtsunyk ta in.]; za zah. red. V. V. Rybaka ta in. Kyiv: Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy, 2007. 409 p. [in Ukrainian].
4. Terytorialne upravlinnia: problemy, rishennia, perspektyvy: [monohrafiia] / V. V. Korzhenko, H. S. Odintsova, N. M. Meltiukhova ta in.; za zah. red. V. V. Korzhenka. Kharkiv: Mahistr, 2014. 216 p. [in Ukrainian].

GUSAK Iryna
Chief Advisor to the Secretariat of the Parliamentary
Faction in the Verkhovna Rada of Ukraine

**TRENDS IN THE FORMATION OF STATE POLICY
IN THE HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN PUBLIC
AND LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES OF UKRAINE**

This article substantiates the essence and problems of state policy in the human resources management in public and local government authorities of Ukraine. The quality of specialist training for work in public and local government authorities is analyzed and the ways to improve the level of personnel professional competence are determined. The main problems of human resources management in the system of public authorities are covered. They are adaptation of state policy in the human resources management, increase in the demands and responsibility of the civil servant for the quality of tasks performed, etc. The purpose of the human resources management is to provide personnel, organize its effective use, professional and social development. Therefore, the task of this article is to determine the main directions of restructuring the human resources to improve the functioning, to expand the functional responsibilities of employees of relevant services, to increase their independence in solving problems of human resources management. The unresolved parts of the general problem are considered: the creation of a professional institute of public service; ensuring its effectiveness; the issue of improving the functioning of human resources of public authorities in Ukraine given modern achievements of the theory and practice of human resources management remains relevant. The changes in human resources in public authorities for the purpose of modernization of the legislation of Ukraine on public service and service in local government authorities are studied. The directions of improving the modern management system in public authorities to form the effective public policy are proposed.

Key words: state policy, personnel management, state policy of personnel management, government.

Надійшла до редколегії 03.04.20

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

КИРИЛЕНКО Володимир Анатолійович
д-р військових наук, проф.,
голов. наук. співробітник наук.-дослід. відділу
Нац. акад. Державної прикордонної служби України
ім. Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0002-4950-0378

МЕЙКО Олександр Васильович
канд. військових наук, нач. Кінологічного навч. центру
Державної прикордонної служби України
ORCID: 0000-0002-8774-7806

ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

Розглядається актуальна проблема забезпечення діяльності прикордонного підрозділу. Формулюються та обґрунтовуються рекомендації щодо формування структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення процесів охорони державного кордону. Надається інформація щодо змісту, сутності та значення організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу. Визначаються її основні характеристики. Аналізується зміст основних нормативно-правових аспектів формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу. Визначаються перспективи подальших наукових досліджень у контексті цієї проблематики: оновлення механізмів формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу, впровадження зарубіжного досвіду функціонування прикордонного відомства (поліції, служби) у розвинених країнах світу.

Ключові слова: охорона державного кордону, прикордонний підрозділ, прикордонна служба.

Постановка проблеми. На кожному з ієрархічних рівнів вирішується свій комплекс завдань охорони державного кордону. На рівні адміністрації Державної прикордонної служби України (ДПСУ) вирішуються стратегічні завдання організації та контролю роботи прикордонної служби держави загалом, завдання взаємодії з іншими органами влади всередині держави та за її межами, завдання участі в законодавчому забезпеченні охорони кордону. Особливістю вирішення завдань на цьому рівні є велика кількість параметрів, показників та умов, які змінюються в часі й повинні бути враховані під час оцінювання ризиків та загроз, динаміку розвитку яких потрібно кількісно оцінювати з метою своєчасного прийняття комплексних рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Якість прогнозування перспектив реформування прикордонної служби та аналізу її нормативно-правового фундаменту залежить від глибини теоретичного аналізу напрацювань, створених за цією проблематикою. Нині існує чимало наукових праць щодо нормативно-правової бази функціонування прикордонної служби. Так, історичний розвиток та становлення прикордонної служби вивчав М. Кабачинський [1]; процеси євроінтеграції прикордонної служби – О. Мельников [2]. Значний внесок у вивчення цього питання зробили також М. Плахотний [3], В. Процик [10], Т. Цимбалістий [11].

Метою статті є визначення та обґрунтування змісту рекомендацій щодо формування структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення процесів охорони державного кордону.

Викладення основного матеріалу. На оперативному рівні регіонального управління вирішуються завдання організації і контролю роботи підлеглих органів

© Кириленко В. А., Мейко О. В., 2020

охорони кордону з урахуванням очікуваних умов їх діяльності. Ці умови повинні оцінюватися й прогнозуватися з точки зору можливості й ефективності охорони кордону на кожній його ділянці. Суттєвою особливістю таких оцінок і прогнозів є непередбачуваність часу та місця конкретних порушень.

На оперативно-тактичному рівні виконується комплекс завдань безпосередньої реалізації охорони кордону з використанням усіх форм оперативно-службової діяльності (ОСД) щодо географічних умов місцевості, складу населення, транспортної мережі, економічних, соціально-політичних та інших умов конкретних ділянок кордону, а також з урахуванням типових та інших видів порушень режиму державного кордону. Суттєвою особливістю порушень є різноманітність їх видів, прагнення «противника» виконати порушення раптово, приховано, із залученням місцевого населення, часто з використанням спеціальної тактики дій і всього арсеналу сучасних технічних засобів. Жорсткий ліміт часу для вирішення завдань на цьому рівні визначає необхідність застосування методик відбору інформації та вирішення завдань ідентифікації можливих подій порушень різних видів для їх подальшого відпрацювання в умовах неповної, неточної та не завжди достовірної інформації.

Кожний рівень відрізняється складом необхідної і наявної актуальної інформації, часом її старіння та часом, відведеним на виконання завдань охорони кордону.

Обсяги необхідної інформації, зміст і розташування її відомих та можливих джерел, необхідні швидкості її передачі й обробки виходять за межі можливостей людини щодо управління даними процесами та потребують використання засобів автоматизації інформаційно-аналітичного забезпечення процесів охорони державного кордону.

На сьогодні у ДПСУ функціонує така вертикаль інформаційно-аналітичних підрозділів:

- в адміністрації ДПСУ в Департаменті охорони державного кордону, який відповідає стратегічному рівню управління (СРУ) – управління аналізу, оцінки ризиків і статистики;
- регіональному органі управління, що відповідає оперативному рівню управління (ОРУ) – інформаційно-аналітичний відділ;
- органі охорони державного кордону (ООДК), що відповідає оперативно-тактичному рівню управління (ОТРУ) – інформаційно-аналітичний відділ;
- відділі прикордонної служби (ВПС), що відповідає тактичному рівню управління (ТРУ) – група оцінки ризиків і планування (старший офіцер з оцінки ризиків), у випадку їх відсутності – заступник начальника відділу з оперативно-службової діяльності та позаштатні аналітики, які визначаються наказом начальника ООДК України.

Відповідно до наказу Південного регіонального управління ДПСУ від 16 липня 2007 р. № 290. «Про затвердження інформативної моделі, алгоритму та календарного плану аналізу ризиків на 2007 рік» та проекту інструкції з аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України від 15 вересня 2009 р. у відділі аналізу ризиків введено сектори: профілювання ризиків та аналіз ризиків [5; 7]. У роботі зазначених секторів використовується така термінологія:

- *профілювання ризиків* – спосіб застосування посадовими особами ДПСУ на практичному рівні оцінки ризиків у реальному (поточному) часі, який полягає у вибіркового проведенні додаткових заходів контролю на підставі формальних ознак для попередження або припинення правопорушень і злочинів у сфері безпеки державного кордону України (ДКУ);
- *профіль ризику* – сукупність відомостей про сфери ризику (опис правопорушення), індикатори ризику (характерних ознак), а також вказівки щодо застосування необхідних заходів контролю або дій з метою попередження чи

мінімізації ризику. Залежно від рівня спільності профіль ризику поділяється на види: загальноукраїнський, регіональний і місцевий;

– *стратегічний аналіз ризиків* – поєднання результатів аналізу ризиків на центральному рівні з результатами аналізу ризиків на територіальному й оперативно-тактичних рівнях щодо поточних і майбутніх тенденцій та змін обстановки на ДКУ: ступенів криміналізації протиправної діяльності, стану протидії транскордонній злочинності, можливостей здійснення репресивних, превентивних правоохоронних і контролюючих заходів. Застосовується для прийняття рішень загальнодержавного значення, формулювання довгострокових цілей та пріоритетів прикордонного відомства, пропозицій і шляхів, які ведуть до зміни підходів до управління кордоном та законодавства в прикордонній сфері діяльності;

– *оперативний аналіз ризиків* – використання аналітичної методології для аналізу ефективності роботи, перегляду системи управління кордоном, що застосовується, оцінювання рівня латентності протиправної діяльності на кордоні (правопорушення, які не виявляються, неврахована статистика) для виявлення не врегульованих елементів системи охорони кордону та інших чинників, які можуть виникнути і негативно вплинути на забезпечення безпеки державного кордону, для оцінювання прихованих правопорушень. Застосовується для отримання повної інформації про правопорушення на ДКУ та для оптимізації ступеня їх попередження;

– *тактичний аналіз ризиків* – надання або використання інформації з метою визначення найбільш імовірних правопорушень, які можуть мати місце на ділянці відповідальності підрозділу ООДК України і повинні бути попереджені за допомогою контрольних заходів.

Отже, на основі існуючої вертикалі інформаційно-аналітичних підрозділів (ІАП) ДПСУ, завдань, покладених на відповідні підрозділи інформаційно-аналітичної системи (ІАС), основних та часткових завдань, покладених на конкретний рівень управління ДПСУ, принципових інформативних моделей управління ризиками у сфері охорони ДКУ, підсумків проведеного наукового дослідження виникає можливість формування якісно нових інформаційних моделей управління ризиками у сфері охорони ДКУ і вертикалі ІАП для виконання завдань, покладених на ДПСУ, які не вимагають додаткових матеріальних витрат [4 – 9].

На стратегічному рівні управління доцільно реорганізувати існуючі сектори аналізу ризиків та профілювання ризиків у сектор профілювання й аналізу ризиків. У результаті реорганізації виникає можливість виключити можливі втрати якості інформації при її обміні між існуючими секторами, забезпечити профілювання персоналу секторів за конкретними напрямками проведення аналітичних досліджень, підвищити якість кінцевого продукту аналітичної роботи.

Для більш якісного виконання покладених на ІАП цього рівня завдань доцільно використовувати розроблені інструментальні засоби обробки інформації, виявлення й аналізу ризиків і загроз, а також методики виконання прогнозу розвитку обстановки в прикордонній сфері національної безпеки України (НБУ) та методичний апарат вирішення завдань щодо формування організаційно-штатних структур (ОШС) прикордонних підрозділів.

До складу відділу аналізу ризиків доцільно включити сектор стратегічного аналізу ризиків у прикордонній сфері НБУ і покласти на нього додатково, крім існуючої інтерпретації, завдання стратегічного аналізу ризиків, завдання щодо виконання аналітичних досліджень безпосереднього розвитку обстановки на державному кордоні в прикордонній сфері НБУ. Такі дослідження необхідні для прийняття довгострокових та перспективних рішень на стратегічному рівні управління. До складу сектору достатньо включити двох – трьох аналітиків з відділу аналізу ризиків, які мають відповідну спеціалізацію в галузі, що розглядається.

На оперативному рівні управління доцільно розширити завдання, що покладаються на існуючий сектор аналізу ризиків, а саме: реорганізувати його в сектор профілювання, оцінки й аналізу ризиків, планування оперативно-службової діяльності та формування організаційно-штатної структур і забезпечити за рахунок програмного забезпечення використання розроблених моделей та методик:

- профілювання, оцінювання й аналіз ризиків, які можуть бути виявлені на цьому рівні управління;
- формування пропозицій для виконання планування ОСД і прийняття рішень щодо формування ОШС для охорони державного кордону штабом регіонального управління (РУ).

Такі зміни надають можливість, крім визначення рівня латентності протиправної діяльності на кордоні, формувати пропозиції щодо своєчасного упередження небажаних подій (правопорушень, які не виявляються) за рахунок формування баз даних відсутньої необхідної інформації та виявлення джерел такої інформації. Крім того, запропоновані зміни надають можливість ІАП на оперативному рівні управління своєчасно виявляти можливі ризики на конкретному регіональному напрямі охорони державного кордону в прикордонній сфері НБУ і формувати пропозиції стосовно формування відповідних ОШС для організацій своєчасних протидій для усунення (нейтралізації) можливих негативних наслідків для охорони державного кордону.

На оперативно-тактичному рівні управління доцільно реорганізувати існуючий сектор аналізу ризиків у сектор аналізу ризиків та оперативного моніторингу. Метою цієї зміни є:

- виконання своєчасного моніторингу та виявлення можливих змін в обстановці на ділянці відповідальності прикордонного загону;
- виключення можливої втрати якості інформації (її старіння) під час опрацювання вихідних даних;
- формування баз даних відсутньої інформації і виявлення джерел такої інформації;
- забезпечення необхідної оперативності прийняття рішень щодо формування відповідних ОШС для проведення оперативних заходів і контрольних дій з виявлення результатів проведення ОСД.

Під час виконання покладених на цей ІАП завдань доцільно використовувати інструментальні засоби.

На тактичному рівні управління доцільно розширити можливості існуючого ІАП «Група з оцінки ризиків і планування» та реформувати існуючий підрозділ у підрозділи «Відділення збору й обробки даних обстановки» і «Відділення з профілювання й оцінки ризиків, формування ОШС та планування ОСД» щодо обробки і профілювання інформації, властивої для тактичного рівня управління. Такі зміни визначаються необхідністю:

- виконання профілювання професійних можливостей аналітиків відповідно до завдань підрозділу, що вирішуються;
- забезпечення обмеження доступу і захисту службової інформації від втрати або викривлення;
- своєчасного відбору необхідних компонентів інформаційних векторів наявної інформації;
- попереднього профілювання ризиків;
- своєчасного виявлення можливих загроз у прикордонній сфері НБУ, властивих тактичному рівню управління;
- забезпечення аналітичного супроводження формування ОШС та планування ОСД за напрямками діяльності відділів прикордонної служби з метою забезпечення заданого рівня ефективності заходів, що проводяться.

Для збереження інформації про результати аналізу ризиків на всіх організаційних рівнях ІАС створено інформаційно-аналітичні бази даних. Існуючу структуру баз даних підрозділів аналізу ризиків [9] необхідно доповнити базою даних з інформацією, яка тимчасово відсутня або підлягає швидкому старінню, з даними про можливі джерела її отримання з метою своєчасного їх (джерел) виявлення і виконання завдань, покладених на ІАП. Структурно бази даних розподілені на реєстри інформації:

- документальних матеріалів;
- аналітико-синтетичних інформаційних матеріалів;
- тематичних добірок;
- профілів ризиків [5; 7 – 9].

У кожному реєстрі інформації, відповідно до визначеного переліку, формується інформація про оцінку загроз і ризиків. Для внесення інформації в бази даних у кожному підрозділі призначається локальний адміністратор. Циркуляція інформації та рапортів аналізу ризиків здійснюється:

- в окремій мережі передачі інформації в ланці: адміністрація – регіональні управління – органи охорони державного кордону – підрозділи охорони державного кордону;
- окремій ізольованій мережі обігу інформації, заведених на сервері аналітичних баз даних.

Мережі передачі інформації та продуктів аналізу повинні забезпечувати:

- безперешкодну циркуляцію інформації між аналітичними підрозділами ДПСУ;
- вільний обіг інформації між аналітичним підрозділом та іншими структурними підрозділами в межах органу управління;
- широкий доступ до ресурсів мережі «Інтернет» і до локальних мереж ДПСУ з усіх автоматизованих робочих місць аналітиків від адміністрації ДПСУ до відділів прикордонної служби включно відповідно до існуючих прав доступу до службової, оперативної та іншої інформації;
- санкціонований доступ ІАП охорони державного кордону до інформаційних ресурсів мережі.

З метою забезпечення системності збору і циркуляції інформації для аналізу ризиків між інформаційно-аналітичним підрозділом та іншими структурними підрозділами в кожному органі управління доцільно затвердити інформаційну модель, яка повинна визначати:

- джерела інформації, види, формат і терміни її отримання;
- етапи проходження, узагальнення, рівні та способи обробки (аналізу) інформації;
- бази даних (у тому числі аналітичні);
- основних замовників, користувачів, розпорядників, власників інформації, баз даних (банків даних) тощо;
- порядок проходження і передачі інформації на всіх рівнях.

Оскільки питання, пов'язані з аналітичною оцінкою параметрів загрози та вибором значень параметрів системи протидії протиправній діяльності на державному кордоні, виходять за межі компетенції одного органу управління (регіонального управління, прикордонного загону, відділу прикордонної служби), то виникає необхідність вирішення питань організаційного характеру. Для активної координації діяльності спеціалістів-аналітиків, які працюють у різних підрозділах, але беруть участь у вирішенні одного завдання, рекомендується створювати за допомогою системи «Гарт» тимчасові (за необхідності постійні) інтерактивні аналітичні групи як по вертикалі, так і по відповідних горизонталях рівнів системи управління ДПСУ.

З урахуванням ОШС органів управління ДПСУ (стратегічного, оперативного,

оперативно-тактичного та тактичного рівнів управління), а також розроблених теоретичних і методичних основ інформаційно-аналітичного забезпечення процесів охорони державного кордону рекомендовано типовий склад аналітичних груп підрозділів органів охорони ДКУ (рис. 1 – 3).

Ураховуючи перелік основних і часткових завдань, покладених на адміністрацію ДПСУ, доцільно сформувати дві робочі групи (рис. 1). На першу робочу групу – «Управління аналізу, оцінки ризиків і статистики» Департаменту охорони державного кордону доцільно покласти завдання з оцінки параметрів загроз НБУ в прикордонній сфері і системи протидії протиправній діяльності:

- при організації охорони державного кордону (ОДК) на визначений період;
- при плануванні участі в прикордонних операціях, які проводяться за рішенням старшого начальника;
- у випадку отримання інформації про підвищення рівня загрози НБУ в прикордонній сфері з метою виявлення ознак невідповідності параметрів системи протидії протиправної діяльності на ділянці відповідальності органу охорони ДКУ і проведення стратегічного прогнозування обстановки на ДКУ.

На другу групу доцільно покласти завдання щодо забезпечення необхідною для виконання групою «Управління аналізу, оцінки ризиків і статистики» завдань інформацією за відповідними напрямками діяльності.

На оперативному рівні управління ДПСУ (рис. 2) на першу групу рекомендується покласти завдання щодо оцінювання параметрів загроз НБУ в прикордонній сфері і системи протидії протиправної діяльності:

- при організації ОДК на визначений період;
- при плануванні участі в прикордонних операціях, які проводяться за рішенням старшого начальника;
- у разі отримання інформації про підвищення рівня загрози НБУ у прикордонній сфері і виявленні ознак невідповідності параметрів системи протидії протиправної діяльності на ділянці відповідальності органу охорони ДКУ.

На другу групу доцільно покласти завдання щодо забезпечення необхідною для виконання завдань першою групою інформацією за відповідними напрямками діяльності.

На оперативно-тактичному рівні управління ДПСУ (рис. 3), ураховуючи покладені часткові і загальні завдання, на першу групу рекомендується покласти завдання щодо оцінювання параметрів загроз НБУ в прикордонній сфері і системи протидії протиправній діяльності:

- при організації ОДК на визначений період;
- при плануванні участі в прикордонних операціях, які проводяться за рішенням старшого начальника;
- у разі отримання інформації про підвищення рівня загрози НБУ в прикордонній сфері і виявленні ознак невідповідності параметрів системи протидії протиправної діяльності на ділянці відповідальності органу охорони ДКУ.

У результаті стає можливим своєчасно виявляти можливі зміни в обстановці на ділянці відповідальності прикордонного загону, формувати необхідні ОПШ для проведення контрольних дій щодо виявлення результатів здійснення ОСД, надавати необхідну інформацію в сектор аналізу ризиків. На другу групу доцільно покласти завдання щодо забезпечення необхідною для виконання завдань першою групою інформацією за відповідними напрямками діяльності.

На тактичному рівні управління ДПСУ (рис. 3) на першу групу рекомендується покласти завдання щодо оцінювання параметрів загроз НБУ в прикордонній сфері, властивих цьому рівню управління, системи протидії протиправної діяльності при організації ОДК на період на тактичному рівні управління, а також у випадку отримання інформації про підвищення рівня загрози НБУ в прикордонній сфері і виявленні ознак невідповідності параметрів системи

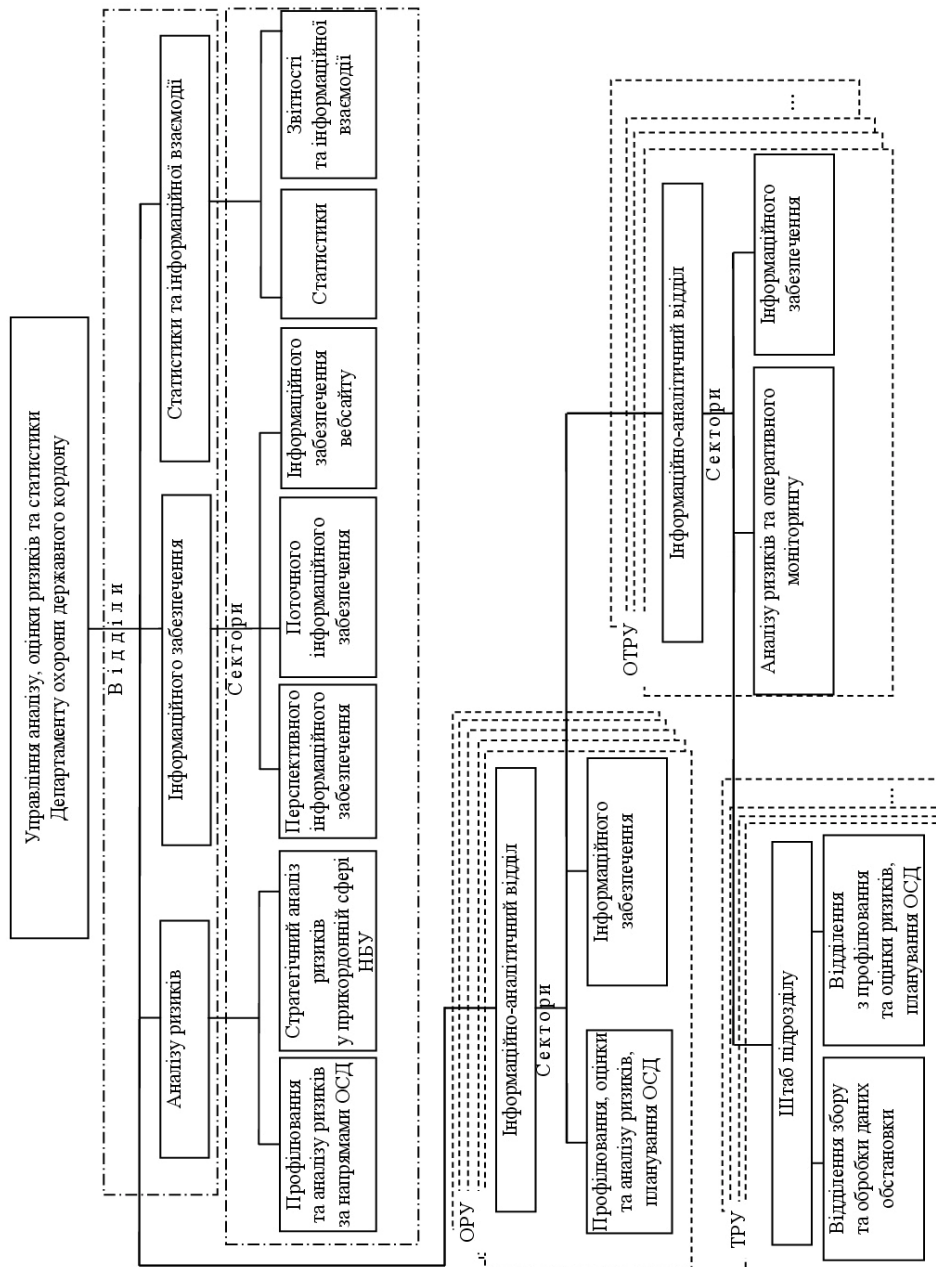


Рис. 1. Структурна схема вертикалі інформаційно-аналітичних підрозділів ДПСУ

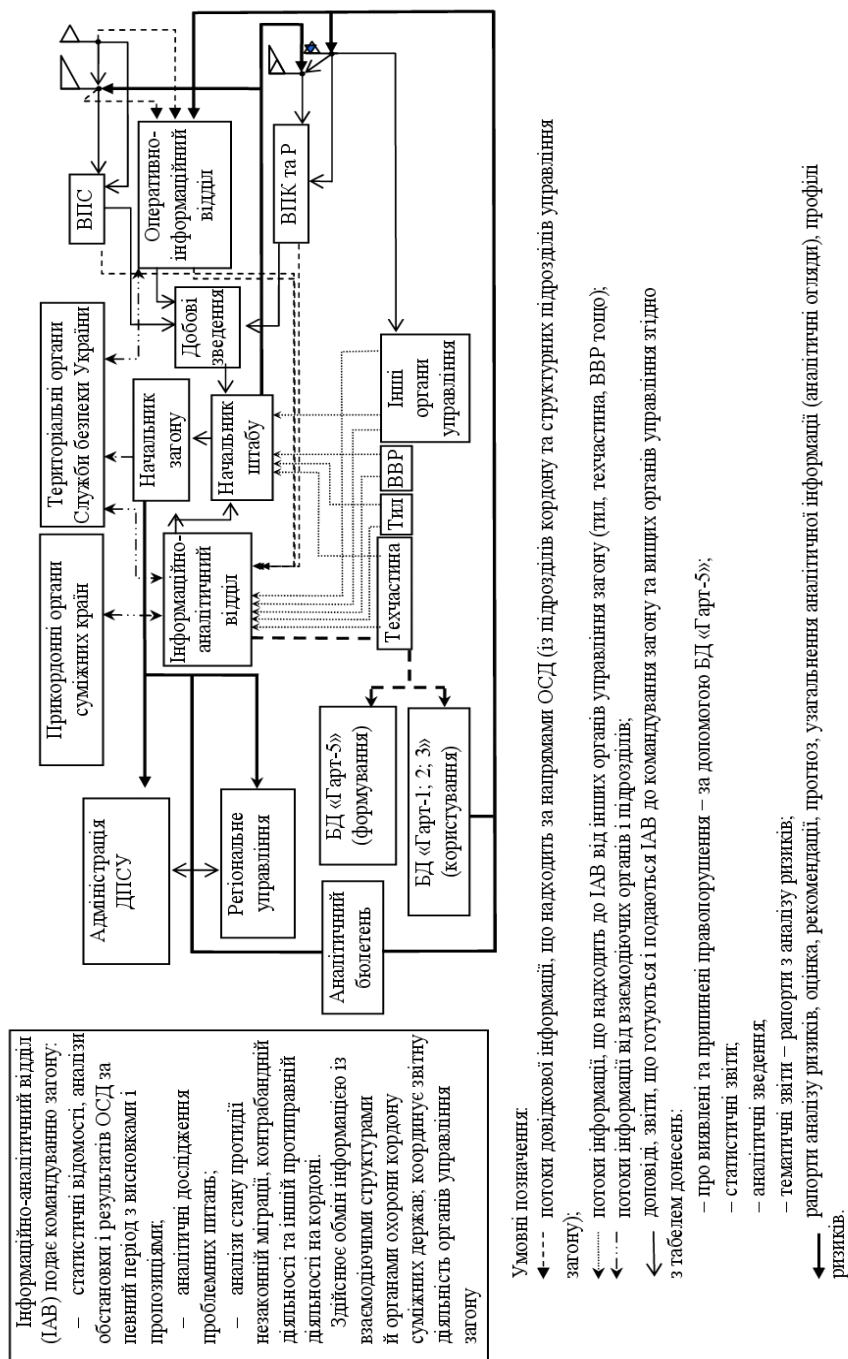


Рис. 2. Принципова інформативна модель управління ризиками у сфері охорони державного кордону України (оперативно-тактичний рівень управління)

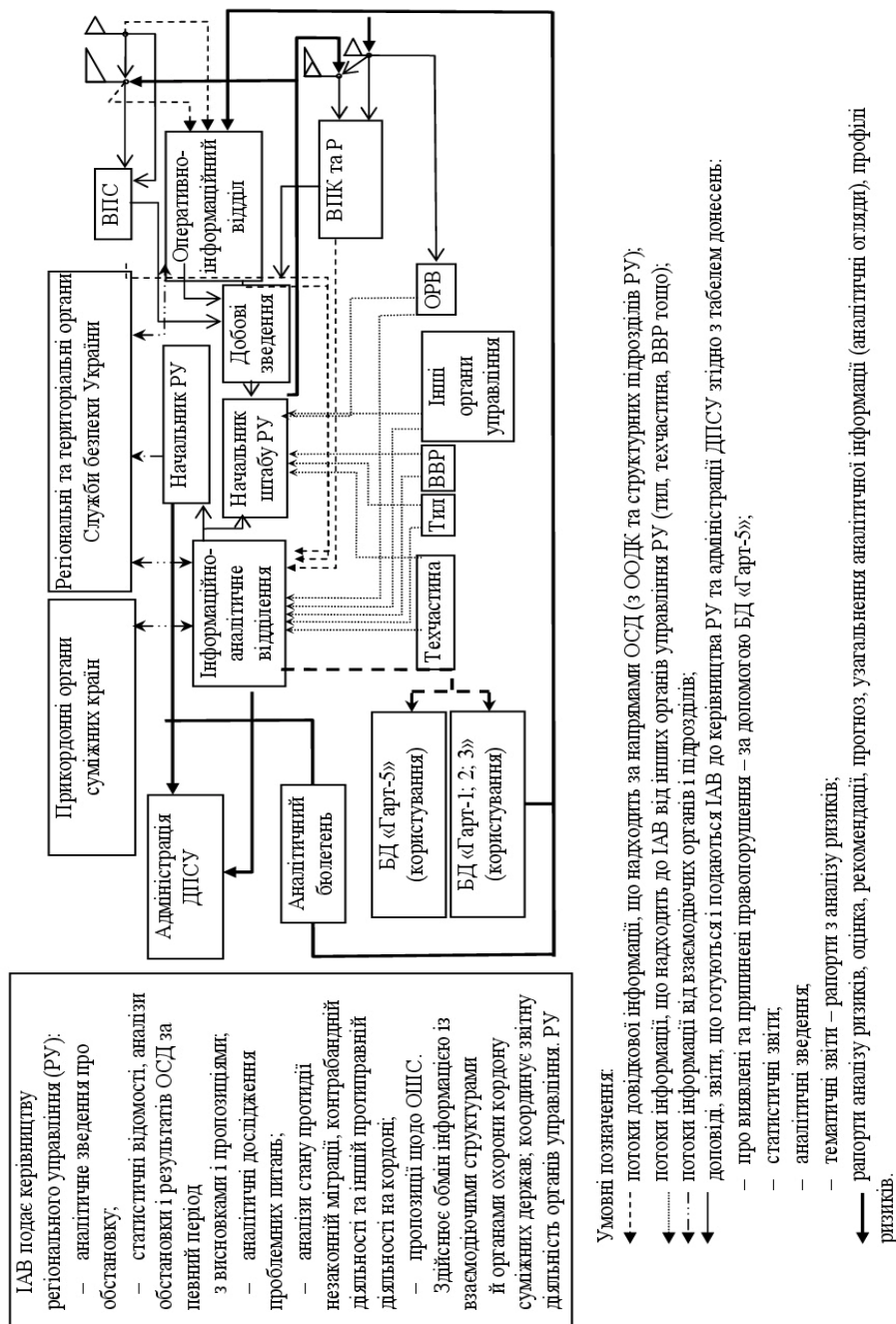


Рис. 3. Принципова інформативна модель управління ризиками у сфері охорони державного кордону України (оперативний рівень управління)

протидії протиправної діяльності на ділянці відповідальності підрозділу. У результаті стає можливим своєчасне виявлення можливих змін в обстановці на ділянці відповідальності відділу прикордонної служби, проведення контрольних дій щодо виявлення результатів здійснення ОСД, надання необхідної інформації штабу підрозділу і вищих рівнів управління для формування (реформування) ОШС. На другу групу доцільно покласти завдання щодо забезпечення необхідною для виконання завдань першою групою інформацією за відповідними напрямками діяльності.

Висновки. Можна констатувати, що на сьогодні існує чимало дискусійних питань щодо шляхів удосконалення ОШС прикордонного підрозділу. Проте не викликає сумніву, що зазначену структуру необхідно реформувати, тобто оптимізувати. Процеси формування ОШС необхідно проводити, враховуючи сучасні соціальні, політичні та економічні вимоги, потенціал персоналу, якість його професійної підготовки. Проте, перш за все, необхідно виконувати згадані вище завдання, спираючись на нормативно-правову базу прикордонного відомства.

У перспективі можна дослідити сучасні механізми формування ОШС прикордонного підрозділу, адаптацію зарубіжного досвіду функціонування прикордонного відомства у розвинених країнах світу.

Список бібліографічних посилань

1. Кабачинський М. І. На варті рубежів Батьківщини: прикордонні війська України в 1991 – 2003 роках: монографія. Хмельницький: НАДПСУ, 2006. 564 с.
2. Мельников О. Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2010. 223 с.
3. Плахотний М. П. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими структурами та органами сектору безпеки і оборони в сфері забезпечення прикордонної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 119 – 122.
4. Про затвердження Інструкції про порядок оцінки інформації за методом 4×4: наказ Адміністрації ДПСУ від 19 січ. 2008 р. № 44. Київ: АДПСУ, 2008.
5. Про затвердження інформативної моделі, алгоритму та календарного плану аналізу ризиків на 2007 рік: наказ Південного регіонального управління ДПСУ від 16 лип. 2007 р. № 290. Одеса: Півден. РУ ДПСУ, 2007.
6. Про запровадження системи управління ризиками та системи кримінального аналізу в Державній прикордонній службі України: наказ Адміністрації ДПСУ від 21 лют. 2007 р. № 130. Київ: АДПСУ, 2007.
7. Проект інструкції з аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України: проект наказу Адміністрації ДПСУ від 15 верес. 2009 р. 13 с.
8. Пропозиції щодо запровадження системи управління ризиками та системи кримінального аналізу в Державній прикордонній службі України: наказ Адміністрації ДПСУ від 25 жовт. 2006 р. № 873. Київ: АДПСУ, 2006.
9. Пропозиції щодо удосконалення інформаційного забезпечення ДПСУ: доповідь генерал-майора Фесенка С. І. URL : <http://www.pvu.gov.ua>.
10. Процик В. М. Нормативно-правове забезпечення функціонування та оперативно-службової діяльності Прикордонних військ України в 1991 – 2003 роках: історико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2011. 215 с.
11. Цимбалістий Т. О. Конституційно правовий статус державного кордону України: дис. ... канд. юрид. наук. Хмельницький, 1998. 213 с.

List of references

1. Kabachynskiy M. I. Na varti rubezhiv Batkivshchyny: prykordonni viiska Ukrainy v 1991 – 2003 rokakh: monohrafiia. Khmelnytskyi: NADPSU, 2006. 564 p. [in Ukrainian].
2. Melnykov O. H. Derzhavne upravlinnia u sferi prykordonnoi bezpeky v umovakh yevropeiskoi intehtratsii Ukrainy: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.01. Kyiv, 2010. 223 p. [in Ukrainian].
3. Plakhotnyi M. P. Vzaiemodiia Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy z inshymy

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

Civil Service

strukturamyta orhanamy sektoru bezpeky i oborony v sferi zabezpechennia prykordonnoi bezpeky. *Investytzii: praktyka ta dosvid*. 2014. № 19. P. 119 – 122 [in Ukrainian].

4. Pro zatverdzhennia Instruksii pro poriadok otsinky informatsii za metodom 4×4: nakaz Administratsii DPSU vid 19 sich. 2008 r. № 44. Kyiv: ADPSU, 2008 [in Ukrainian].

5. Pro zatverdzhennia informatyvnoi modeli, alhorytmu ta kalendarnoho planu analizu ryzykiv na 2007 rik: nakaz Pivdennoho rehionalnoho upravlinnia DPSU vid 16 lyp. 2007 r. № 290. Odesa: Pivden. RU DPSU, 2007 [in Ukrainian].

6. Pro zaprovadzhennia systemy upravlinnia ryzykamy ta systemy kryminalnoho analizu v Derzhavnii prykordonnii sluzhbi Ukrainy: nakaz Administratsii DPSU vid 21 liut. 2007 r. № 130. Kyiv: ADPSU, 2007 [in Ukrainian].

7. Proekt instruksii z analizu ryzykiv u Derzhavnii prykordonnii sluzhbi Ukrainy: proekt nakazu Administratsii DPSU vid 15 veres. 2009 r. 13 p. [in Ukrainian].

8. Propozytsii shchodo zaprovadzhennia systemy upravlinnia ryzykamy ta systemy kryminalnoho analizu v Derzhavnii prykordonnii sluzhbi Ukrainy: nakaz Administratsii DPSU vid 25 zhovt. 2006 r. № 873. Kyiv: ADPSU, 2006 [in Ukrainian].

9. Propozytsii shchodo udoskonalennia informatsiinoho zabezpechennia DPSU: dopovid heneral-maiora Fesenska S. I. URL : <http://www.pvu.gov.ua> [in Ukrainian].

10. Protsyk V. M. Normatyvno-pravove zabezpechennia funktsionuvannia ta operatyvno-sluzhbovoi diialnosti Prykordonnykh viisk Ukrainy v 1991 – 2003 rokakh: istoryko-pravove doslidzhennia: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01. Lviv, 2011. 215 p. [in Ukrainian].

11. Tsybalytskyi T. O. Konstytutsiino pravovyi status derzhavnoho kordonu Ukrainy: dys. ... kand. yuryd. nauk. Khmelnytskyi, 1998. 213 p. [in Ukrainian].

KYRYLENKO Volodymyr

Doctor of Military Sciences, Chief Researcher Assistant,
National Academy of State Guard Border Service of Ukraine

MEIKO Oleksandr

PhD in Military Sciences, Head of the Dog Training
Center of State Guard Border Service of Ukraine

FORMATION OF THE STRUCTURE OF THE SYSTEM OF INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT OF THE STATE BORDER PROTECTION PROCESSES

The article deals with the actual problem of ensuring the activity of the border unit. The author formulated and substantiated the recommendations on the formation of the structure of the system of information and analytical support of the state border protection processes. The main part of the scientific article presents information on the content, nature and importance of the organizational and staff structure of the border unit: it is a set of rules and rules that shape human resources in accordance with the strategy of the border service measures are planned and agreed in advance, and focuses primarily on the powers and management style of its managers); The organizational and staffing structure of the border unit is a system of wishes, rules and restrictions in the relationship between the border service representatives and the service itself.

Its main characteristics are defined: the clarity of division of labour into relevant positions (head of the unit, his deputy, etc.); presence of grouped posts (department or department); hierarchy of the system of positions (leading employee, employee, etc.); competences according to positions in the structure; the ordering of the connections between the posts according to the amount of job responsibilities. The content of the main regulatory and legal aspects of the formation of the organizational and staff structure of the border unit, orders for the functioning of the border service and so on is analysed. Prospects of further scientific researches in the context of this issue are presented: mechanisms of formation of organizational-staff structure of the border unit, introduction of foreign experience of functioning of the border agency (police, service) in the developed countries of the world are updated.

Key words: state border protection, border unit, border service.

Надійшла до редакції 24.04.20

Public Administration and Local Government, 2020, issue 2(45)

УДК 35.08(477)
doi 10.33287/102035

КОМАРОВА Катерина Володимирівна
канд. екон. наук, доц., доц. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На підставі аналізу та синтезу сучасних наукових концепцій професійного навчання обґрунтовуються найбільш ефективні моделі формування та розвитку професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Визначаються основні складники професійної компетентності. Акцентується увага на формуванні та розвитку концептуальних, комунікаційних та професійних навичок, оскільки компетентність реалізується лише в практичній діяльності, в основі якої лежать навички. Пропонуються моделі професійного навчання, які можна застосовувати в навчальних закладах.

Ключові слова: професійна компетентність, державні службовці, посадова особа місцевого самоврядування, знання, уміння, навички, модель навчання, індивідуальне та організаційне навчання.

Постановка проблеми. Сьогодні надзвичайно актуальними є проблеми формування, розвитку та підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки від рівня їх професіоналізму залежить реалізація завдань і функцій держави, спрямованих на ефективне задоволення потреб суспільства. Рівень професійної компетентності підвищується шляхом професійного навчання. Професійне навчання регулюється Законом України «Про державну службу», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», Постановою Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», іншими нормативно-правовими актами держави. Ці документи визначають організаційні засади функціонування системи професійного навчання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аспекти професійної компетентності в органах публічного управління відображено в наукових працях Л. Бомобаша, В. Волик, Н. Гончарук, Н. Липовської, А. Маркової, Т. Морозової, С. Серьогіна, І. Шпекторенка. Зазначені вчені створили досить потужний науковий фундамент, що дозволяє досліджувати різні аспекти професійної компетентності.

Аналіз наукових досліджень з проблеми професійної компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування показав, що основна увага дослідників концентрується на понятійному апараті та типології професійної компетентності. Недостатньо глибоко досліджені моделі формування та розвитку компетентності в процесі професійного навчання, що зумовило вибір напряму дослідження.

Метою статті є дослідження та теоретичне обґрунтування моделей формування та розвитку компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в процесі професійного навчання.

© Комарова К. В., 2020

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

Викладення основного матеріалу. Проблеми формування та підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є надзвичайно актуальними, оскільки від рівня їх професіоналізму залежить розв'язання завдань, спрямованих на продуктивне задоволення потреб суспільства. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про державну службу» поняття «професійна компетентність» визначається як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистого розвитку [6]. Це визначення акцентує увагу на кількох складниках: 1) спеціальні знання, уміння та навички, здатність їх застосовувати; 2) моральні якості; 3) професійний та особистісний розвиток.

Поняття професійної компетентності є видовим стосовно родового поняття «компетентність». Термін «компетентність» у менеджменті людських ресурсів визначається:

- як внутрішня характеристика особистості, наслідком якої є ефективне виконання робочих завдань, комбінація умінь, характерних рис і вчинків (типів поведінки), що безпосередньо пов'язані з успішним виконанням роботи [5, с. 38 – 40];
- здатність, необхідна для розв'язання робочих завдань і отримання необхідних результатів роботи [9, с. 5].

У контексті Європейської рамки кваліфікацій для навчання протягом усього життя компетентність означає доведену здатність застосовувати знання, навички та особисті, соціальні і/або методологічні здібності в робочих чи навчальних ситуаціях, професійному чи особистому розвитку [10, с. 11].

Існує багато інших визначень понять «компетентність», «професійна компетентність», схожих за змістом. Однак можна констатувати, що незважаючи на багатоманітність тлумачення цих понять, усі вони акцентують увагу на найважливішому складнику компетентності – здатності застосовувати знання, уміння та навички у професійній діяльності.

Необхідно зазначити, що існує співвідношення ознак професійної компетентності та професіоналізму. Останнє поняття означає достатньо високий рівень професійних якостей особистості щодо забезпечення продуктивного задоволення потреб суспільства, досконале володіння професією, тобто певними засобами та прийомами розв'язання професійних завдань.

Крім того, слід розрізняти терміни «компетентність» і «компетенція». У практиці державної служби активно вживається поняття «компетенція» як перелік наперед заданих професійних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби. Однак чіткого визначення таких компетенцій стосовно конкретних посад державної служби немає, а термін «компетенція» не вживається в законодавчо-нормативних актах.

У практиці менеджменту сучасні дослідники виділяють такі компетенції, необхідні для ефективної роботи в сучасних умовах:

- орієнтація на результат;
- здатність нести відповідальність за реалізацію рішень;
- здатність швидко та адекватно реагувати на зміни та управляти змінами;
- здатність впроваджувати та управляти інноваціями;
- здатність формувати команди та управляти ними;
- здатність до навчання, самонавчання та самоаналізу;
- вплив, уміння переконувати;
- уміння чути інших та створювати канали двосторонньої комунікації;
- орієнтація на поточні і перспективні потреби суспільства.

Європейська модель компетенцій Дж. Четама і Дж. Чиверса не тільки

припускає набір компетенцій, але й визначає їх взаємозв'язок. У результаті з'являється особливий «тетраedr компетенцій», що включає:

- когнітивні компетенції (знання і розуміння, засновані на формальному навчанні і досвіді);
- функціональні компетенції (навички, особливі вміння, які людина може продемонструвати в певній сфері);
- індивідуальні (особові) компетенції (розуміння того, як необхідно поводитися в конкретних ситуаціях, мотивація, спрямована на підвищення ефективності діяльності);
- етичні компетенції (цінності, позиція, на основі яких приймаються рішення і здійснюються дії), метакомпетенції (здатність позитивно реагувати на критику, справлятися зі складними ситуаціями).

На нашу думку, визначаючи загальні вимоги (компетенції) до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, необхідно врахувати перелік компетенцій із практики менеджменту для більш ефективного визначення необхідного рівня професійної компетентності. Служби управління персоналом повинні визначити не тільки ділові та особистісні якості осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, але й міжособистісні якості – орієнтація на встановлення позитивних стосунків з оточенням, інтерес до цих стосунків. Це допоможе отримати необхідний результат діяльності державного органу.

Знання як складник професійної компетентності являє собою форму існування та систематизації результатів пізнавальної діяльності людини. Виділяють різні види знань: повсякденне («здоровий глузд»), особистісне, неявне, наукове, спеціальне, професійне та ін. Професійні знання повинні формуватися на базі наукових концепцій, яким притаманне логічне обґрунтування, доказовість, відтворюваність пізнавальних результатів. Знання об'єктивуються знаковими засобами мови. Завданням закладів вищої освіти є формування професійних знань на основі наукових концепцій. У сучасній реальності (рухливість, складність, невизначеність, непередбачуваність зовнішнього середовища, бурхливий розвиток технологій та ін.) знання, якими володіє індивід, застарівають протягом трьох і менше років, тому їх необхідно постійно поновлювати. Таким чином, безперервне навчання є обов'язковою умовою формування професійної компетентності.

Уміння – це засвоєний індивідом спосіб виконання певних дій на основі здобутих знань і життєвого досвіду. Уміння є проміжним етапом у процесі формування професійної компетентності. Воно набувається шляхом виконання певних вправ. Неодноразове повторення певних дій перетворює уміння на навички.

Навичка – дія, доведена до автоматизму шляхом багаторазового повторення. Особливістю виконання такої дії є те, що воно не вимагає постійної уваги і контролю. Навичка як ключовий складник професійної компетентності має низку характеристик:

1. Професійні навички мають поведінковий характер, оскільки являють собою набір дій, здійснюваних індивідом для досягнення певних результатів.
2. Наявність або відсутність професійних навичок може фіксуватися іншими людьми, що відрізняє їх від індивідуальних особливостей особистості. Люди з різними індивідуальними здібностями можуть використовувати ті чи інші навички по-різному, проте набуті індивідом професійні навички чітко визначаються за результатами діяльності.
3. Навички піддаються контролю (самоконтролю) з боку індивіда. Вони можуть свідомо демонструватися, застосовуватися, удосконалюватися або стримуватися.
4. Навички тривалий час залишаються стабільними й актуальними.

5. Навички піддаються постійному вдосконаленню та розвитку. На відміну від коефіцієнта розумового розвитку (IQ) та ряду особистісних характеристик, у тому числі темпераменту, які залишаються майже незмінними протягом усього життя, індивід може підвищувати рівень своїх професійних навичок завдяки постійній практиці і наявності зворотного зв'язку, тобто інформації про результати своєї професійної діяльності. Знання результатів діяльності, їх оцінювання з боку керівників і колег дозволяє виявляти сильні і слабкі сторони професійних навичок та вдосконалювати їх.

6. Навички є взаємозалежними та являють собою інтегрований результат комплексу поведінкових реакцій (дій).

Важливим є розуміння того, що професійна компетентність не є статичним набором певних характеристик особи. Характеристики професійної компетентності динамічні і взаємопов'язані. Важливими є не самі по собі спеціальні знання, а здатність до продуктивної професійної діяльності. Здатність застосовувати знання, уміння та навички має перетворитися на відповідні дії, типи (способи) мислення і поведінки завдяки виявленню належних моральних і ділових якостей.

Діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування неможливо помістити в одну площину. Вона вимагає від індивіда володіння широким колом навичок. Відповідно до класичної теорії менеджменту, всі організації, у тому числі й органи публічної влади, мають ряд загальних характеристик. Однією з таких характеристик є рівні управління (вищий, середній, нижчий). Залежно від рівня управління керівники поділяються на три групи: 1) керівники вищого рівня; 2) керівники середнього рівня; 3) керівники нижчого рівня. Згідно з дослідженнями Р. Л. Каца, можна виділити три групи навичок, якими повинні володіти керівники органів публічної влади: концептуальні, комунікативні та технічні (або професійні) [5, с. 90 – 102].

Концептуальні навички являють собою когнітивні (пізнавальні) здібності індивіда сприймати об'єктивну реальність як єдине ціле та спроможність виділяти взаємозв'язки окремих її частин. Одним з основних елементів концептуальних навичок є здатність до розвитку мислення. До основних аспектів розвитку мислення можна віднести:

- *незалежність мислення* – уміння мислити за межами встановлених правил і категорій;
- *далекоглядність* – постійне переоцінювання засвоєного досвіду в контексті надходження нової інформації та мінливих обставин;
- *відкритість свідомості* – здатність відмовлятися від звичних стереотипів і категорій, виведених з минулого досвіду, бути відкритим для нових ідей;
- *системне мислення* – здатність бачити синергію цілого;
- *стратегічне мислення* – оцінювання довгострокових перспектив;
- *удосконалення власної особистості* – концепт, що описує розвиток особистості та її навички. Удосконалення власної особистості включає три характеристики: особисте бачення, спрямованість до реальності і творче напруження.

Розвиток мислення дає можливість змінювати застарілі ментальні моделі людини, швидко адаптуватися до зовнішнього середовища, впроваджувати інновації та зміни [3].

Концептуальні навички, на наш погляд, є обов'язковими для державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, а також посадових осіб місцевого самоврядування. Необхідно підкреслити, що значення концептуальних навичок зростає в міру просування по службі.

Важливий внесок у розвиток концептуальних навичок внесла концепція вертикального лідерства. Вертикальне лідерство сприяє розвитку мислення,

розв'язанню складних проблем в умовах безперервних змін і невизначеності, розвиває інтелектуальний, емоційний та соціальний потенціал.

Основними завданнями концепції вертикального лідерства є:

- трансформація способу мислення (розвиток інтелектуального, емоційного і соціального потенціалу) для усвідомлення та адаптації до викликів зовнішнього середовища, проведення змін і впровадження інновацій на благо суспільства;
- розвиток здатності глибше обмірковувати та інтерпретувати складні ситуації;
- розвиток здатності розв'язувати складні проблеми, вибудовувати важливі взаємовідносини та управляти в невизначеному середовищі, що швидко змінюється;
- розвиток інтелектуального та емоційного інтелекту на рівні більш глибокої свідомості й уважності.

Таким чином, вертикальне лідерство спрямоване на розвиток і оновлення ментальної моделі індивіда. Воно розширює картину світу й постійно підвищує рівень усвідомлення об'єктивної реальності, що дозволяє розв'язувати складні проблеми [4].

Комунікаційні навички являють собою здатність індивіда до взаємодії як з окремими людьми, так і групами (командами). Комунікаційна компетентність є важливим аспектом діяльності всіх державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Комунікаційні навички включають: здатність здійснювати ефективні міжособистісні комунікації, здатність до навчання та консультування інших людей, створення робочих груп, команд та управління ними, проведення зборів, управління конфліктами і стресами, конструктивного забезпечення зворотного зв'язку, впливу на думку інших людей, стимулювання і зарядження їх енергією.

Як показали численні дослідження, ефективність діяльності керівників значною мірою залежить від рівня їх міжособистісної компетентності, в основі якої лежить емоційний інтелект (EQ) [2]. Згідно з дослідженнями Д. Гоулмана, розвиток методів управління, в основі яких лежить професійна компетентність, значно відстає від технологічного прогресу. Сьогодні має місце яскраво виражена тенденція до зростання коефіцієнта розумового розвитку (IQ) і зниження рівня коефіцієнта емоційного інтелекту (EQ), який безпосередньо пов'язаний із навичками міжособистісного спілкування.

Технічні (професійні) навички припускають наявність спеціальних знань, аналітичних здібностей та вміння правильно застосовувати їх у професійній діяльності. Важливу роль, на думку Р. Каца, у діяльності керівників нижчого рівня управління відіграють технічні навички. Однак у міру кар'єрного зростання потреба в технічних навиках зменшується, а значення концептуальних навичок і навичок міжособистісного спілкування зростають.

Зміст і типологія професійних навичок визначаються наданими посадовим особам органів публічної влади повноваженнями, завданнями, обов'язками, посадовими інструкціями тощо.

Таким чином, типологія навичок, запропонованих Р. Кацем, повною мірою може бути використана у сфері публічного управління. Державні службовці, керівники місцевих державних адміністрацій, посадові особи місцевого самоврядування повинні володіти концептуальними, комунікаційними і професійними навичками.

Професійна компетентність формується в процесі професійного навчання та досвіду. Професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця або посадової особи для їх професійної діяльності. Професійне навчання регулюється Законом України «Про державну службу» та Положенням про систему професійного навчання державних службовців, голів

місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106. Зазначені документи визначають організаційні засади функціонування системи професійного навчання, принципи професійного навчання (обов'язковість та безперервність; цілеспрямованість, прогностичність та випереджувальний характер; інноваційність та практична спрямованість; індивідуалізація та диференціація підходів до навчання; відкритість та академічна доброчесність тощо), форми та види навчання (підготовка, перепідготовка, спеціалізація, підвищення кваліфікації, стажування) в навчальних закладах, установах, організаціях, які мають право надавати освітні послуги [6; 7].

Основними видами навчання, які широко використовуються у вітчизняній і зарубіжній практиці професійного навчання, є: аудиторне навчання, самостійне навчання, дистанційне навчання (е-навчання), навчання на робочому місці. Як показали дослідження провідних експертів у сфері професійного навчання (У. Айзекс, К. Аргирис, Е. Венгер, Д. Кім, П. Сенге, Д. Форрест, Е. Шейн та ін.), найефективнішим є навчання на робочому місці. Учені зазначають:

- найефективніше навчання – соціальне та активне, а не індивідуальне і пасивне;
- найважливіше – люди повинні навчитися не засвоювати правила, норми і процедури, діючи на робочому місці, а застосовувати їх на основі інтуїції, суджень, досвіду і здорового глузду, інтегрованих у повсякденну практичну діяльність;
- справжнє навчання є продуктом постійного відновлювального циклу набуття досвіду, якого люди набувають безпосередньо на робочому місці;
- навчання здійснюється шляхом обміну між працівниками своїми індивідуальними інтелектуальними моделями, які формуються у процесі набуття нового досвіду.

У вітчизняній і зарубіжній практиці професійного навчання широко застосовуються такі наукові концепції: теорія стилів пізнання і циклів навчання Д. Колба [13], теорія соціального навчання А. Бандури [1], концепції індивідуального й організаційного навчання Д. Кіма [12], концепція організації, що навчається, та ін.

У процесі навчання, спрямованого на формування професійної компетентності, необхідно враховувати той факт, що кожна людина володіє індивідуальним стилем пізнання, який визначається властивими тільки для неї сприйняттям, інтерпретацією і реакцією на отриману інформацію. Відповідно до теорії стилів пізнання та циклів навчання Д. Колба, пізнання характеризується двома вимірами: 1) збір інформації (конкретний досвід або абстрактна концептуалізація); 2) оцінювання інформації (рефлексивне спостереження або активне експериментування). На основі вказаних стилів пізнання можна визначити чотири стадії навчального циклу:

- 1) конкретний досвід (навчання шляхом експериментування);
- 2) рефлексивне спостереження (навчання шляхом розгляду ситуацій);
- 3) абстрактна концептуалізація (навчання шляхом роздумів й осмислення ситуації);
- 4) активне експериментування (практичне навчання).

Нова навчальна ситуація, яка виникає у процесі навчання, стає новим конкретним досвідом (стадія 1), і цикл повторюється. Індивід залежно від властивого йому стилю пізнання входить у цикл з будь-якої його стадії. Навчання буде більш ефективним, якщо цикл повністю пройде всі стадії. Дослідження підтвердили, що дотримання цього навчального циклу сприяє підвищенню ефективності навчання. Як показує практика, більшість навчальних закладів акцентує увагу на таких методах навчання, як: рефлексивне спостереження й

абстрактна концептуалізація, що позитивно впливає на формування концептуальних навичок і негативно – на формування навичок міжособистісного спілкування та професійних навичок.

Відповідно до теорії соціального навчання А. Бандури, поведінка людини обумовлюється постійним взаємним впливом таких факторів: поведінкових, когнітивних та факторів середовища. Відповідно до цієї теорії людина може вчитися не тільки на власному досвіді, але й на основі спостереження за поведінкою інших людей. Навчання на основі власного досвіду здійснюється за рахунок позитивного або негативного підкріплення дій людини. Таким чином, відбувається відбір ефективних форм поведінки. Під час навчання шляхом спостереження в індивіда формується уявлення про те, яким чином повинна реалізовуватися нова поведінка. Така інформація є для нього керівництвом до дії. Отже, соціальне навчання поєднує концептуальні знання з можливістю їх практичного застосування.

Теорія андрагогіки М. Ноулза орієнтована на навчання дорослих, її основними принципами є: пріоритетність самостійного навчання; спільна діяльність учнів; використання досвіду; коригування застарілого досвіду й особистісних настанов, які перешкоджають засвоєнню нових знань; індивідуальний підхід до навчання; елективність навчання; системність навчання; актуалізація результатів навчання.

У межах концепції індивідуального та організаційного навчання Д. Кіма процес навчання розглядається як колесо, яке постійно обертається, і включає чотири цикли:

- 1) набуття досвіду на робочому місці;
- 2) роздуми про результати особистого досвіду;
- 3) розробка концепцій, узагальнень, висновків, нових моделей поведінки на основі роздумів про результати досвіду;
- 4) перевірка концепцій, узагальнень, висновків, вироблення нових моделей поведінки на особистому досвіді [12].

Навчальна ситуація, яка виникає в процесі навчання, стає новим конкретним досвідом і цикл навчання повторюється (рис. 1).

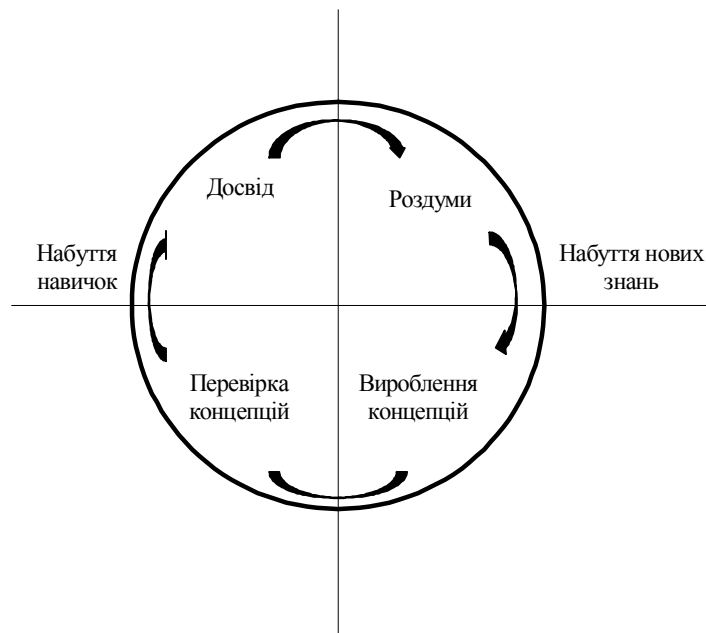


Рис. 1. Колесо навчання за Д. Кімом

Відповідно до концепції Д. Кіма, у першій половині циклу (перевірка концепцій і досвід) здобуваються навички, у другій (роздуми й вироблення концепцій) – знання. У результаті численних обертів колеса навчання здобуваються нові знання та навички, тобто здійснюється індивідуальне навчання. На основі знань та навичок, які нікуди не зникають і зберігаються в пам'яті людини, формується індивідуальна модель мислення (індивідуальний стереотип мислення), або інтелектуальна модель. На думку Д. Кіма, інтелектуальна модель являє собою індивідуальне бачення світу та створює контекст, у якому людина сприймає й інтерпретує конкретні ситуації [12]. Інтелектуальна модель визначає причини, терміни, темпи обертання колеса навчання, контролює сприйняття, інтерпретацію і поведінкову реакцію на інформацію.

Організаційне навчання здійснюється шляхом обміну індивідуальними інтелектуальними моделями в процесі спільної трудової діяльності людей. Обсяги знань і навичок, нагромаджені організаціями за роки постійного обертання колеса навчання й обміну інтелектуальними моделями, зберігаються у вигляді документів як у письмовій, так і в електронній формі. Однак більша частина знань і навичок зберігаються в колективній пам'яті всіх співробітників. Ці нагромаджені, але не артикульовані (приховані) знання і навички є унікальними й критично важливими для ефективної професійної діяльності.

Концепція організації, що навчається, розглядає безперервне, засноване на досвіді й знаннях, індивідуальне та організаційне навчання як необхідну умову вдосконалення професійної майстерності та саморозвитку [8].

Згідно з П. Сенге, основними підходами, які необхідно застосовувати для створення організації, що навчається, є: досконале розуміння особистості, розвиток ментальної моделі, формування спільного бачення організації, групове навчання та розвиток системного мислення [8].

Таким чином, застосування основних положень розглянутих вище концепцій навчання дозволить вибрати оптимальні форми, види та моделі навчання, спрямовані на формування та розвиток професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в межах навчального закладу або безпосередньо на робочому місці.

Використання одноелементної (лекція), двоелементної (лекція – обговорення) та триелементної (лекція – обговорення – приклад) моделей навчання є неефективним, адже спрямоване на формування однієї складової частини професійної компетентності – концептуальних навичок. Прослуховування пізнавальних або когнітивних навчальних курсів є недостатнім процесом для формування професійної компетентності. Знати та діяти – це різні речі. Уміння аналізувати ситуацію, виявляти проблему або знаходити правильну відповідь не є запорукою успішної реалізації того чи іншого рішення на практиці. Таким чином, формування та розвиток професійних навичок передбачає їх практичне застосування. Водночас практика, не підкріплена відповідними концептуальними знаннями та навичками, не здатна відповідати потребам у гнучкості й адаптивності до різних ситуацій. Освоєння та розвиток професійних навичок передбачає як концептуальне навчання, так і поведінкову практику [13].

Вихідна навчальна модель, заснована на теорії соціального навчання, включає чотири елементи: 1) концептуальне навчання (вивчення поведінкових принципів або керівництва), у ході якого застосовуються традиційні методи навчання (лекція, інструктування); 2) демонстрація прикладів успішних або невдалих дій (розгляд реальних ситуацій, демонстрація фільмів, документів); 3) практичне засвоєння поведінкових принципів та рекомендацій (виконання вправ, рольові ігри); 4) обговорення (встановлення зворотного зв'язку). Основними умовами підвищення ефективності цієї моделі є:

- поведінкові принципи і рекомендації повинні ґрунтуватися на результатах наукових досліджень;
- ті, хто навчаються, повинні усвідомлювати рівень своєї компетентності та бути мотивованими до її подальшого підвищення;
- навчальна модель повинна містити прикладний компонент.

У процесі навчання необхідно мати на увазі, що ті, хто навчаються, можуть мати різний рівень знань, умінь та навичок (професійної компетентності). З огляду на це найбільш ефективною моделлю навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є п'ятикомпонентна модель, яка включає такі етапи: 1) діагностичне дослідження існуючого рівня компетентності; 2) вивчення ключових принципів і поведінкових рекомендацій; 3) аналіз конкретних ситуацій; 4) практичне освоєння ключових принципів і поведінкових рекомендацій; 5) застосування ключових принципів і поведінкових рекомендацій (рис. 2).

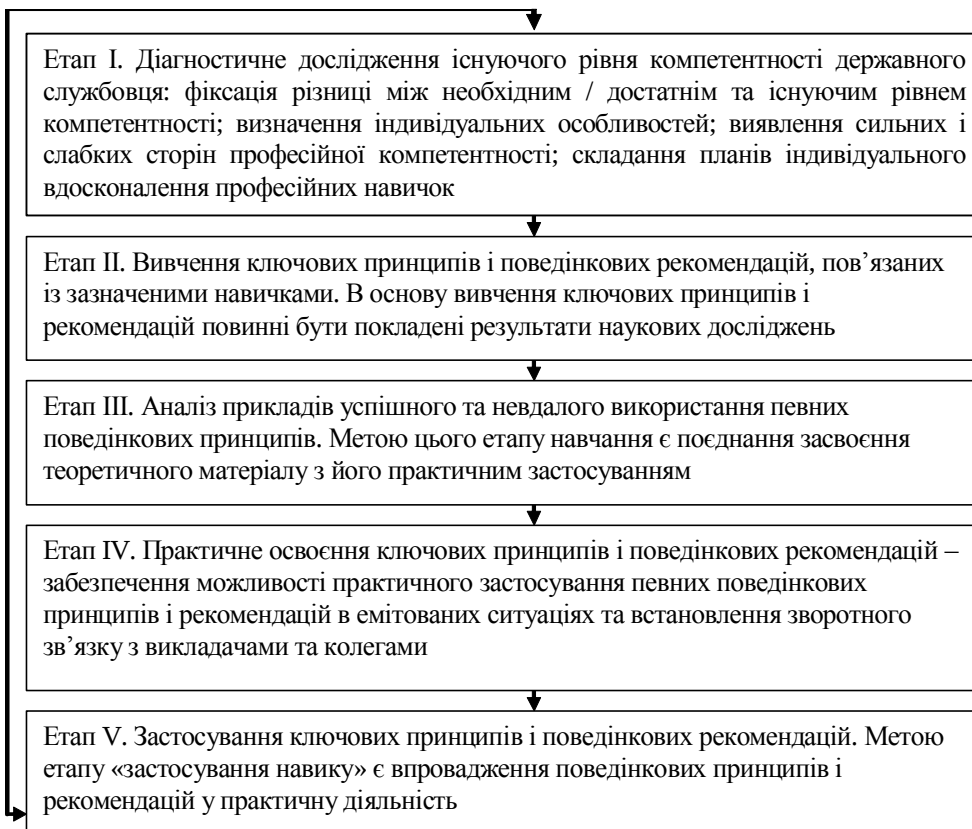


Рис. 2. Модель навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

Основними інструментами оцінювання професійного рівня, стилю роботи і основних характеристик навичок того, хто навчається, можуть бути тести, вправи для самооцінки, рольові ігри тощо. Вказані інструменти дозволяють зафіксувати різницю між необхідним / достатнім та існуючим у державного службовця рівнем компетентності. Ці методики навчання застосовуються для визначення індивідуальних особливостей, виявлення сильних і слабких сторін

професійної компетентності та складання планів індивідуального вдосконалення професійних навичок.

Другий етап навчання полягає у вивченні ключових принципів і поведінкових рекомендацій, пов'язаних із зазначеними навичками. В основу вивчення ключових принципів і рекомендацій повинні бути покладені результати наукових досліджень, а не рекомендації популярної літератури. Метою другого етапу є освоєння засобів успішного розвитку та використання певного навичку. Основними інструментами вивчення навичку повинні бути тексти і поведінкові рекомендації.

Третій етап навчання полягає в аналізі прикладів успішного та невдалого використання певних поведінкових принципів. Метою цього етапу навчання є поєднання засвоєння теоретичного матеріалу з його практичним застосуванням. Критичний аналіз поведінки державних службовців сприяє більш глибокому розумінню та засвоєнню навчального матеріалу. У процесі аналізу певної навички повинні розглядатися моделі ефективної та неефективної поведінки, що сприятиме більш успішному застосуванню цих навичок у практичній діяльності. При цьому увага повинна бути сконцентрована на осмисленні можливих варіантів дій у тій чи іншій ситуації, а не на пошуку правильної відповіді. Основними інструментами аналізу навичок можуть бути приклади різних ситуацій з практики.

Етап практичного засвоєння навичок спрямований на забезпечення можливості практичного застосування певних поведінкових принципів і рекомендацій в емітованих ситуаціях та встановлення зворотного зв'язку з викладачами та колегами.

Етап практичного застосування професійних навичок в умовах аудиторії дозволить освоїти той чи інший навик на практиці для подальшого внесення необхідних корективів у дії того, хто навчається, з метою уникнення неефективних рішень у професійній діяльності. Основними інструментами практичного навчання в аудиторних умовах можуть бути різного роду вправи, проблемні ситуації, рольові ігри, групове вирішення завдань тощо. Метою етапу «застосування навичку» є впровадження поведінкових принципів і рекомендацій у практичну діяльність. Зворотний зв'язок являє собою процес аналізу та оцінювання результатів навчання.

Висновки:

1. Процес навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування повинен бути спрямований на формування і розвиток професійної компетентності, в основі якої лежать концептуальні навички, навички міжособистісного спілкування і професійні навички.

2. Використання в навчальному процесі одно-, дво-, триелементної моделі навчання є неефективним, оскільки спрямовано на формування знань і умінь, а не на розвиток професійних навичок.

3. Використання в навчальному процесі п'ятиелементної моделі навчання дозволяє: оцінити існуючий рівень компетентності; виявити потреби в підвищенні рівня знань, умінь і навичок та розробити індивідуальні плани вдосконалення професійної компетентності; оволодіти не тільки знаннями і вміннями, але й професійними навичками.

4. Навчання на робочому місці як найбільш ефективна модель розвитку професійної компетентності в органах публічної влади обмежується використанням таких інструментів, як: наставництво і консультування. Тому навчання на робочому місці вимагає додаткового дослідження.

5. Запровадження сучасних моделей навчання потребує від навчальних закладів системної роботи з розроблення, запровадження і оновлення відповідного науково-методичного забезпечення.

Перспектива подальших досліджень визначається можливістю вдосконалення теоретико-методологічних підходів до розробки моделей формування та розвитку професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Список бібліографічних посилань

1. Бандура А. Теория социального научения. Санкт-Петербург: Евразия, 2000. 320 с.
2. Гоулман Д. Эмоциональное лидерство: искусство управления на основе эмоционального интеллекта: пер. с англ. Москва: Альпина Паблишер, 2015. 301 с.
3. Дафт Р. Уроки лидерства: пер. с англ. Москва: Эксмо, 2006. 480 с.
4. Комарова К. В. Вертикальне лідерство як фактор підвищення професійної компетентності державного службовця. *Теорія та практика публічної служби*: зб. тез доп. XI наук.-практ. конф., м. Дніпро, 21 груд. 2018 р. Дніпро, 2018. С. 200 – 202.
5. Науково-практичний коментар до закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко [та ін.]. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с.
6. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лют. 2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF>.
8. Сенге П. Пятая дисциплина. Искусство и практика самообучающейся организации. Москва: Олимп-Бизнес, 2009. 448 с.
9. Уиддет С., Холлифорд С. Руководство по компетенциям: пер. с англ. Москва: НРРО, 2003. 224 с.
10. European Communities. The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF). (2008). *Education and Training*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Retrieved from http://ecompetences.eu/wp-content/uploads/2013/11/EQF_broch_2008_en.pdf.
11. Katz, R. (1974, September – October). Skills of an Effective Administrator. *Harvard Business Review*. 90 – 102.
12. Kim, D. H. (1993). The Link between Individual and Organizational Learning. *Sloan Management Review*, 35 (1), 37 – 50.
13. Kolb, D., Osland, J., & Rubin, I. (1995). *Organizational Behavior: An Experiential Approach to Human Behavior in Organizations*. 6th ed. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, NJ.

List of references

1. Bandura A. Teoriya sotsialnogo naucheniya. Sankt-Peterburg: Evraziya, 2000. 320 p. [in Russian].
2. Goulman D. Emotsionalnoe liderstvo: iskusstvo upravleniya na osnove emotsionalnogo intellekta: per. s angl. Moskva: Alpina Pablisher, 2015. 301 p. [in Russian].
3. Daft R. Uroki liderstva: per. s angl. Moskva: Eksmo, 2006. 480 p. [in Russian].
4. Komarova K. V. Vertykalne liderstvo yak faktor pidvyshchennia profesiinoi kompetentnosti derzhavnoho sluzhbovtsia. *Teoriia ta praktyka publichnoi sluzhby*: zb. tez dop. XI nauk.-prakt. konf., m. Dnipro, 21 hrud. 2018 r. Dnipro, 2018. P. 200 – 202 [in Ukrainian].
5. Naukovo-praktychnyi komentar do zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» / red. kol.: K. O. Vashchenko [ta in.]. Kyiv: FOP Moskalenko O. M., 2017. 796 p. [in Ukrainian].
6. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 4. St. 43 [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtsiv, holiv mistsevykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 liut. 2019 r. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> [in Ukrainian].

Civil Service

8. Senge P. Pyataya distsiplina. Iskusstvo i praktika samoobuchayusheysya organizatsii. Moskva: Olimp-Biznes, 2009. 448 p. [in Russian].
9. Uiddet S., Holliford S. Rukovodstvo po kompetentsiyam: per. s angl. Moskva: HIPPO, 2003. 224 p. [in Russian].
10. European Communities. The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF). (2008). *Education and Training*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. Retrieved from http://ecompetences.eu/wp-content/uploads/2013/11/EQF_broch_2008_en.pdf [in English].
11. Katz, R. (1974, September – October). Skills of an Effective Administrator. *Harvard Business Review*. 90 – 102 [in English].
12. Kim, D. H. (1993). The Link between Individual and Organizational Learning. *Sloan Management Review*, 35 (1), 37 – 50 [in English].
13. Kolb, D., Osland, J., & Rubin, I. (1995). *Organizational Behavior: An Experiential Approach to Human Behavior in Organizations*. 6th ed. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, NJ [in English].

KOMAROVA Kateryna
PhD in Economic, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Public Administration
and Local Government, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

MODELS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF PROFESSIONAL COMPETENCE OF CIVIL SERVANTS AND PUBLIC SERVANTS OF LOCAL GOVERNMENT

The purpose of the paper is to study and substantiate models of formation and development of competencies of civil servants and public servant of local government in the process of professional training theoretically. An analysis of the research on the issues of professional competence of civil servants and officials of public administration bodies has shown that researchers focus on the conceptual construct and typology of professional competence. The models of formation and development of competence in the process of professional training have not been sufficiently thoroughly investigated, which led to the choice of the area of this research. The most effective models of formation and development of professional competence of civil servants and public servant of local self-government are substantiated on the basis of analysis and synthesis of modern scientific concepts of professional training. The main components of professional competence have been identified. Emphasis is placed on formation and development of conceptual, communication and professional skills, as competence is implemented only in the skills being critical for the practical activity. Models of professional training have been offered. This is recommended for use in educational institutions. The findings can form the basis of further theoretical and applied research related to the study of models of formation and development of competences of civil servants and public servant of local government in the process of professional training.

Key words: professional competence, civil servant, public servant of local government, knowledge, techniques, skills, model of training, individual and organizational training.

Надійшла до редколегії 19.02.20

УДК 35.075.31(477)
doi 10.33287/102036

МАЛАНЧІЙ Микола Олександрович
канд. наук з держ. упр., докторант Нац. акад.
Держ. прикордонної служби України
ім. Богдана Хмельницького

РОЗВИТОК СИСТЕМИ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Розглядаються особливості розвитку системи кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України. Обґрунтовується, що визначальна роль у службово-бойовій діяльності Державної прикордонної служби України належить системі кадрового менеджменту. Доводиться, що розвиток стійкої взаємодії елементів системи кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України забезпечується внаслідок узгодженого функціонування в ній таких типів кадрового менеджменту організацією: традиційного управління організацією, заснованого на принципі єдиноначальності; адміністративного управління організацією, що дозволяє застосовувати відповідні йому адміністративні методи керівництва й управління; самоорганізації, яка ґрунтується на активному зарахуванні різних категорій військовослужбовців у процеси вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень, пов'язаних з організацією охорони державного кордону на той чи інший період його охорони; організаційно-структурного управління, спрямованого на забезпечення взаємозв'язку між структурними підрозділами в самій Державній прикордонній службі України. Розглядається розвиток системи кадрового менеджменту у контексті інституціонального підходу.

Ключові слова: кадровий менеджмент Державної прикордонної служби України, інституціоналізація, службово-бойова діяльність, управління, організаційний розвиток, організаційна структура.

Постановка проблеми. Ефективний розвиток системи кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України (ДПСУ) є запорукою надійної охорони державного кордону України. В умовах перманентної ескалації військової загрози питання забезпечення кадрової спроможності ДПСУ має бути предметом постійного наукового пошуку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Управління персоналом ДПСУ неодноразово ставало об'єктом наукової уваги П. Гобатюка [1], В. Довганя [2], Г. Магася [3], О. Мейка [4], С. Шарапа [7]. Проте розвиток системи кадрового менеджменту не привернув уваги дослідників.

Метою статті є обґрунтування напрямів розвитку системи кадрового менеджменту ДПСУ.

Викладення основного матеріалу. Розвиток кадрового менеджменту в ДПСУ доцільно розглядати як процес формування в ній взаємопов'язаних елементів, які обумовлюють єдність кадрового менеджменту в організації, що утворюється в результаті встановлення стійких соціальних практик, які в результаті їх нормативного оформлення набувають відповідного статусу інституційного утворення в соціальній організації. Тому розвиток системи кадрового менеджменту в ДПС доцільно дослідити за допомогою аналізу функціонування її підсистем, елементів і системи в цілому.

Теоретична інтерпретація системи [5, с. 21] як цілісного утворення дозволяє розглянути розвиток системи кадрового менеджменту в ДПСУ в контексті взаємодії її підсистем та елементів через ряд таких ознак:

1. Централізованість системи кадрового менеджменту характеризується тим, що в ній рішення приймаються однією особою (в одному центрі) і охоплюють

об'єкт управління в цілому. Відмітна особливість такої системи кадрового менеджменту полягає в тому, що в основі механізму її функціонування провідна роль відводиться діяльності центру щодо здійснення планування, координації та контролю управлінської діяльності щодо об'єкта управління.

Основними підсистемами централізованої системи кадрового менеджменту в ДПСУ є такі: генеруюча підсистема кадрового менеджменту, що виробляє основні його напрями (керівництво ДПСУ); підсистема збору, обробки й передачі соціальної інформації; підсистема вироблення й передачі керуючих впливів (штаби, органи управління).

Централізована система кадрового менеджменту в ДПСУ інституціоналізована і нормативно закріплена. Її центром є Адміністрація ДПСУ, що виконує функції планування, координації та контролю діяльності нижчих структур військового й кадрового менеджменту. Військове управління розуміють як діяльність органів управління та військові аспекти управлінської діяльності (побудова, організація, планування, взаємодія з питань охорони й захисту державного кордону) [3].

Одним з інститутів у централізованій системі кадрового менеджменту є виховна робота, а також її основний суб'єкт – Департамент персоналу. Механізм функціонування цього інституту здійснюється за допомогою централізованого керівництва всією системою виховної роботи в ДПСУ, починаючи від підрозділів, які безпосередньо охороняють державний кордон, закінчуючи відділами самого департаменту. Основним критерієм діяльності інституту виховної роботи є досягнення високого рівня морально-психологічної готовності військовослужбовців ДПСУ до вирішення завдань із надійної охорони державного кордону.

2. Ієрархічність системи кадрового менеджменту передбачає ієрархічну сукупність взаємодіючих рівнів і цілісність функціонування ДПСУ. ДПСУ – інституціоналізована трирівнева система кадрового менеджменту, що має такі рівні: вищий – діяльність адміністрації ДПСУ; середній – діяльність органів кадрового менеджменту регіональних управлінь; нижній – органи кадрового менеджменту частин і підрозділів (заступники командирів частин (підрозділів) з виховної роботи), які безпосередньо охороняють державний кордон.

Функціональне призначення кожного з цих рівнів нормативно закріплено в загальній системі кадрового менеджменту ДПСУ [6]. Так, у квітні 2019 р. ми провели соціологічне дослідження стосовно оцінювання ефективності системи кадрового менеджменту та її рівнів офіцерами управлінь військ і органів ДПСУ (табл. 1).

Таблиця 1

**Оцінювання офіцерами ефективності
функціонування системи кадрового менеджменту
та її рівнів у ДПСУ, %**

Ефективність функціонування системи кадрового менеджменту				Ефективність функціонування рівнів системи кадрового		
Найменування	Висока	Невисока	Ранг	Вважають ефективним	Ранг	Загальний ранг
Адміністрація ДПСУ	56	17	3	8	3	3
Регіональні управління	66	18	2	29	2	2
Прикордонні частини тощо	69	21	1	61	1	1

Основна причина сформованої невідповідності ефективності функціонування рівнів системи кадрового менеджменту полягає в постійному реформуванні вищих органів управління, що обумовлює певну неузгодженість в управлінській діяльності всієї системи кадрового менеджменту;

3. Організаційно-структурна система кадрового менеджменту уміщує сукупність взаємопов'язаних організаційних структур, які розподіляють функції, завдання і повноваження всієї системи за її організаційно-структурними елементами (підрозділами) для досягнення спільної мети кадрового менеджменту. У ДПСУ сформована організаційно-структурна система кадрового менеджменту: суб'єкт управління (суб'єктна підсистема); об'єкт управління (об'єктна підсистема); організаційні та управлінські відносини (підсистема відносин); функції управління (підсистема управлінської діяльності).

Розвиток централізованої, ієрархічної, а також організаційно-структурної систем кадрового менеджменту сприяв формуванню окремих її підсистем та елементів, що містять: підсистему кадрового менеджменту організацій; підсистему діяльності органів кадрового менеджменту.

Слід зазначити, що кожна з цих підсистем має прояв на кожному з рівнів (вищому, середньому, нижньому) загальної системи кадрового менеджменту з огляду на їх функціональне призначення, а також характер вирішуваних завдань. Так, у підсистемі кадрового менеджменту організацій (структурних підрозділів) в ДПСУ реалізуються механізми цілепокладаючого, організаційно-функціонального (прийняття рішення), реалізаційного (виконання рішення), регульовного (контроль, оцінка) управлінського впливу організації (ДПСУ) на структурні підрозділи в інтересах досягнення спільної мети з охорони та захисту державного кордону.

Основу механізму цілепокладання становить управлінська діяльність у ДПСУ, пов'язана з розробкою основних (пріоритетних) її цілей, і забезпечення необхідних умов для їх досягнення. До таких цілей у ДПСУ належать: реалізація соціальних функцій держави з надійної охорони та захисту державного кордону; оптимізація формальної організаційної структури та її функціонування; вироблення соціально-управлінських рішень з питань охорони й захисту державного кордону; визначення сил і засобів їх здійснення; систематичний аналіз відповідності соціальних цілей із досягнутими результатами.

Організаційно-функціональний механізм доповнює механізм цілепокладання, унаслідок чого відбувається організаційно-функціональний розподіл завдань у самій соціальній організації, що сприяє прийняттю управлінських рішень, а також здійснення координації та взаємодії всередині ДПСУ та її структурних підрозділів. Важливою особливістю розвитку організаційно-функціонального механізму є те, що він ґрунтується на принципах єдиноначальності та субординації, визначених статутними положеннями, що полягають у суворій підпорядкованості нижчих організацій вищим.

Реалізаційний механізм підсистеми кадрового менеджменту в ДПСУ пов'язаний із практичною реалізацією вироблених і прийнятих у ній управлінських рішень з урахуванням ефективного й раціонального використання наявних сил і засобів. Основу регульовного механізму становить здійснення функції соціального контролю, оцінювання та координації управлінської діяльності в системі кадрового менеджменту.

Розглянуті нами механізми інституціоналізованої в ДПСУ підсистеми кадрового менеджменту організацій (структурних підрозділів) сформувалися на основі стійких практик і наявного досвіду кадрового менеджменту. Крім того, затребуваність інституціоналізованої підсистеми кадрового менеджменту організацій обумовлена тим, що прозорість державних кордонів, зміна принципів

побудови самої ДПСУ, перерозподіл її цілей і завдань привели до необхідності пошуку найбільш стійких практик у сфері кадрового менеджменту організацій, які полягають у тому, що: кінцеві цілі кадрового менеджменту організацій визначаються з огляду на ситуації (економічну, політичну, соціальну, військову тощо); обсяг завдань, які визначаються вищим рівнем управління (адміністрацією ДПСУ), повинен відповідати можливостям підпорядкованих їй нижчих органів.

Таким чином, розвиток системи кадрового менеджменту організацій (структурних підрозділів) сприяє: досягненню цілей самої організації (ДПСУ) з охорони і захисту державного кордону; розробці та реалізації організаційних управлінських рішень, а також взаємодії організаційних підсистем щодо забезпечення цілісності соціальної організації ДПСУ.

Розвиток підсистеми органів кадрового менеджменту в ДПСУ здійснювався за допомогою виконання ними функцій, пов'язаних із керівним впливом на підлеглі структурні підрозділи для досягнення кінцевих цілей кадрового менеджменту. Серед основних елементів цього механізму: а) суб'єкти органів кадрового менеджменту (командири та їх заступники з виховної роботи, органи виховної роботи, органи зі зв'язків з громадськістю, громадські організації, штабні підрозділи); б) об'єкти впливу органів кадрового менеджменту, якими є:

- соціальна структура ДПСУ (статевовікова, професійна, територіальна); соціально-економічне і правове становище військовослужбовців і членів їх сімей (рівень життя військовослужбовців, соціальна захищеність, морально-психологічний стан, морально-психологічне забезпечення службово-бойової діяльності, правова захищеність);

- військово-соціальне відтворення (комплектування кадрами ДПСУ, служба за призовом та контрактом, система безперервної освіти, підвищення кваліфікації та перепідготовка кадрів для ДПСУ, прикордонна кадрова політика);

- професійна культура (соціальні норми, традиції, мораль, моральність, організаційна культура, стиль керівництва, етика й культура кадрового менеджменту);

- сили й засоби органів кадрового менеджменту;

- управлінські відносини як всередині органів кадрового менеджменту, так і між ними;

- управлінська діяльність у сфері кадрового менеджменту. Основу механізму функціонування органів кадрового менеджменту становить керівний (цілепокладаючий, організуючий, регулювальний) вплив суб'єктів органів кадрового менеджменту на об'єкт.

Залежно від характеру розв'язуваних управлінських завдань, а також соціально-політичної ситуації, органи кадрового менеджменту здійснюють як індивідуальне, так і колективне управління персоналом. У результаті функціонування механізму індивідуального кадрового менеджменту, заснованого на процесах хабітуалізації, типізації, норматизації, легітимації, у ДПСУ сформувалися інституційні утворення в управлінській діяльності органів кадрового менеджменту. Завершеністю такого процесу є формалізація в системі органів кадрового менеджменту таких інституційних утворень, як: індивідуальне планування в кадровому менеджменті (інститут планування); індивідуальна виховна робота (інститут індивідуально-виховної роботи); індивідуальний контроль діяльності підлеглих (інститут контролю); індивідуальне консультування (інститут консультування) та ін.

Формування механізму колективного кадрового менеджменту є процесом утворення стійких колективних норм, правил, закономірностей, функцій у діяльності органів кадрового менеджменту, заснованих на спеціалізації і диференціації управлінської праці. Основними суб'єктами такого виду діяльності органів кадрового менеджменту в ДПСУ є штаб, відділ, управління, департамент. У процесі колективної діяльності органів кадрового менеджменту в ДПСУ

сформувалися і нормативно закріплені такі інституційні утворення: оцінювання соціально-політичної обстановки на державному кордоні, організації охорони державного кордону на відповідний період її охорони (осінньо-зимовий і весняно-літній); прийняття рішення на охорону державного кордону; планування служби з охорони державного кордону та інші.

Іще одним елементом механізму функціонування підсистеми органів кадрового менеджменту в ДПСУ є сили управління або апарат управління (апарат управління – це організована на основі штатного розпису сукупність посадових осіб та військовослужбовців, які виконують певні управлінські функції), який здійснює свої функції на основі диференціації управлінської праці. Так, питання, пов'язані з організацією охорони державного кордону, покладаються на штабні органи; управління кадровими процесами – на кадрові органи; оперативна діяльність – на оперативні органи; прикордонний контроль – на органи прикордонного контролю; матеріально-фінансове забезпечення – на органи матеріального й фінансового забезпечення ДПСУ. Усі перераховані вище органи кадрового менеджменту мають свої органи управління, діяльність яких ґрунтується: на чіткому розподілі праці між співробітниками апарату управління; наявності посадових обов'язків, прав і відповідальності кожного офіцера (співробітника); кооперації зусиль офіцерів (співробітників) апарату управління в рішенні загальних завдань тощо.

Важливим елементом механізму функціонування підсистеми органів кадрового менеджменту є їх засоби. Основним засобом органів кадрового менеджменту є інформація, тобто відомості, дані, які мають елементи новизни для прийняття за ними відповідних управлінських рішень, що обумовило формування інституту інформаційного забезпечення системи кадрового менеджменту в ДПСУ, заснованого на аналізі інформаційних потоків.

Інформація вертикального потоку має керівний характер (накази, вказівки, розпорядження) або орієнтуючий (довідки, огляди та ін.). Від об'єкта до суб'єкта управління за каналами зворотного зв'язку йде, як правило, звітна інформація (доповіді, звіти та ін.). Інформація горизонтального потоку має орієнтовний характер (огляди, передовий досвід тощо).

Значна роль у системі кадрового менеджменту в ДПСУ належить управлінським відносинам, які виникають із соціальних проблем службово-бойової діяльності, управління соціальними процесами, морально-психологічного, матеріального та фінансового забезпечення службово-бойової діяльності військ та органів ДПСУ.

У процесі розвитку підсистеми кадрового менеджменту в практику їх діяльності увійшли управлінські відносини централізму, субординації, координації, відповідальності.

Слід зазначити, що в підсистемі органів кадрового менеджменту ДПСУ нормативно закріплені (інституціоналізовані) специфічні види управлінських відносин, такі як: відносини з приводу охорони державного кордону (службово-професійні відносини); відносини з організації і керівництва службою з охорони державного кордону (соціально-організаційні відносини); відносини щодо роботи з місцевим населенням, яке бере участь в охороні державного кордону (оперативно-соціальні відносини); відносини, що стосуються роботи з особовим складом (соціальні відносини); відносини з тилового забезпечення охорони державного кордону (тилові відносини); відносини з матеріального забезпечення охорони державного кордону (матеріально-побутові відносини); відносини з іншими відомствами та органами, які беруть участь у забезпеченні охорони державного кордону (координаційні відносини).

Інституціоналізація управлінських відносин у підсистемі органів кадрового менеджменту ДПСУ сприяла формуванню найбільш стійких практик в їх

діяльності, до яких належать: використання прямих контактів між органами кадрового менеджменту різних рівнів з приводу рішення загальних соціальних проблем; встановлення взаємозв'язку між частинами і з'єднаннями, що мають стійкі контакти з основних питань кадрового менеджменту; створення тимчасових органів кадрового менеджменту для вирішення раптово виниклих завдань; перехід від інтеграційної до з'єднальної ролі органів кадрового менеджменту, що відображає диференціацію функцій і видів службово-бойової діяльності ДПСУ, встановлення відповідальності всіх органів кадрового менеджменту за стан дисципліни і порядок у частинах і з'єднаннях військ і органів ДПСУ. Тому процес формування підсистеми органів кадрового менеджменту в ДПСУ повною мірою відображає характер і динаміку змін, що мають місце в суспільстві в цілому і в ДПСУ зокрема.

В управлінській діяльності органів кадрового менеджменту ДПСУ сформувалися й нормативно закріплені інституційні утворення в самому управлінському циклі, що виражають основні функції управління. До найважливіших елементів механізму функціонування управлінського циклу належать: аналіз і оцінювання соціальної інформації, прийняття управлінського рішення, проведення заходів із його виконання (планування, виконання прийнятого рішення), організація, контроль за виконанням прийнятого рішення. Вищезазначені елементи управлінського циклу входять в управлінську діяльність органів нижнього, середнього та вищого рівнів організаційної системи кадрового менеджменту.

У процесі розвитку підсистеми управлінської діяльності органів кадрового менеджменту в ДПСУ сформувалися такі елементи механізму управлінського циклу: оцінювання соціально-політичної обстановки й визначення цілей кадрового менеджменту; вироблення й прийняття управлінських рішень; планування діяльності; організація виконання планів, прийнятих рішень; контроль і перевірка виконання; оцінювання результатів управління з метою вироблення пропозицій для прийняття нового управлінського рішення.

Виокремлені нами елементи управлінського циклу в діяльності органів кадрового менеджменту дозволяють забезпечити узгодженість, порядок, взаємозв'язок і взаємодію між ними в самій системі кадрового менеджменту. На нашу думку, дослідження такої узгодженості дозволить з'ясувати інституційно-соціальну роль кожного з них у загальній системі кадрового менеджменту в ДПСУ. Найважливішими ознаками розвитку системи кадрового менеджменту в ДПСУ є взаємозв'язок функцій управлінської діяльності, інституційних утворень та інститутів кадрового менеджменту (табл. 2).

Таблиця 2

Взаємозв'язки функцій управлінської діяльності, інституційних утворень та інститутів кадрового менеджменту в ДПСУ

Функції управлінської діяльності	Соціальні практики	Інститути кадрового менеджменту
Цілепокладання	Управління цілепокладанням	Соціального цілепокладання
Планування	Управління плануванням	Соціального планування
Організаційна	Управління організацією	Соціальної організації
Контрольна	Управління контролем	Соціального контролю
Інформаційна	Управління інформацією	Соціальної інформації
Кадрова	Кадрові органи	Управління персоналом

Розглянуті вище процеси, пов'язані з розвитком підсистеми кадрового менеджменту організацій, а також підсистеми органів кадрового менеджменту сприяли розвитку системи кадрового менеджменту в ДПСУ.

З огляду на це можна зробити висновок, що в процесі розвитку системи кадрового менеджменту в ДПСУ сформувалися певні передумови щодо формування інституціонального управління. Це обумовлено: потребами оптимізації організаційної структури управління в самій ДПСУ; необхідністю впровадження нових соціальних практик (інституціональних утворень) в управлінську діяльність; зміною самих функцій організаційного та кадрового менеджменту в ДПСУ; потребами реалізації управлінських функцій, що відображають діяльність керівної структури на основі законодавчих та нормативних актів; зростанням ролі й значення інформаційно-аналітичних функцій щодо прийняття управлінських рішень; ускладненням соціальних функцій управління, що полягають у соціальній підтримці і створенні умов для оптимізації управлінської праці; необхідністю впровадження технології прогностичної управлінської діяльності в ДПСУ; створенням всебічних умов, що спонукають керівників до активної і ефективної службової діяльності; необхідністю активізації дисциплінуючої, виховної, контрольної, комунікативної функцій військового і кадрового менеджменту в ДПСУ; особливостями службово-бойової діяльності військ і органів ДПСУ, що впливають зі складної військово-соціальної обстановки на державному кордоні.

Висновки. Розвиток системи кадрового менеджменту в ДПСУ зумовлений формуванням таких елементів: централізованого, ієрархічного (рівневого), організаційно-структурного, які визначають організаційні межі кадрового менеджменту, а також його спрямованість та інституційність. Інституціоналізація підсистеми кадрового менеджменту організацій, підсистеми органів кадрового менеджменту в загальному вигляді представляють інституціоналізовану систему кадрового менеджменту в ДПСУ. Інституціоналізація системи кадрового менеджменту в ДПСУ та його механізмів обумовлюють необхідність інституційного управління, що вміщує інституційне управління організацією та соціально-інституційне управління (тобто управління соціальними інститутами), що обумовлено об'єктивними потребами стану кадрового менеджменту в ДПСУ.

Список бібліографічних посилань

1. Гобатюк П. Організація службової діяльності підрозділів кадрового забезпечення у державній прикордонній службі України. *Вісн. Нац. акад. Державної прикордонної служби України*. Сер. «Державне управління». 2019. Вип. 1. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/visnuk_1_2019_du.pdf.
2. Довгань В., Арзянцева Д., Захаркевич Н. Сутність та структура кадрової безпеки органів Державної прикордонної служби України. *Вісн. Нац. акад. Державної прикордонної служби України*. Сер. «Державне управління». 2019. Вип. 1. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/visnuk_1_2019_du.pdf.
3. Магась Г. А. Теоретичні засади публічного управління у сфері охорони державного кордону. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 8(26). С. 35 – 41.
4. Мейко О. Обґрунтування показника рівня розвитку організаційно-штатної структури органу охорони державного кордону. *Держава та регіони*. Сер. «Державне управління». 2020. № 1(69). С. 143 – 149.
5. Мильнер Б. З. Теория организации: учебник. Москва: ИНФРА-М, 2001. 864 с.
6. Про державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15.
7. Шарап С. Особливості кадрового забезпечення підрозділів ДПСУ в умовах гібридної війни. *Вісн. Нац. акад. Державної прикордонної служби України*. Сер. «Державне управління». 2018. Вип. 3. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/12/visnik_3_2018_du.pdf.

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

List of references

1. Hobatiuk P. Orhanizatsiia sluzhbovoi diialnosti pidrozdiliv kadrovoho zabezpechennia u derzhavnii prykordonnii sluzhbi Ukrainy. *Visn. Nats. akad. Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy*. Ser. «Derzhavne upravlinnia». 2019. Vyp. 1. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/visnuk_1_2019_du.pdf [in Ukrainian].
2. Dovhan V., Arziantseva D., Zakharkevych N. Sutnist ta struktura kadrovoi bezpeky orhaniv Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. *Visn. Nats. akad. Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy*. Ser. «Derzhavne upravlinnia». 2019. Vyp. 1. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/visnuk_1_2019_du.pdf [in Ukrainian].
3. Mahas H. A. Teoretychni zasady publichnoho upravlinnia u sferi okhorony derzhavnoho kordonu. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 8(26). P. 35 – 41 [in Ukrainian].
4. Meiko O. Obgruntuvannia pokaznyka rivnia rozvytku orhanizatsiino-shtatnoi struktury orhanu okhorony derzhavnoho kordonu. *Derzhava ta rehiony*. Ser. «Derzhavne upravlinnia». 2020. № 1(69). P. 143 – 149 [in Ukrainian].
5. Milner B. Z. Teoriya organizatsii: uchebnik. Moskva: INFRA-M, 2001. 864 p. [in Russian].
6. Pro derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 3 kvit. 2003 r. № 661-IV. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15 [in Ukrainian].
7. Sharap S. Osoblyvosti kadrovoho zabezpechennia pidrozdiliv DPSU v umovakh hibrydnoi viiny. *Visn. Nats. akad. Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy*. Ser. «Derzhavne upravlinnia». 2018. Vyp. 3. URL : https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/12/visnik_3_2018_du.pdf [in Ukrainian].

MALANCHII Mykola

PhD in Public Administration, Doctoral Student,

National Academy of State Border Guard Service of Ukraine

DEVELOPMENT OF THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE

The features of personnel management development of the State Border Guard Service of Ukraine are considered in the article. It is substantiated that the decisive role in the combat service of the State Border Service of Ukraine belongs to the system of personnel management.

It is proved that the development of stable interaction of the elements of the system of personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine is ensured due to the coordinated functioning in it of the following types of personnel management of the organization: traditional management of the organization based on the principle of unity; the administrative management of an organization that allows the appropriate management and management methods to be applied to it; self-organization, which is based on the active inclusion of different categories of military personnel in the process of making, making and implementing management decisions related to the organization of state border protection for one or another period of its protection; organizational and structural management aimed at ensuring the interconnection between the structural units within the State Border Guard Service of Ukraine. The application of this approach allows the State Border Guard Service of Ukraine to be considered most comprehensively as a state military organization and the development of an organizational personnel management system in it.

The development of the personnel management system in the context of the institutional approach is considered.

Key words: HR management the State Border Guard Service of Ukraine, institutionalization, combat service, management, organizational development, organizational structure.

Надійшла до редколегії 24.04.20

УДК 351.08(477):316.422
doi 10.33287/102037

ОБУШНА Наталія Іванівна
д-р наук з держ. упр., доц., доц. каф. публічного
управління та публічної служби НАДУ
ORCID: 0000-0001-5612-3104

СЕЛІВАНОВ Сергій Володимирович
канд. наук з держ. упр., нач. управління персоналу
Державної міграційної служби України
ORCID: 0000-0001-7515-1370

МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Пропонується теоретичне обґрунтування механізмів розвитку кадрового потенціалу державної служби. З'ясовується сутність феномену «кадровий потенціал державної служби» в науковому дискурсі. Акцентується увага, що під час дослідження сутності кадрового потенціалу державної служби доцільно звертатися до суб'єктивного чинника, але не в його індивідуально-особистісному прояві, а в цілісно-узагальненому, що сформувався в єдиний комплекс здатностей (можливостей). Обґрунтовується, що розвиток кадрового потенціалу державної служби передбачає застосування ряду механізмів державного управління, а саме: організаційно-правового, ресурсного, мотиваційного та інформаційно-комунікативного, які у своїй сукупності уможливають реалізацію функцій розвитку кадрового потенціалу державної служби в умовах реформування державного управління. Встановлено, що ідентифіковані механізми розвитку кадрового потенціалу державної служби тісно взаємодіють та утворюють організаційно-правові, мотиваційно-ціннісні та інші інтегровані способи стимулювання персоналу державної служби до самопізнання, самовдосконалення та самореалізації з метою вирішення державних завдань і реалізації функцій державного управління.

Ключові слова: державне управління, державна служба, кадровий потенціал державної служби, механізми державного управління, механізми розвитку кадрового потенціалу державної служби.

Постановка проблеми. Із початку становлення України як суверенної, незалежної демократичної та соціальної держави в українському суспільстві відбуваються активні зміни та модернізаційні реформи в системі державного управління. Однак результати оцінювання стану державного управління та аудиту комплексної реформи державного управління в Україні загалом (проведені в 2018 р. експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) [7] та Рахунковою палатою) яскраво засвідчили, що вітчизняна система державного управління поки що не відповідає потребам держави в проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. При цьому експерти акцентували увагу на тому, що розпочаті й заплановані в Україні реформи в секторі державного управління є досить складним і багатограним процесом, який зумовлюється закономірностями розвитку суспільства та держави й визначальною мірою залежить від результативності й ефективності функціонування інституту державної служби та якості її кадрового потенціалу.

І це є очевидним, адже нові вимоги до державного управління висувають відповідні вимоги до державної служби та її головного ресурсу – державних службовців, здатних надавати якісні послуги та працювати на досягнення

© Обушна Н. І., Селіванов С. В., 2020

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

результатів в інтересах суспільства, застосовувати європейські стандарти державного управління та виробляти державну політику в умовах змін.

У свою чергу, необхідність вирішення окреслених вище завдань актуалізує перегляд теоретичних засад широкого кола суспільних відносин, пов'язаних із розвитком кадрового потенціалу державної служби (КПДС) та вдосконаленням державноуправлінських механізмів, що його забезпечують в умовах переходу «від державного адміністрування до державного менеджменту, від бюрократичної організації до сервісної держави» [8, с. 11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системний огляд наукових робіт засвідчує, що теоретико-методологічним засадам формування механізмів розвитку КПДС у світовій і вітчизняній державноуправлінській практиці та споріднених науках (економіка, соціологія, психологія, політологія, право) присвячені численні публікації. Зокрема, досить ґрунтовно ця проблематика розроблена в працях таких зарубіжних і вітчизняних учених, як: В. Авер'янов [5], Г. Атаманчук [1], В. Бакуменко [2], Г. Беккер [3], М. Білинська [9], Н. Гончарук [4], С. Зелінський [8], О. Линдюк [10], О. Петроє [9], Л. Прудіус [4], Р. Рудніцька [12], О. Тищенко [15], С. Хаджирадєва [13] та ін.

Проте, незважаючи на досить вагомий напрацювання науковців за вказаним напрямом, фундаментальні наукові розробки щодо проблематики формування та реалізації механізмів розвитку КПДС в умовах утвердження антропологічної спрямованості державного управління в Україні ще залишаються далекими від завершення, тому перебувають в епіцентрі серйозних наукових дискусій. Такий висновок підтверджується відсутністю як системних наукових досліджень окремих механізмів розвитку КПДС на засадах компетентнісного підходу, так і науково обґрунтованих концептуальних засад формування комплексного механізму розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні та ін.

Метою статті є теоретичне обґрунтування механізмів розвитку КПДС в умовах утвердження антропологічної спрямованості державного управління.

Викладення основного матеріалу. Характер сучасних суспільних взаємовідносин є свідченням рівня розвитку суспільства, де головну роль відіграє особистість з її готовністю до постійного розвитку, самовдосконалення та самопізнання. На підтвердження цієї тези можна надати результати досліджень Світового банку, які переконливо засвідчують, що в розвинених демократичних країнах світу основним джерелом зростання валового внутрішнього продукту (ВВП) є персонал, на частку якого в середньому припадає 62 % приросту ВВП, тоді як на виробничі фонди – 18 %, на природні ресурси – 20 %. Так, у Німеччині, Японії, Швеції за рахунок капіталу працівників створюється майже 80 % ВВП [3, с. 4 – 5]. У зв'язку із цим логічним виглядає твердження Н. Гончарук, що модернізація державної служби та управління людськими ресурсами є одним із визначальних пріоритетів реформування державного управління, становлення України як незалежної, правової, демократичної держави [4, с. 43]. Адже модернізація державної служби, зокрема системи управління людськими ресурсами, пов'язана «із необхідністю створення професійного, ефективного та соціально спрямованого (клієнторієнтованого) інституту державної служби на принципах верховенства права, професіоналізму, меритократії, патріотизму, доброчесності, інклюзивності прийняття управлінських рішень, політичної неупередженості, відкритості та прозорості, людиноцентризму, динамічності та гнучкості» [15, с. 352]. Тобто ключове місце в реформуванні системи державного управління в Україні мають посісти процеси постійного професійного розвитку державноуправлінських кадрів, забезпечення лідерства в державній службі, формування системи безперервної професійної освіти фахівців у сфері

державного управління та інші, що мають аналізуватися крізь призму розвитку кадрового потенціалу в органах державної влади.

Згідно з настановами відомого французького філософа Р. Декарта, якому належить відомий афоризм «уточніть значення слова, і ви позбавите світ від половини непорозумінь та помилок», вважаємо за доцільне надалі узгодити сутність базових понять цього дослідження [16].

З огляду на проведений аналіз стану дослідження феномену «кадровий потенціал державної служби» в науковому дискурсі пропонуємо поняття «кадровий потенціал державної служби» розглядати як цілісну відкриту й мінливу систему, що представлена сукупністю здатностей і можливостей фахівців у сфері реалізації професійних завдань і функцій держави. Визначальною ознакою КПДС є інституціональність, оскільки безпосередньо залежить від інституційних характеристик державної служби. Водночас у процесі дослідження сутності КПДС доцільно звертатися до суб'єктивного чинника, але не в його індивідуально-особистісному прояві, а в узагальненому, що сформувався в єдиний комплекс здатностей (можливостей).

Як відомо, КПДС починає актуалізуватися, коли персонал прагне розвитку. Відповідно розвиток КПДС – це цілеспрямований, систематичний та безперервний процес формування, утримання, нарощування й удосконалення здатностей (знань, навичок, умінь) і розкриття можливостей фахівців у сфері реалізації професійних завдань і функцій держави.

У свою чергу, ефективне функціонування КПДС передбачає застосування ряду механізмів державного управління, які в сукупності уможливають реалізацію функцій розвитку КПДС в умовах утвердження антропологічної спрямованості державного управління.

В основі дефініції «механізм державного управління» лежить розуміння поняття «механізм» (грец. – машина), запозичене зі сфери техніки. На підтвердження цієї тези нагадаємо підходи до визначення цієї дефініції, що надає «Економічна енциклопедія»: 1) механізм – це система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності; 2) механізм – це внутрішній пристрій машини, устаткування тощо – система певних ланок, елементів, що приводить їх у дію [6, с. 355].

Незважаючи на певну плутанину у визначенні цього поняття (система, ланки, елементи) Р. Рудніцька констатує, що механізм – це деяка система, що визначає порядок певного виду діяльності [12, с. 50].

Ураховуючи, що механізми державного управління спрямовані на реалізацію мети державного управління, Г. Атаманчук механізм формування й реалізації державного управління трактує досить широко, а саме як «сукупність та логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси та цілі суспільства, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу» [1, с. 72] (переклад наш. – Н. О., С. С.).

У свою чергу, В. Авер'янов механізм державного управління визначає як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та ряд правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. На думку науковця, через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин) [5].

Вітчизняні науковці В. Бакуменко та Д. Безносенко стверджують, що механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління і може бути відображений такою ланцюговою схемою: цілі – завдання – рішення – впливи – дії – результати [2].

Будь-який механізм державного управління створюється для реалізації певної політики у визначеній сфері суспільного розвитку. Тому, зважаючи на предмет нашого дослідження, механізми розвитку КПДС доцільно розглядати в контексті її специфіки як сфери діяльності. Тобто ефективність кадрового потенціалу державної служби визначається, насамперед, особливостями сучасної державної кадрової політики, її цілями, принципами, стандартами та пріоритетами. Зокрема, зміст кадрової політики в системі державної служби визначає безпосередня діяльність державних органів, кадрових служб і посадових осіб із формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів.

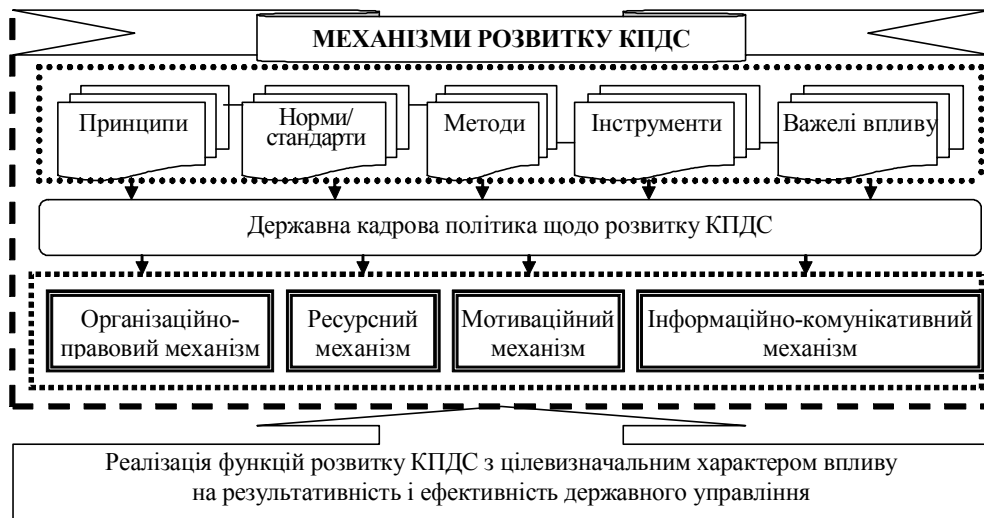
З огляду на це вважаємо, що головним змістом HR-менеджменту в системі державної служби мають стати адекватні заходи з розвитку кадрового потенціалу, оволодіння сучасними формами й методами підбору, використання й оцінювання персоналу, заходи щодо мотивації праці, організації професійного навчання державноуправлінських кадрів в умовах розвитку інформаційного суспільства та диджиталізації на державній службі та ін. При цьому важливо пам'ятати, що на сьогодні «все більше утверджується розуміння держави як інструменту досягнення цілей, а не монопольного суб'єкта вироблення та реалізації політики» [9, с. 55].

Відразу зазначимо, що в нашому дослідженні ми акцентуємо увагу на державній кадровій політиці в контексті розвитку КПДС, під якою розуміємо цілісну систему теоретичних знань, принципів, відносин, організаційно-практичних заходів органів державного управління, спрямованих на встановлення цілей, завдань, характеру цієї політики та механізмів її реалізації в напрямі розвитку КПДС. Практичне втілення державного управління у сфері державної кадрової політики в контексті розвитку КПДС здійснюється через відповідні механізми.

Механізми розвитку КПДС пропонуємо розглядати як цілісну сукупність норм, принципів, методів, інструментів та важелів впливу, за допомогою яких створюються умови для розвитку здатностей та можливостей фахівців у сфері виконання професійних завдань і реалізації функцій держави [13].

Ураховуючи той факт, що механізми розвитку КПДС потребують організаційно-правового забезпечення як основи функціонування всіх інших механізмів, а також те, що КПДС передбачає актуалізацію фізіологічного, морально-психологічного, трудового, інтелектуального, освітнього, творчого, комунікативного та лідерського потенціалів, виникає необхідність у ресурсному забезпеченні їх розвитку та мотивації державних службовців до саморозвитку та самовдосконалення. У зв'язку з цим вважаємо, що розвиток КПДС передбачає застосування ряду механізмів державного управління, а саме: організаційно-правового, ресурсного, мотиваційного та інформаційно-комунікативного (рисунок). З огляду на це коротко охарактеризуємо зміст та склад ідентифікованих механізмів розвитку КПДС.

Організаційно-правовий механізм розвитку КПДС є ключовим управлінським механізмом розвитку КПДС, що чинить вагомий вплив на організаційно-функціональну діяльність у сфері державного управління та сприяє становленню професійного й політично неупередженого корпусу державних службовців. При цьому організаційно-правовий механізм має забезпечувати як нормативне регулювання та регламентацію діяльності державної служби, визначаючи принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, так і сприяти упорядкуванню структурних зв'язків між елементами цього інституту, вибудовуючи відповідну ієрархію.



Склад механізмів розвитку КПДС

Організаційно-правовий механізм є найбільш містким, порівняно з іншими, та включає такі компоненти:

1. Організаційна компонента:

- впливає на організаційну структуру організаційно-правового механізму;
- характеризує суб'єктний склад державних органів та посадових осіб, на яких покладене виконання відповідних функцій з кадрового забезпечення в державі;

- визначає вертикальні та горизонтальні зв'язки між суб'єктами кадрового забезпечення державної служби, конкретний рівень та обсяг їх повноважень. При цьому вертикальні зв'язки забезпечують з'єднання ієрархічних рівнів організації та її частин, відображаючи розподіл повноважень або вказуючи на те «хто є хто» в цій організаційній ієрархії; горизонтальні зв'язки відображають зв'язки між двома та більше рівнями за положенням в ієрархії або статусом частинами або членами організації, де їх головне призначення – сприяти найефективнішій взаємодії під час вирішення проблем, що виникають між ними;

- забезпечує організацію та регулювання: найму та відбору на державну службу; оцінювання результатів службової діяльності державноуправлінських кадрів; функціонування системи професійного навчання державноуправлінських кадрів; управління кар'єрою та адаптацією державноуправлінських кадрів та ін.

2. Правова компонента – уміщує законодавчо закріплені норми здійснення державної кадрової політики в контексті розвитку КПДС (конституція, кодекси, закони, постанови, інструкції, методики).

Ресурсний механізм розвитку КПДС визначає принципи, джерела, структуру й форми фінансування розвитку КПДС. Як відомо, діяльність державної служби є високотратною, а тому фінансове забезпечення розвитку КПДС із джерел державного та місцевих бюджетів, громадських організацій і фондів, грантів має свою специфіку, зумовлену неприбутковою природою бюджетної сфери, особливостями джерел мобілізації та алокації фінансових ресурсів. У свою чергу ресурсний механізм розвитку КПДС вимагає використання відповідних методик, які б дозволили точно спрогнозувати фінансові та економічні впливи на бюджет країни.

Водночас організаційно-правовий і ресурсний механізми розвитку КПДС формують підґрунтя для внутрішньої та зовнішньої мотивації працівників

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

державної служби до розвитку її кадрового потенціалу, сприяючи тим самим формуванню засад ще одного механізму розвитку КПДС – мотиваційного.

Мотиваційний механізм розвитку КПДС. Як відомо, мотивація – базова функція державного управління, без правильного розуміння якої неможлива ефективна діяльність персоналу державної служби та його подальший розвиток. Відповідно мотиваційний механізм розвитку КПДС має бути представлений сукупністю командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають персонал державної служби до високоєфективної роботи та нарощування свого професійного потенціалу. Тобто система мотивації персоналу у сфері державної служби має бути зорієнтованою, насамперед, на розвиток його творчого потенціалу та здібностей (професіоналізму), ініціативи й доброчесності, партнерського ставлення в колективі, узгодженості особистих інтересів з інтересами державної служби загалом.

Водночас аналіз змістовних і процесуальних теорій мотивації дозволяє стверджувати, що на сьогодні не існує універсального способу мотивування персоналу державної служби, оскільки часто те, що є ефективним під час мотивування одних людей, може виявитись абсолютно неважливим або ж навіть неприйнятним для інших. Практика засвідчує, що система мотивації у сфері державної служби досить часто визначається не лише фінансово-економічними факторами, а й проблематикою політико-ідеологічного змісту.

Інформаційно-комунікативний механізм розвитку КПДС. Такий механізм тісно переплітається з організаційно-правовим та мотиваційним і детермінує якість кадрового потенціалу через інформаційно-комунікативну взаємодію (передача інформації від джерела (комунікатора) до одержувача (реципієнта) за допомогою певного каналу) у сфері державної служби, що передбачає наявність зворотного зв'язку. У цьому контексті Л. Литвинова констатує: «Інтеграція знань у коло інформаційного простору та комунікативна обізнаність є необхідною умовою професійної діяльності державних службовців, що відповідає викликам сьогодення» [11]. Тобто здатність працівників державної служби адаптуватися до сучасного інформаційного простору та здійснювати при цьому професійно-комунікативну діяльність на сьогодні допомагає вдосконалювати стиль, форми та методи роботи державної служби, що підвищує попит на виховання нової генерації державних службовців як висококваліфікованих кадрів.

Загалом можемо стверджувати, що питання зміни технології управління людськими ресурсами та стимулювання розвитку КПДС є одними з найактуальніших в умовах цифровізації економіки та формування нової системи HR-менеджменту на державній службі. У сучасних умовах швидкого старіння професійних компетентностей професійний розвиток персоналу державної служби є особливо актуальним в умовах розвитку новітніх технологій, за яких кожен державний службовець повинен підвищувати професійний рівень та майстерність. Отже, практична реалізація системи управління персоналом на державній службі має охоплювати: тактичний напрям, спрямований на реалізацію поточних функцій управління персоналом державної служби; стратегічний напрям, орієнтований на розробку та реалізацію стратегії розвитку персоналу державної служби в цілому з урахуванням вищезгаданих загальних імовірних тенденцій, які будуть властиві змінам у HR найближчим часом [14].

При цьому новим у розвитку системи управління персоналом державного органу є організація процесу управління КПДС за основними принципами компетентнісного підходу: орієнтація на розвиток особистості; орієнтація на

кінцеві результати; важливість кар'єри; розширення всіх варіантів вибору людини, щоб досягти того, що вона найбільше цінує; результати як компетенції, які можна спостерігати; оцінювання як судження про компетенції; визнання поліпшених навичок.

Висновки. Узагальнюючи викладене, зазначимо, що всі механізми розвитку КПДС (організаційно-правовий, ресурсний, мотиваційний та інформаційно-комунікативний) інтегративно взаємодіють між собою, оскільки вони:

1) є продуктом організованої людської діяльності, детермінуються принципами, формами, засобами та методами державного управління;

2) ґрунтуються на науково-методичному та ресурсному забезпеченні державного управління;

3) обумовлюються державною політикою щодо розвитку КПДС, зокрема щодо якості освіти, кадрового менеджменту, соціального захисту та ін.;

4) відчувають вплив зовнішнього середовища, зокрема міжнародних інститутів та інститутів громадянського суспільства, які розглядаються як потенційні інструменти громадянських ініціатив щодо визначення потреб державного управління в розвитку КПДС.

Таким чином, ідентифіковані механізми розвитку КПДС утворюють організаційно-правові, мотиваційно-ціннісні та інші інтегровані способи стимулювання персоналу державної служби до самопізнання, самовдосконалення та самореалізації з метою вирішення державних завдань і реалізації функцій державного управління в умовах його реформування. Усе це актуалізує необхідність подальших наукових розвідок у напрямі розробки та обґрунтування моделі комплексного механізму розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні з урахуванням інноваційних методів HR-менеджменту.

Список бібліографічних посилань

1. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. Москва: РАГС, 2002. 272 с.
2. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: наук.-дослід. робота. URL: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
3. Беккер И. Б., Хьюзлид М. А., Ульрих Д. Измерение результативности HR-департамента. Люди, стратегия и производительность. Москва: Вильямс, 2007. 304 с.
4. Гончарук Н. Т., Прудис Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 1 – 2. С. 42 – 51.
5. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
6. Економічна енциклопедія. В 3 т. Т. 3 / ред-кол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: Академія, 2000. 864 с.
7. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління Оцінювання системи врядування в Україні (SIGMA, 2018). URL: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.
8. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців та їх службової діяльності в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2019. 36 с.
9. Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білінської, О. М. Петрое. Київ: НАДУ, 2019. 210 с.
10. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія. Київ: НАДУ, 2016. 304 с.
11. Литвинова Л. В. Соціально-психологічний вимір побудови комунікацій державних службовців з громадськістю. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_24.

12. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 50 – 60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_10.
13. Селіванов С. В., Обушна Н. І., Хаджирадєва С. К. Розвиток кадрового потенціалу державної служби в Україні в умовах реформ: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Каравелла, 2019. 293 с.
14. Тенденции развития HR в 2018 году, в которых надо держать руку на пульсе. HR тренды 2018. URL: www.talent-management.com.ua/4524-4524-hr-trends-2018.
15. Тищенко О. П., Королюк Т. О. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби. *Університет. наук. зап.* 2017. № 61. С. 343 – 355.
16. Трокоз В. Рене Декарт – справжній геній століття XVII століття. URL: <https://nubip.edu.ua/en/node/58836>.

List of references

1. Atamanchuk G. V. Suschnost gosudarstvennoy sluzhby: istoriya, teoriya, zakon, praktika: monografiya. Moskva: RAGS, 2002. 272 p. [in Russian].
2. Bakumenko V. D., Beznosenko D. O. Vyavleniia kompleksu problem derzhavnoho upravlinnia protsesamy yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehtatsii Ukrainy, rozrobka propozytii shchodo vdoskonalennia systemy derzhavnoho upravlinnia tsymy protsesamy: nauk.-doslid. robota. URL: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf> [in Ukrainian].
3. Bekker Y. B., Khiuzlyd M. A., Ulyrykh D. Yzmerenye rezultatyvnosti HR-departamenta. Liudy, stratehiya y proyzyvodyelnost. Moskva: Vyliams, 2007. 304 p. [in Russian].
4. Honcharuk N. T., Prudyus L. V. Modernizatsiia derzhavnoi sluzhby ta upravlinnia liudskymy resursamy v Ukraini. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2018. T. 6, № 1 – 2. P. 42 – 51 [in Ukrainian].
5. Derzhavne upravlinnia v Ukraini: navch. posib. / za zah. red. V. B. Averianova. Kyiv: Yurinkom Inter, 1998. 432 p. [in Ukrainian].
6. Ekonomichna entsyklopediia. V 3 t. T. 3 / red-kol.: S. V. Mochernyi (vidp. red.) ta in. Kyiv: Akademiia, 2000. 864 p. [in Ukrainian].
7. Zvit pro bazovi vymiriuvannia: Pryntsypy derzhavnoho upravlinnia Otsiniuvannia systemy vriaduvannia v Ukraini (SIGMA, 2018). URL: <http://www.oecd.org/termsandconditions> [in Ukrainian].
8. Zelinskyi S. E. Teoretyko-metodolohichni zasady kompleksnoho otsiniuvannia derzhavnykh sluzhbovtiv ta yikh sluzhbovoi diialnosti v Ukraini: avtoref. dys. ... d-ra nauk derzh. upr.: 25.00.03. Kyiv: NADU, 2019. 36 p. [in Ukrainian].
9. Instytutsionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini: nauk.-analit. dop. / za zah. red. M. M. Bilynskoi, O. M. Petroie. Kyiv: NADU, 2019. 210 p. [in Ukrainian].
10. Lyndiuk O. A. Teoriia ta praktyka modernizatsii derzhavnoi sluzhby Ukrainy v umovakh hlobalizatsii: monohrafiia. Kyiv: NADU, 2016. 304 p. [in Ukrainian].
11. Lytvynova L. V. Sotsialno-psykhologichnyi vymir pobudovy komunikatsii derzhavnykh sluzhbovtiv z hromadskistiu. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_24 [in Ukrainian].
12. Rudnitska R. M., Sydorchuk O. H. Sutnist ta zmist mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia ta pryntsyviv yikh funktsionuvannia. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2014. Vyp. 4. P. 50 – 60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_10 [in Ukrainian].
13. Selivanov S. V., Obushna N. I., Khadzhyradieva S. K. Rozvytok kadrovoho potentsialu derzhavnoi sluzhby v Ukraini v umovakh reform: problemy teorii ta praktyky: monohrafiia. Kyiv : Karavella, 2019. 293 p. [in Ukrainian].
14. Tendentsii razvitiya HR v 2018 godu, v kotoryih nado derzhat ruku na pulse. HR trendy 2018. URL: www.talent-management.com.ua/4524-4524-hr-trends-2018 [in Russian].
15. Tyshchenko O. P., Koroliuk T. O. Reformuvannia modeli upravlinnia liudskymy resursamy derzhavnoi sluzhby. *Universytet. nauk. zap.* 2017. № 61. P. 343 – 355 [in Ukrainian].
16. Trokoz V. Rene Dekart – spravzhnii henii stolittia XVII stolittia. URL: <https://nubip.edu.ua/en/node/58836> [in Ukrainian].

OBUSHNA Nataliia

Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Public Administration and Public Service,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SELIVANOV Serhii

PhD in Public Administration,
Head of the Personnel Department
of the State Migration Service of Ukraine

MECHANISMS FOR THE DEVELOPMENT OF STAFFING POTENTIAL OF THE CIVIL SERVICE: THEORETICAL ASPECT

New requirements for public administration put forward requirements for the civil service and its main resource – civil servants able to provide quality services and work to achieve results in the public interest, apply European standards of public administration and make public policy in the face of change. In turn, the need to address the challenges outlined above revisits the theoretical foundations related to the development of the staffing potential of the civil service (SPCS) and the improvement of the state-administrative mechanisms that provide it.

The main idea of the article is to theoretically substantiate the mechanisms of development of the SPCS in the conditions of anthropological orientation of public administration.

The state of the research of the phenomenon of «staffing potential of the civil service» in the scientific discourse is analyzed and its conceptual-categorical apparatus is developed. The essence of such basic definitions of the work as «staffing potential of the civil service», «development of staffing potential» has been established.

At the same time, attention is paid to the fact that in the process of studying the essence of the SPCS, we turn to the subjective factor, but not in its individual-personality manifestation, but take it in a holistic-generalized, formed into a single complex of abilities (possibilities).

The mechanisms of development of the SPCS are defined as an integral set of norms, principles, methods, tools and levers of influence, through which conditions are created for the development of the capabilities and capabilities of civil servants to perform professional tasks and implement state functions. The composition and structure of the SPCS from the point of view of its development have been specified and on this basis, the mechanisms of public administration of this process have been identified, namely, organizational and legal, resourceful, motivational and informational and communicative.

It is established that the identified mechanisms for the development of the staffing potential of the civil service interact closely with each other. Thus, the identified mechanisms for the development of the SPCS form organizational, legal, motivational-value and other integrated ways of stimulating the civil service personnel to self-knowledge, self-improvement and self-realization in order to solve public tasks and realize the functions of public administration in terms of its reform.

Key words: public administration, civil service, staffing potential of the civil service, mechanisms of public administration, mechanisms of the development of the staffing potential of the civil service.

Надійшла до редколегії 21.04.20

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ **У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

УДК: 351.84:364.3
doi 10.33287/102038

УСТИМЧУК Ольга Василівна
начальник відділу кадрової роботи
Департаменту охорони здоров'я
Дніпропетровської облдержадміністрації

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ КОМУНІКАЦІЇ В УКРАЇНСЬКІЙ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГАЛУЗЗЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Розглядається процес розширення можливостей та підвищення якості комунікативної взаємодії в національній моделі державного управління охороною здоров'я. Розвиток інформаційної інфраструктури, підвищення рівня комп'ютерної грамотності та інформаційної культури суспільства дозволяють трансформувати управлінські підходи та форми взаємодії державних органів з населенням стосовно здоров'я. Аналізуються основні характеристики моделей комунікації в галузі охорони здоров'я в історичному контексті. Пропонується організаційно-функціональний аналіз актуального стану регіональної системи охорони здоров'я; ідентифікується комунікативний контент управлінських галузевих проблем; характеризуються основні суб'єкти, стейкхолдери та канали комунікації в управлінні галуззю охорони здоров'я в умовах реалізації медичної реформи в Україні.

Ключові слова: комунікації, охорона здоров'я, комунікаційно-організаційні зв'язки, тенденції розвитку комунікації; моделі державного управління охороною здоров'я.

Постановка проблеми. Нова європейська політика «Здоров'я ХХІ ст.» [11], яка сьогодні активно реалізується в країнах Європейського Союзу, передбачає ґрунтовний критичний перегляд механізмів управління галуззю охорони здоров'я, удосконалення національної та регіональної галузевої політики, модернізацію інфраструктури, приділення особливої уваги питанням громадського здоров'я та організації надання первинної медико-санітарної допомоги населенню. Усе вищезазначене насамперед потребує налагодження повноцінного діалогу між владою і суспільством у період проведення медичної реформи на засадах розбудови ефективної комунікації, яка передбачає не тільки поширення інформації, але й двосторонній діалог з метою залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень, як це зазначено в Конституції України [3]. Про необхідність активізації дій у напрямі комунікативної взаємодії між владою та громадським сектором в умовах

© Устимчук О. В., 2020

Public Administration and Local Government, 2020, issue 2(45)

функціонування нової моделі державного управління у сфері охорони здоров'я наголошують й експерти моніторингової місії ВООЗ та Світового банку [12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комунікації в галузі охорони здоров'я як предмет наукових досліджень здебільшого представлені науковими працями в галузі медицини (В. Горачук, Н. Жилка, М. Знаменська, А. Зозуля, Г. Слабкий та ін.). У галузі ж науки державного управління це питання досліджували такі науковці, як: Н. Белашова, С. Линник, О. Ключко, П. Водянский, О. Федько. Вони висвітлюють окремі аспекти комунікації як фрагменти інших тем наукових досліджень [1; 4; 8]. Слід зазначити, що державне управління у сфері охорони здоров'я засноване на засадах міжсекторальної та міжгалузевої взаємодії, а тому в умовах інформаційного суспільства, а також викликів глобалізації та інтеграції сьогодні, як ніколи, вимагає пошуку та застосування ефективних інструментів і технологій, зокрема таких, що передбачають дистанційний режим комунікації, е-спілкування на всіх рівнях державноуправлінської діяльності [11]. Тож можна стверджувати, що існуючий науковий дискурс стосовно означеного кола проблем потребує продовження як у напрямі теоретичних розвідок, так і прикладної апробації комунікацій у сфері державного управління охороною здоров'я.

Метою статті є визначення сучасних тенденцій комунікації в українській моделі державного управління галуззю охорони здоров'я та формування пропозицій для підвищення якості комунікативної взаємодії як управлінської функції.

Викладення основного матеріалу. В Україні поняття «комунікації в галузі охорони здоров'я» на сьогодні ще не дістало усталеного визначення ani з точки зору теорії, ani в нормативно-правовому полі. На рівні Міністерства охорони здоров'я України до цього часу не затверджена методична література з питань комунікаційної діяльності в галузі охорони здоров'я, що значно гальмує розвиток галузевих комунікацій на регіональному рівні. Так, на думку професора Г. Слабкого, низький рівень поінформованості організаторів охорони здоров'я, представників органів місцевого самоврядування та громадськості з питань реформування медичної галузі може бути перешкодою для проведення системних структурних змін [7]. Аналіз навчальних програм підготовки медичних спеціалістів (лікарі, медсестри-бакалаври) у вищих медичних навчальних закладах I – II та III – IV рівнів акредитації показав, що в жодній з освітніх програм на до- та післядипломному рівнях навчання питання комунікаційної діяльності в контексті міжгалузевої та міжсекторальної співпраці не визначені профільним міністерством як обов'язковий напрям сучасної теорії та практики управління в охороні здоров'я.

Тож можна констатувати, що в Україні на сьогодні з практичної точки зору основні тренди комунікаційної взаємодії в умовах побудови нової моделі управління у сфері охорони здоров'я формуються на регіональному рівні. Так, на рівні пілотних регіонів, які першими розпочали структурно-функціональну перебудову управління на первинній ланці охорони здоров'я були застосовані різні форми комунікативної взаємодії [5]. Вважається, що у Дніпропетровській області позитивний ефект реформування регіональної мережі медичних закладів 2011 – 2014 рр. забезпечив управлінський підхід до пріоритизації комунікативної функції управління. Зокрема, в області створена громадянська платформа з питань медичної реформи [2]. З 2011 р. органи влади регіону залучили зарубіжних та вітчизняних експертів до аналізу управлінських рішень з модернізації регіональної системи охорони здоров'я. У Донецькій області, яка теж реалізовувала пілотний проєкт, комунікації влади й громадськості відбувалися на постійній основі, зокрема висвітлювалися питання організаційно-правових перетворень у галузі охорони здоров'я (засоби масової інформації, теле- і радіопередачі, офіційні вебсайти органів влади та органів галузевого управління). На вебсторінці обласної

державної адміністрації функціонує рубрика «Запитуйте у сімейного лікаря».

Як бачимо, побудова на регіональному рівні нової моделі управління у сфері охорони здоров'я потребує пріоритизації комунікативної взаємодії суб'єктів, адже саме ця функція за умов невдалого її застосування, за твердженнями зарубіжних дослідників [6; 10], є причиною майже третини скарг пацієнтів щодо задоволеності якістю медичних послуг. За результатами авторського опитування населення у 2018 р. з приводу задоволення отриманих медичних послуг та комунікацій у розрізі лікарських спеціальностей у Дніпропетровській області були отримані досить високі показники: 70,7 % – задоволення послугами та взаємодією з лікарем-педіатром; 54,3 % – з лікарем-стоматологом; 68,1 % – вузькими спеціалістами в поліклініці; 68 % – персоналом служби швидкої допомоги; 51,4 % – медичним персоналом стаціонарів; 62,5 % – медичним персоналом пологових будинків. Це свідчить про успіх медичної реформи, заснованої на засадах довіри до влади, та побудову конструктивної взаємодії з питань охорони здоров'я з метою досягнення визначеного завдання – поліпшення якості життя завдяки поліпшенню якості медичного обслуговування.

Отже, авторська пропозиція полягає в тому, щоб розглядати комунікацію в галузі охорони здоров'я як комунікаційне поле взаємодії, в якому представлені цільові суб'єкти (органи державної влади, фахівці з охорони здоров'я, індивід) та стейкхолдери (засоби масової інформації, громадські організації, експерти тощо), зацікавлені в збереженні і зміцненні здоров'я населення шляхом поліпшення процесів у системі управління медичною галуззю з позиції публічного управління та адміністрування, а також інформування щодо змісту організаційно-правової перебудови медичної галузі в Україні.

Головним суб'єктом і об'єктом комунікацій у сфері охорони здоров'я є людина (громадянин України або особа, яка проживає чи перебуває в Україні). Також до групи суб'єктів комунікативної взаємодії стосовно здоров'я належать суб'єкти, які забезпечують управління взаємодією учасників комунікації (Верховна Рада України, уряд та урядові органи управління або органи місцевого самоврядування). Стейкхолдерами комунікацій у сфері охорони здоров'я є президент України, місцеві громади (активісти, громадські діячі, спортсмени та ін.), головні лікарі (директори комунальних неприбуткових підприємств), приватні заклади охорони здоров'я та фармацевти, медичний персонал, пацієнти та члени їх родини, а також стейкхолдери, що діють у сфері промоції здорового способу життя (фізкультурно-оздоровчі заклади, центри фізичного здоров'я населення, засоби масової інформації, підприємства та організації індустрії здоров'я (перукарні, басейни, виробники екопродуктів тощо)).

Крізь призму історичного досвіду можна виділити існування чотирьох моделей комунікації в галузі державного управління охороною здоров'я. Так, візитова до помешкання модель комунікації функціонувала упродовж XVII – XIX ст. та реалізовувалася на підставі індивідуальних візитів лікаря за місцем проживання пацієнта. Об'єктом комунікацій була винятково хвороба. Кабінетно-стаціонарна модель комунікацій є характерною для періоду XIX – XX ст., коли пацієнт звертався в кабінет до лікаря чи був скерований до шпиталю. Об'єктом комунікацій стає не тільки хвороба, але й передхворобливий стан, тому підставою для звернення до лікаря стало не тільки лікування хвороб, але й оцінювання загального стану здоров'я. З розвитком мережі незалежних діагностичних лабораторій та приватних клінік і кабінетів комунікації стосовно здоров'я стали можливими без участі лікаря (із середини XX ст.). Пацієнти почали самостійно виявляти активність стосовно охорони здоров'я і комунікувати з приводу обстеження якогось органа, тканини чи системи (наприклад, ультразвукове дослідження нирок або загальний аналіз крові). З прийняттям стратегії ВООЗ щодо комунікації у сфері охорони здоров'я (2010 р.) набула поширення сервісно-електронна модель комунікацій. Безпаперову форму передачі інформації між

зкладами охорони здоров'я, органами управління, лікарями та пацієнтами, медичною наукою та громадськістю обрала більшість країн світу ще задовго до пандемії COVID-19. А в умовах забезпечення коронавірусної безпеки медичного обслуговування е-форма комунікацій в управлінні охороною здоров'я вже досить міцно інтегрується в управлінську практику органів галузевого управління. Об'єктом комунікацій стає індивідуалізований моніторинг функцій і систем організму, який мінімізує участь медичного персоналу, а моніторинг стану здоров'я вже проводить сам пацієнт за допомогою домашніх пристроїв спеціального призначення (тонометр, глюкометр, пульсоксиметр, ацетонові тест-смужки тощо). Визначено, що в незалежній Україні занадто довго, порівняно з європейськими країнами, існувала діагностично-інструментальна модель комунікації пострадянського зразка (до 2010 р.), яка інституційно обмежувала право окремої особи бути рівноправним суб'єктом комунікативної взаємодії в умовах централізації управління в галузі охорони здоров'я.

Отже, пріоритизація комунікативної функції управління в сучасних європейських моделях охорони здоров'я дозволяє запропонувати основні шляхи адаптації передового міжнародного досвіду, зокрема досвіду США [13], щодо реалізації комунікативної галузевої взаємодії на засадах пацієнторієнтованої парадигми управління в галузі охорони здоров'я, організаційно-правовим базисом якої слід вважати такі складники, як: індивідуалізація та інституціалізація відповідальності за здоров'я людини; підвищення ефективності галузевої комунікації та оптимізація витрат на розвиток та управління галуззю шляхом упровадження Health-сервісів.

Зазначимо, що диджиталізація базових сервісів у медицині сприятиме зниженню бюджетних витрат на утримання галузі та одночасному підвищенню ефективності, доступності, зручності, повсюдності, рівності та безоплатності її базових сервісів для первинного рівня медичної допомоги (а саме: збір, збереження та забезпечення системної доступності даних пацієнта, його історії; автоматичне управління чергами; програмна допомога пацієнту щодо дотримання режиму лікування; електронний рецепт та замовлення препаратів, електронне первинне консультування). Застосування технологій кращих світових практик у процесі управління галуззю охорони здоров'я в Україні забезпечить створення високоякісного комунікативного простору, необхідного для реалізації стратегічних програм розвитку, першочерговими з яких є недопущення хвороб та надання якісних медичних послуг населенню.

Актуалізація комунікативної функції державного управління в ході медичної реформи в Україні, на нашу думку, полягає:

- у посиленні індивідуалізації відповідальності за здоров'я людини, що з управлінської позиції означає формування та промоцію «бренду здоров'я людини», орієнтацію на дотримання індивідуальних орієнтирів здорового життя та уникнення хвороб;

- підвищенні ефективності комунікацій у галузі, що означає розвиток технологій електронної взаємодії в системі «органи контролю та нагляду – заклади охорони здоров'я – пацієнти», уможливленні та прискоренні диджиталізації базових сервісів, що надаються в межах галузі (а саме: збір, збереження та забезпечення системної доступності даних пацієнта, його історії, автоматичне управління чергами, програмна допомога пацієнту щодо дотримання режиму лікування, електронний рецепт та замовлення препаратів, електронне первинне консультування);

- оптимізації витрат на розвиток та управління галуззю через диджиталізацію базових сервісів.

Висновки. У результаті виконаного дослідження можемо визначити такі сучасні тенденції комунікації в українській моделі державного управління галуззю охорони здоров'я: 1) комунікації у сфері державного управління охороною здоров'я в Україні

відбуваються в межах побудови так званої сервісно-електронної моделі; 2) методичний інструментарій стосовно комунікацій у сфері охорони здоров'я на рівні профільного міністерства на сьогодні ще не розроблений, хоча в новій моделі управління комунікація є однією з основних функцій Міністерства охорони здоров'я України; 3) найбільш активними провайдером комунікацій стосовно промоції здоров'я є місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

На підставі вищезначеного та з урахуванням світового досвіду надамо пропозиції поетапної інтегрованості вітчизняної системи охорони здоров'я та системи управління нею в європейський медичний простір. Першим етапом їх реалізації є адаптація нормативно-правової бази управління галуззю, зокрема в частині розвитку бренду громадського здоров'я та підтримки здорового способу життя; другим – розвиток форм державно-приватного партнерства заради диверсифікації можливостей надання послуг у межах галузі, диджиталізації її сервісів та оптимізації роботи в системі координат – «база даних – лікар – пацієнт» в умовах дотримання принципів універсальності та захищеності персональних даних пацієнтів; третім – оптимізація механізму фінансово-економічного забезпечення галузі шляхом реалізації принципу «гроші йдуть за пацієнтом» у режимі запровадження страхової медицини; четвертим – посилення рівня інтеграції медичної науки та інформаційних технологій у медичній сфері.

Список бібліографічних посилань

1. Белашова Н. В. Теоретичні питання державного управління в гуманітарній сфері України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2015. 19 с.
2. Громадська організація «Громадянська платформа з питань медичної реформи». URL: <http://www.medreforma.dp.gov.ua>.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.: із змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
4. Линник С. О. Вплив держави на впровадження міжнародних стратегій у сфері охорони здоров'я України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2013. 38 с.
5. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві: Закон України від 7 лип. 2011 р. № 3612-VI. URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Слабкий Г. О., Габорець Ю. Ю. Підсумки реалізації Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві». *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. URL: https://nbuv.gov.ua/UJRN/Uzn_2015_3_19.
7. Слабкий Г. О., Знаменська М. А. Щодо комунікацій з перетворення закладів охорони здоров'я в комунальні неприбуткові підприємства. *Актуальні питання педіатрії, акушерства та гінекології*. 2015. № 2. С. 167 – 169. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/appatg_2015_2_49.
8. Федько О. А. Формування системи суспільних цінностей з покращення індивідуального та популяційного здоров'я в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2012. 36 с.
9. Pan American Health Organization. *COVID-19: Communication Materials*. Retrieved from <https://www.paho.org/en/covid-19-communication-materials>.
10. Reader, T. W., Gillespie, A., & Roberts, J. (2014). Patient complaints in healthcare systems: a systematic review and coding taxonomy. *BMJ Qual Saf*, 23(8), 678 – 689. Retrieved from <https://qualitysafety.bmj.com/content/qhc/early/2014/05/29/bmjqs-2013-002437.full.pdf>.
11. World Health Organization. (1998). *HEALTH 21 – health for all in the 21st century*. Retrieved from <https://www.euro.who.int/en/publications/policy-documents/health21-health-for-all-in-the-21st-century>.
12. World Health Organization. (2019). *Ukraine: review of health financing reforms 2016 – 2019*. Retrieved from <http://www.euro.who.int/en/countries/ukraine/publications/ukraine-review-of-health-financing-reforms-2016-2019.-summary>.

13. Wright, K. B., Sparks, G. & O'Hair, H. D. (2013). *Health Communication in the 21st Century*. John Wiley & Sons, Inc. Retrieved from <https://cdn1.ozone.ru/s3/multimedia-q/6005895206.pdf>.

List of references

1. Bielashova N. V. Teoretychni pytannia derzhavnoho upravlinnia v humanitarnii sferi Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.01. Kyiv, 2015. 19 p. [in Ukrainian].
2. Hromadska orhanizatsiia «Hromadianska platforma z pytan medychnoi reformy». URL: <http://www.medreforma.dp.gov.ua> [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r.: iz zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
4. Lynnyk S. O. Vplyv derzhavy na vprovadzhennia mizhnarodnykh stratehii u sferi okhorony zdorovia Ukrainy: avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.01. Kyiv, 2013. 38 p. [in Ukrainian].
5. Pro poriadok provedennia reformuvannia systemy okhorony zdorovia u Vinnytskii, Dnipropetrovskii, Donetskii oblastiakh ta misti Kyievi: Zakon Ukrainy vid 7 lyp. 2011 r. № 3612-VI. URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
6. Slabkyi H. O., Haborets Yu. Yu. Pidsumky realizatsii Zakonu Ukrainy «Pro poriadok provedennia reformuvannia systemy okhorony zdorovia u Vinnytskii, Dnipropetrovskii, Donetskii oblastiakh ta misti Kyievi». *Ukraina. Zdorovia natsii*. 2015. № 3. URL: https://nbuv.gov.ua/UJRN/Uzn_2015_3_19 [in Ukrainian].
7. Slabkyi H. O., Znamenska M. A. Shchodo komunikatsii z peretvorennia zakladiv okhorony zdorovia v komunalni neprybutkovi pidpriemstva. Aktualni pytannia pediatrii, akusherstva ta hinekolohii. 2015. № 2. S. 167 – 169. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/appatg_2015_2_49 [in Ukrainian].
8. Fedko O. A. Formuvannia systemy suspilnykh tsinnostei z pokrashchennia indyvidualnoho ta populiatsiinoho zdorovia v Ukraini: avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.01. Kyiv [b. v.], 2012. 36 p. [in Ukrainian].
9. Pan American Health Organization. *COVID-19: Communication Materials*. Retrieved from <https://www.paho.org/en/covid-19-communication-materials> [in English].
10. Reader, T. W., Gillespie, A., & Roberts, J. (2014). Patient complaints in healthcare systems: a systematic review and coding taxonomy. *BMJ Qual Saf*, 23(8), 678 – 689. Retrieved from <https://qualitysafety.bmj.com/content/qhc/early/2014/05/29/bmjqs-2013-002437.full.pdf> [in English].
11. World Health Organization. (1998). *HEALTH 21 – health for all in the 21st century*. Retrieved from <https://www.euro.who.int/en/publications/policy-documents/health21-health-for-all-in-the-21st-century> [in English].
12. World Health Organization. (2019). *Ukraine: review of health financing reforms 2016 – 2019*. Retrieved from <http://www.euro.who.int/en/countries/ukraine/publications/ukraine-review-of-health-financing-reforms-2016-2019.-summary> [in English].
13. Wright, K. B., Sparks, G. & O'Hair, H. D. (2013). *Health Communication in the 21st Century*. John Wiley & Sons, Inc. Retrieved from <https://cdn1.ozone.ru/s3/multimedia-q/6005895206.pdf> [in English].

USTYMCHUK Olha

Chief of Department of Personnel of the Health Department,
Dnipropetrovsk Regional State Administration

CURRENT TRENDS IN THE IMPLEMENTATION AND DEVELOPMENT OF COMMUNICATIONS IN THE UKRAINIAN MODEL OF PUBLIC GOVERNANCE IN HEALTH CARE

The article looks at the processes of capacity building and improvement of the quality of communicative interaction in the national model of public health management. The development of the information infrastructure, the increase of the level of computer literacy and the information culture of the community allow to transform the managerial approaches and forms of interaction

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

Public Health Management

concerning health between the state authorities and the population. The author highlighted and analyzed the main characteristics of health communication models in the historical context. An organizational and functional analysis of the current state of the regional health care system has been made, the communicative content of managerial branch problems identified, and a description of the main subjects, stakeholders and communication channels in the management of health care in the implementation of health care reform in Ukraine provided. Taking into account the world experience, proposals regarding strengthening of the integration of the Ukrainian model of the health care system and its management system into the European medical space on the basis of improving communication and organizational relations have been made. The theoretical basis for improving the public health care management system in Ukraine is the provision on the feasibility of embedded integration in the complex of communicational and organizational links in the health care system in the institutional, organizational and managerial environment of interaction of the subjects of management in the local, regional, national and international levels, based on the distribution of power and responsibilities in relationships between state bodies, local self-government bodies, entities of health care, the public and others take holders in the development of the medical sector, is designed to ensure a sustainable increase in the health-care efficiency for the Ukrainian population as a result of medical reform.

Key words: communications, health care, communication and organizational relations, trends in communication development, models of public health management.

Надійшла до редколегії 19.06.20

ШАПОРЕНКО Ольга Іванівна

д-р наук з держ. упр., проф., проф. каф. управління

охороною здоров'я Нац. медичної академії

післядиплом. освіти ім. П. Л. Шупика

ORCID: 0000-0003-4989-0721

ПУБЛІЧНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Визначаються поняття: «політика в галузі охорони здоров'я», «публічна регіональна політика у сфері охорони здоров'я». Розглядаються основні види політики у сфері охорони здоров'я, об'єкти та суб'єкти публічної регіональної політики у сфері охорони здоров'я, функції публічної політики у розвитку охорони здоров'я регіону, методи реалізації цілей публічної регіональної політики у сфері охорони здоров'я. Наголошується на важливості державно-приватного партнерства в системі охорони здоров'я. Аналізуються дії регіонів щодо реалізації основних напрямів програми модернізації охорони здоров'я. Визначаються основні недоліки та позитивні зміни, властиві сучасній управлінській практиці розробки та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні. Пропонується процес розробки та реалізації публічної регіональної політики. З метою досягнення поставлених цілей розробляються основні стратегічні напрями публічної політики розвитку регіональної системи охорони здоров'я: 1) оптимізація фінансової діяльності регіональної охорони здоров'я; 2) оптимізація використання трудових ресурсів. Зазначається, що запропоновані заходи мають довгостроковий стратегічний характер.

Ключові слова: публічна регіональна політика, охорона здоров'я, стратегічні напрями, трудові ресурси, державно-приватне партнерство.

Постановка проблеми. Оздоровлення нації сьогодні розглядається як одна з необхідних умов соціально-економічного розвитку будь-якої держави. Тому вирішення завдань, які стосуються охорони здоров'я населення регіонів України, є актуальним і затребуваним суспільством. Протягом останніх років Уряд України реалізує курс на модернізацію системи охорони здоров'я, її організаційний, соціальний, економічний, медичний складники.

Охорона здоров'я займає особливе місце в соціокультурному і економічному контексті. Як система вона відображає функціональні зв'язки, переконання і зобов'язання влади перед суспільством. Тому кожна держава прагне будувати свою стратегію оптимального використання медичних знань і ресурсів, ґрунтуючись на культурних, соціальних, ціннісних та економічних передумовах. Цінності, що домінують у конкретному суспільстві, є основою соціальної орієнтації під час вибору цілей, пріоритетів і засобів здійснення публічної політики розвитку охорони здоров'я. Формування регіональної публічної політики охорони здоров'я є не тільки актуальним, але й необхідним у світлі вирішення проблем підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіону, якості життя населення і зміцнення його здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вдосконалення публічної регіональної політики у сфері охорони здоров'я здійснили О. Базарна [1], М. Білінська, Н. Васюк, Д. Жаліло [2], О. Гомоляко [3], В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхова, Н. Фоміцька [4], Ю. Ковбасюк, А. Семенченко, Ю. Сурмін [5], В. Слюсаренко [6], С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович, О. Пухкал [7; 8], С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах [9] та ін. Водночас необхідно більш детально розглянути питання, яке стосується процесу розробки та реалізації публічної регіональної політики та її стратегічних напрямів.

Метою статті є визначення основних стратегічних напрямів розвитку публічної політики регіональної системи охорони здоров'я.

Викладення основного матеріалу. На сьогодні існує безліч різних визначень і трактувань понять: «політика», «публічна політика», «політика охорони здоров'я». Політику взагалі можна вважати як науку державного управління, науку про цілі держави і найкращі способи їх досягнення, як діяльність держави та її інститутів, а також як боротьбу за владу та її утримання [1; 2; 7; 9].

На наш погляд, політика стосовно охорони здоров'я – це система соціально-економічних дій, настанов, наукових положень, цілей і обумовлених ними практичних заходів і політичних засобів, за допомогою яких здійснюється державне регулювання відносин між громадянами, соціальними групами, націями у сфері охорони здоров'я, спрямованих на забезпечення реалізації основних функцій (збереження здоров'я населення, надання медичної допомоги громадянам, здійснення санітарної освіти, профілактика захворювань, проведення наукових досліджень у галузі охорони здоров'я, підготовка медичних і фармацевтичних кадрів, підтримка і розвиток матеріально-технічної бази системи охорони здоров'я).

На сьогодні виділяють такі види політики у сфері охорони здоров'я: за об'єктами регулювання – соціально-економічна, медична, технологічна; за рівнями – муніципальна, регіональна, державна, міжнародна, світова.

У нашому дослідженні ми будемо розглядати публічну політику у сфері охорони здоров'я. Необхідно зазначити, що досі не запропоновано трактування поняття «публічна регіональна політика у сфері охорони здоров'я». У зв'язку з цим вважаємо за доцільне дати авторське визначення цієї наукової категорії.

На наш погляд, під публічною регіональною політикою у сфері охорони здоров'я розуміється система цінностей, цілей і зумовлена ними сукупність соціально-економічних заходів державних органів влади, а також інших суб'єктів, що виражають інтереси регіону, спрямованих на вдосконалення системи охорони здоров'я в регіоні з урахуванням особливостей його стратегічного потенціалу. При цьому об'єктом політики є інтереси і цінності населення регіону у сфері охорони здоров'я. Суб'єкти політики – регіональні органи державної влади, соціальні спільноти, організації, установи – беруть участь у регулюванні діяльності системи охорони здоров'я, ухвалюють управлінські рішення і контролюють їх реалізацію, змінюють суспільні відносини відповідно до своїх інтересів і цілей.

Сутність публічної політики розвитку охорони здоров'я регіону реалізується через такі її функції:

- управлінська (державне управління розвитком охорони здоров'я);
- цілевизначальна (визначення цілей суспільного розвитку);
- інтеграційна (забезпечення вдосконалення системи охорони здоров'я регіону в цілому і складових його частин);
- мобілізаційна (організація і мобілізація ресурсів для досягнення соціально важливих цілей);
- теоретико-ідеологічна (вироблення концепції, курсу розвитку регіональної системи охорони здоров'я);
- селекційна (виявлення і вираження інтересів різних груп суспільства у сфері охорони здоров'я);
- нормативна (вироблення і затвердження системи норм і цінностей у суспільстві) [2 – 5].

На наш погляд, публічна регіональна політика розвитку охорони здоров'я базується на таких основних цінностях:

- загальний характер права людини на здоров'я і медико-санітарну допомогу (уряди повинні створювати такі умови, в яких кожен може бути максимально здоровим);

- інвестування в здорових людей, у створення сприятливого середовища для підтримки і зміцнення здоров'я (надання пріоритету профілактичним заходам, тобто політика розвитку охорони здоров'я регіону повинна перш за все орієнтуватися не на боротьбу з уже виниклими захворюваннями, а на реалізацію превентивних заходів, які сприяють збереженню «здоров'я здорових»);
- віднесення здоров'я населення до факторів забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіону;
- відсутність дискримінації під час надання установами медико-санітарної допомоги;
- цільовий характер проведених модернізаційних заходів;
- відповідальність органів державної влади і посадових осіб за наслідки проведених перетворень.

Реалізація цілей публічної регіональної політики у сфері охорони здоров'я здійснюється методами, які умовно можна розділити на 3 групи: організаційно-правові, економічні та соціальні. До першої групи відносять розробку нормативних документів, законодавчих актів та положень. Економічні методи являють собою системний, комплексний підхід у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень. Він передбачає: аналіз поточної ситуації, ідентифікацію проблем у регіональному масштабі, постановку конкретних цілей (завдань), організаційно-виконавчу діяльність, прогнозування і розробку комплексних цільових галузевих програм, спрямованих на модернізацію системи охорони здоров'я. Метою соціальних методів є вивчення громадської думки стосовно інтересів різних соціально-демографічних груп населення та експертне оцінювання проведених заходів у сфері охорони здоров'я [2; 7; 8].

Публічна політика розвитку охорони здоров'я регіону здійснюється і втілюється в діяльності державних органів влади та громадських груп у процесі вироблення і реалізації найбільш важливих для суспільства рішень у сфері охорони здоров'я. Вона не тільки конструює тип і напрям розвитку системи охорони здоров'я, а й сприяє переходу її на якісно новий досконаліший рівень, що в кінцевому підсумку приведе до підвищення рівня здоров'я і добробуту населення регіону. В основу політики повинен бути покладений критично перероблений регіональний, вітчизняний і міжнародний досвід розвитку охорони здоров'я.

Слід зазначити, що політика розвитку передбачає співпрацю сектору охорони здоров'я з іншими секторами регіону на принципах взаємної підтримки і конструктивного підходу до збереження і зміцнення здоров'я населення на основі таких взаємодій, які були б вигідні для всіх з точки зору цілей усього суспільства.

Використання в охороні здоров'я моделі державно-приватного партнерства дозволить поліпшити ситуацію в системі охорони здоров'я за рахунок оптимізації витрат і створення умов для технологічного прориву і стабільного зростання в галузі. У класичному розумінні державне партнерство полягає в залученні приватних інвестицій у державний сектор охорони здоров'я, в економії бюджетних коштів, що забезпечується шляхом реалізації інвестиційних проєктів. Підвищення інвестиційної привабливості охорони здоров'я є найважливішим державним завданням. Зміцнена ресурсна база охорони здоров'я створює хороші передумови для залучення коштів великих приватних інвесторів [6].

Державно-приватне партнерство дозволить поліпшити ситуацію в системі охорони здоров'я за рахунок оптимізації витрат і створення умов для технологічного прориву і стабільного зростання галузі. Законодавче закріплення прав користування об'єктами державної власності, у тому числі об'єктом

системи охорони здоров'я, за приватними компаніями в межах концепції державно-приватного партнерства, надання правових гарантій цим компаніям щодо повернення вкладених коштів дозволить значно знизити ризики приватних інвестицій. Проекти державно-приватного партнерства є одними з найбільш часто використовуваних у світі форм залучення приватної ініціативи, підприємницького досвіду і приватних інвестицій у соціальну сферу підвищення рівня фінансування цільових програм.

Сьогодні всі регіони реалізують напрями програми модернізації охорони здоров'я, що диктується «згори» з урахуванням власних програм модернізації сфери охорони здоров'я. Частина регіонів сконцентрована тільки на розвитку матеріально-технічної бази, інформатизації охорони здоров'я та впровадженні стандартів медичної допомоги, тобто першочергових завданнях модернізації. Однак інша частина регіонів, більш розвинених в економічному і політичному плані, розуміє, що тільки шляхом вкладання коштів у будівництво нових об'єктів і придбання нового обладнання неможливо комплексно модернізувати систему охорони здоров'я, підвищити якість і доступність медичної допомоги для населення, зберегти і зміцнити його здоров'я. Для цього необхідно спочатку впровадити в суспільство нову систему ідей, поглядів і цінностей, спрямованих на збереження і профілактику свого здоров'я, формування прихильності до ведення здорового способу життя.

Крім того, потрібно виявити слабкі сторони в регіональній системі охорони здоров'я, так звані больові точки, які заважають процесу її розвитку, і звернути на них належну увагу. У кожному регіоні проблеми будуть свої, тому і пріоритети в модернізації охорони здоров'я потрібно розставляти з урахуванням територіальних відмінностей. Так, є регіони, у яких розуміють, наприклад, важливість вирішення проблем дефіциту кадрів, недостатнього рівня їх кваліфікації і докладають зусилля для їх вирішення.

В інших регіонах намагаються вирішити проблеми, пов'язані з недостатнім рівнем розвитку того чи іншого виду медичної допомоги у зв'язку зі зростаючою потребою населення в ній. В окремих регіонах усвідомлюють необхідність тісної взаємодії сектору охорони здоров'я з іншими секторами області. Зокрема, слід підвищувати рівень фізичної активності дітей і підлітків, яка останнім часом різко знизилася через комп'ютеризацію.

У ході проведеного аналізу виявлено основні недоліки, властиві сучасній управлінській практиці розробки та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні. Серед них: пріоритет поточних завдань над стратегічними; формування ресурсного забезпечення політики в більшості випадків методом аналогій; реалізація у визначенні цільової функції політики галузевого підходу тощо [3; 8; 9].

Водночас під час розробки та реалізації публічної регіональної політики у сфері охорони здоров'я відбуваються позитивні зміни, які виявляються: у переході від розробки уніфікованої стратегії розвитку системи охорони здоров'я до формування системи стратегій, які враховують специфіку стану, чинників і особливостей функціонування окремих складників галузі; підвищенні різноманітності форм державно-приватного партнерства, появи нових форм та інструментів державного регулювання та ін. Таким чином, модернізуючи систему охорони здоров'я, потрібно враховувати багато важливих моментів і жоден не можна полишити без уваги, інакше всі витрачені зусилля і кошти не приведуть до бажаного результату.

На сьогодні в більшості регіонів програми модернізації не в змозі вивести систему охорони здоров'я на якісно новий рівень, підвищити ефективність її функціонування. Очевидно, що необхідна грамотна науково обґрунтована політика

розвитку охорони здоров'я, яка враховує інтереси населення конкретного регіону, системно охоплює всі проблеми, які потребують вирішення, і заснована на перевагах соціально важливої галузі регіону. У зв'язку із цим з метою проведення подальшого дослідження необхідно розробити методичний підхід до формування та реалізації соціально-економічної політики розвитку охорони здоров'я регіону. Процес розробки та реалізації публічної регіональної політики, на нашу думку, здійснюється в чотири етапи:

1. Ініціювання політики – передбачає уточнення основних напрямів державної політики у сфері охорони здоров'я, проведення аудиту поточної ситуації (аналіз показників функціонування охорони здоров'я в динаміці за декілька років із визначенням їх тенденцій, можливих прогнозів) з метою ідентифікації проблем у системі охорони здоров'я регіону та визначення системи цілей і пріоритетів політики. Джерелами інформації можуть бути: статистичні збірники, документи звітності регіональних органів управління охороною здоров'я та ін.

Метою оцінювання стратегічного потенціалу охорони здоров'я регіону є його багатоаспектна характеристика, оцінювання переваг його внутрішнього потенціалу, так званих зон зростання і виявлення проблемних зон, формування основних стратегічних напрямів соціально-економічної політики розвитку охорони здоров'я з урахуванням пріоритетних факторів зовнішнього і внутрішнього середовища. Етап також передбачає визначення термінів реалізації стратегій, основних виконавців, кінцевих ефектів (еталонів) для різних суб'єктів політики.

2. Реалізація та моніторинг політики – передбачає вибір методів і управлінських технологій реалізації стратегій. Реалізація публічної політики розвитку охорони здоров'я – це планомірний процес використання органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства наявних у їх розпорядженні ресурсів для перетворення політичних цілей на державні програми і практичні дії для досягнення відповідних результатів. З метою ефективної реалізації політики визначається система інструментів і методів, за допомогою яких будуть виконуватися плановані заходи, тобто формується оптимальний механізм реалізації політики. Він включає організаційно-управлінську, нормативно-правову основу, фінансово-економічну компоненту, раціональну систему управління.

3. Впровадження політики – може здійснюватися як лінійний процес реалізації планів, так і система взаємопов'язаних заходів. Моніторинг політики розвитку охорони здоров'я проводиться вже на ранніх стадіях її реалізації з метою виявлення відхилень від прийнятих норм і вжиття заходів щодо їх усунення. Моніторинг – процес регулярного збору і аналізу інформації про хід реалізації політики, що включає механізм реагування на можливі і наявні загрози, відхилення від наміченого плану. Моніторинг складається з інформаційної, аналітичної та оперативної підсистем. В основі моніторингу лежить система показників (індикаторів). Моніторинг проєктів, цільових програм проводиться з використанням таких груп індикаторів, як: прямі і непрямі, кількісні і якісні, спеціальні, складні індикатори та індекси. Зібрана інформація аналізується – визначаються типи та характер помилок, відхилень, їх вплив на досягнення цілей. Розробка рекомендацій щодо їх усунення, внесення змін у стратегію політики, її зміст – завдання оперативної системи. Результати моніторингу допомагають уповноваженим на те органам у прийнятті рішень про коригування майбутньої політики.

4. Оцінювання політики – оцінювання отриманих ефектів, виявлення відхилення від еталону і регулювання (коригування) політики. Оцінювання реалізації політики – сукупність способів вивчення і вимірювання фактичних

результатів завершеної або такої, що перебуває на стадії завершення, політики, що застосовується з метою її вдосконалення. Оцінювання – це збір і аналіз інформації про кінцеві або проміжні результати, визначення змін і сучасного стану, оцінювання вигод і витрат. Оцінювання, на відміну від моніторингу, має разовий характер. Сенса оцінювання полягає в можливості вдосконалити політику і визначити її результати. Оцінювання регіональної політики охорони здоров'я, на наш погляд, складається з таких елементів, як: оцінювання процесу реалізації, оцінювання наслідків, оцінювання результатів, оцінювання економічної ефективності, оцінювання рівня задоволеності населення, оцінювання інструментів, методів реалізації політики. Оцінювання політики вимагає розгляду п'яти її елементів: витрачених ресурсів, проведених заходів, отриманих продуктів або послуг, результатів виконання, наслідків і ефектів.

Один із критеріїв ефективності виконання політики – координація дій усіх суб'єктів політики. Під координацією політики розуміють застосовувані для досягнення поставлених цілей механізми і методи узгодження дій суб'єктів, що беруть участь у всіх етапах розробки і реалізації політики.

Таким чином, для досягнення поставлених цілей ми розробили основні стратегічні напрями публічної політики розвитку регіональної системи охорони здоров'я:

1. Оптимізація фінансової діяльності регіональної охорони здоров'я:
 - розвиток платних медичних послуг у приватному секторі охорони здоров'я;
 - розвиток системи добровільного медичного страхування;
 - розвиток державно-приватного партнерства.
 2. Оптимізація використання трудових ресурсів:
 - додаткове залучення лікарського, середнього та молодшого медперсоналу з метою зниження навантаження наявних медичних кадрів;
 - підвищення соціальної захищеності працівників охорони здоров'я;
 - стимулювання зростання оплати праці середнього і молодшого медичного персоналу;
 - підвищення рівня забезпеченості окремих регіонів України медичними кадрами;
 - надання одноразових виплат лікарям, які приїжджають працювати в райони;
 - надання пільгових місць і співфінансування перебування в закладах дошкільної освіти дітей, субсидування, компенсація комунальних послуг тим, хто працює в сільській місцевості;
 - надання житла лікарям;
 - позачергове медичне обслуговування;
 - підвищення рівня кваліфікації лікарського персоналу;
 - проходження курсів підвищення кваліфікації, атестація робочого місця;
 - участь у конференціях, семінарах, конгресах тощо;
 - дистанційне навчання;
 - переведення медичних працівників на роботу за ефективним контрактом.
- Удосконалення матеріально-технічної бази передбачає:
- придбання медичного обладнання;
 - постійний моніторинг стану обладнання з метою своєчасного списання зношеного;
 - підвищення рівня інформатизації в медицині;
 - створення єдиного центру обробки даних;
 - створення універсальної електронної карти;
 - створення електронної реєстратури;

- проведення дистанційних медичних конференцій з лікарями;
- уведення єдиного реєстру медичних працівників;
- створення власних вебсайтів лікувальних установ;
- підвищення ефективності управління галуззю за допомогою застосування в управлінні методів, заснованих на сучасних концепціях менеджменту і маркетингу;
- удосконалення системи підготовки та перепідготовки керівників охорони здоров'я;
- проведення постійно діючих семінарів з актуальних проблем регіонального охорони здоров'я;
- розробка системи показників ефективності діяльності державних медичних організацій;
- організація моніторингу ефективності функціонування системи охорони здоров'я із залученням представників населення та інститутів громадянського суспільства.

Реалізація запропонованих заходів сприятиме підвищенню якості життя населення і зміцненню його здоров'я. Ці заходи мають довгостроковий стратегічний характер.

Висновки. Публічну регіональну політику у сфері охорони здоров'я, на нашу думку, слід розуміти як систему цінностей, цілей і зумовлену ними сукупність соціально-економічних заходів державних органів влади, а також інших суб'єктів, що виражають інтереси регіону, спрямованих на вдосконалення охорони здоров'я в регіоні з урахуванням особливостей його стратегічного потенціалу.

Сутність публічної політики розвитку охорони здоров'я регіону реалізується через її функції: управлінську (державне управління розвитком охорони здоров'я); інтеграційну (забезпечення вдосконалення системи охорони здоров'я регіону в цілому і складових його частин); мобілізаційну (організація і мобілізація ресурсів для досягнення соціально важливих цілей); теоретико-ідеологічна, мета якої – вироблення концепції, курсу розвитку регіональної системи охорони здоров'я тощо.

Основні цінності, на яких базується публічна регіональна політика розвитку охорони здоров'я, такі: загальний характер права людини на здоров'я і медико-санітарну допомогу (уряди повинні створювати такі умови, в яких кожен може бути максимально здоровим); інвестування в здорових людей, у створення сприятливого середовища для підтримки і зміцнення здоров'я (надання пріоритету профілактичним заходам, тобто політика розвитку охорони здоров'я регіону повинна, перш за все, орієнтуватися не на боротьбу з уже виниклими захворюваннями, а на реалізацію превентивних заходів, які сприяють збереженню «здоров'я здорових») та ін.

Процес розробки та реалізації публічної регіональної політики потрібно здійснювати в чотири етапи: 1) ініціювання політики; 2) реалізація та моніторинг політики (передбачає вибір методів і управлінських технологій реалізації стратегій); 3) впровадження політики; 4) оцінювання політики (оцінювання отриманих ефектів, виявлення відхилення від еталону і регулювання (коригування) політики). З метою досягнення поставлених цілей розроблені основні стратегічні напрями публічної політики розвитку регіональної системи охорони здоров'я: 1) оптимізація фінансової діяльності регіональної охорони здоров'я; 2) оптимізація використання трудових ресурсів. Запропоновані заходи мають довгостроковий стратегічний характер.

Список бібліографічних посилань

1. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісн. Східноукр. нац. ун-ту ім. Володимира Даля*: зб. наук. пр. 2012. № 1, ч. 2. С. 59 – 64.

2. Білінська М. М., Васюк Н. О., Жаліло Д. І. Політика та публічне управління у сфері охорони здоров'я: підручник. У 2 т. Т. 1. Київ: НАДУ, 2017. 284 с.
3. Гомоляко О. Формування публічної політики: теоретико-методологічні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4 (39). С. 22 – 26.
4. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. Харків: Магістр, 2011. 305 с.
5. Ковбасюк Ю. В., Семенченко А. І., Сурмін Ю. П. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України: наук. доп. Київ: НАДУ, 2015. 160 с.
6. Слюсаренко В. Є. Формування механізму тристороннього партнерства – держави, бізнесу та громадських інституцій. *Регіональна економіка*. 2014. № 1. С. 140 – 148.
7. Телешун С. О., Ситник С. В., Рейтерович І. В. Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції: монографія. Київ: НАДУ, 2017. 248 с.
8. Телешун С. О., Ситник С. В., Рейтерович І. В. Межсекторальні взаємодії як основа публічного управління: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
9. Чернов С., Воронкова В., Банах В. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія. Запоріжжя: ЗДІА, 2017. 602 с.

List of references

1. Bazarna O. V. Poniattia, sut, pryroda publichnoho upravlinnia ta derzhavnoho upravlinnia. *Visn. Skhidnoukr. nats. un-tu im. Volodymyra Dalia: zb. nauk. pr.* 2012. № 1, ch. 2. P. 59 – 64 [in Ukrainian].
2. Bilynska M. M., Vasiuk N. O., Zhalilo D. I. Polityka ta publichne upravlinnia u sferi okhorony zdorovia: pidruchnyk. U 2 t. T. 1. Kyiv: NADU, 2017. 284 p. [in Ukrainian].
3. Homoliako O. Formuvannia publichnoi polityky: teoretyko-metodolohichni aspekty. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2018. Vyp. 4 (39). P. 22 – 26 [in Ukrainian].
4. Dziundziuk V. B., Meltiukhova N. M., Fomitska N. V. Publichne administruvannia v Ukraini: navch. posib. Kharkiv: Mahistr, 2011. 305 p. [in Ukrainian].
5. Kovbasiuk Yu. V., Semenchenko A. I., Surmin Yu. P. Instytutsiine zabezpechennia kadrovoi polityky u publichnomu upravlinni: misiia, rol ta mistse Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy: nauk. dop. Kyiv: NADU, 2015. 160 p. [in Ukrainian].
6. Sliusarenko V. Ye. Formuvannia mekhanizmu trystoronnoho partnerstva – derzhavy, biznesu ta hromadskykh instytutsii. *Rehionalna ekonomika*. 2014. № 1. P. 140 – 148 [in Ukrainian].
7. Teleshun S. O., Sytnyk S. V., Reiterovych I. V. Publichna polityka ta suspilni zminy v Ukraini v konteksti yevrointehratsii: monohrafiia. Kyiv: NADU, 2017. 248 p. [in Ukrainian].
8. Teleshun S. O., Sytnyk S. V., Reiterovych I. V. Mezhshektoralni vzaiemodii yak osnova publichnoho upravlinnia: navch. posib. Kyiv: NADU, 2018. 224 p. [in Ukrainian].
9. Chernov S., Voronkova V., Banakh V. Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid: monohrafiia. Zaporizhzhia: ZDIA, 2017. 602 p. [in Ukrainian].

SHAPORENKO Olha

Doctor of Public Administration, Professor, Professor
of Department of Health Management, National Medical Academy
of Postgraduate Education named after P. L. Shupyka

PUBLIC REGIONAL HEALTH POLICY

The purpose of the article is to determine the main strategic directions of public policy development of the regional health care system. The definition of «health policy» is proposed. The main types of policy in the field of health care are identified: by objects of regulation – socio-economic, medical, technological; by levels – municipal, regional, state, international, world. It is proposed to define the concept of «public regional health policy», its objects and subjects. The functions of public policy in the development of health care in the region are considered. Methods

Public Administration and Local Government, 2020, issue 2(45)

of realization of the purposes of public regional policy in the field of public health services are defined: organizational-legal, economic and social. The need for careful study and analysis of regional, domestic and international experience in health care development is noted. The importance of public-private partnership in the health care system by optimizing costs and creating conditions for technological breakthrough and stable growth in the industry is noted. The actions of the regions to implement the main directions of the health care modernization program are analyzed. The main shortcomings and positive changes inherent in the current management practice of developing and implementing public policy in the field of health care at the regional level are identified. The process of development and implementation of public regional policy, which is carried out in 4 stages: policy initiation; policy implementation and monitoring involves the choice of methods and management technologies for the implementation of strategies; policy implementation; policy evaluation – assessment of the obtained effects, detection of deviations from the standard and regulation (adjustment) of the policy. In order to achieve these goals, the main strategic directions of public policy for the development of the regional health care system have been developed: 1) optimization of financial activities of the regional health care system; 2) optimization of the use of labor resources. It is noted that the proposed measures are long-term strategic in nature.

Key words: public regional policy, health care, strategic directions, labor resources, public-private partnership.

Надійшла до редколегії 12.05.20

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АНГЕЛ Антоніна Андріївна,
аспірантка ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

БАШТАННИК Віталій Володимирович,
д-р наук з держ. упр., проф., проф. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ГУРТОВА Юлія Вікторівна,
аспірантка ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ГУСАК Ірина Володимирівна,
голов. консультант секретаріату депутатської
фракції у Верховній Раді України, м. Київ

ІЛЬНИЦЬКИЙ Сергій Володимирович,
аспірант ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

КАНДЗЮБА Сергій Павлович,
канд. техн. наук, доц., доц. каф. інформаційних технологій
та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

КИРИЛЕНКО Володимир Анатолійович,
д-р військових наук, проф.,
голов. наук. співробітник наук.-дослід. відділу
Нац. акад. Державної прикордонної служби України, м. Хмельницький

КІЯНКА Ірина Богданівна,
д-р політ. наук, доц. каф. європейської інтеграції
та права ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

КЛИМЕНКО Ольга Вікторівна,
голов. спеціаліст відділу захисту прав споживачів
департаменту страхового регулювання та нагляду
Національної комісії, що здійснює державне регулювання
у сфері ринків фінансових послуг, м. Київ

КОМАРОВА Катерина Володимирівна,
канд. екон. наук, доц., доц. каф. держ. упр. та місцевого
самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

КУДРЯВЦЕВА Марія Вікторівна,
здобувач ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ЛИСАЧОК Алла Василівна,
аспірантка ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

МАЗУР Олександр Григорович,
аспірант ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

МАЛАНЧИЙ Микола Олександрович,
канд. наук з держ. упр., докторант Нац. акад.
Державної прикордонної служби України, м. Хмельницький

МЕЛЬНИШИН Лев Васильович,
аспірант ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

МЕЙКО Олександр Васильович,
канд. військових наук, нач. Кінологічного навч. центру
Державної прикордонної служби України, м. Великі Мости

ОБУШНА Наталія Іванівна,

д-р наук з держ. упр., доц., доц. каф. публічного управління
та публічної служби НАДУ, м. Київ

ПАНЧЕНКО Олег Анатолійович,

д-р мед. наук, проф., заслужений лікар України,
президент ГО «Всеукраїнська професійна психіатрична ліга»,
директор Державного закладу «Науково-практичний медичний
реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України», м. Київ

ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВИЛ Оксана Ігорівна,

д-р наук з держ. упр., проф., зав. каф. публіч. адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ

ПАСТУХ Катерина Валеріївна,

канд. наук з держ. упр., доц. каф. менеджменту і публічного адміністрування
Харківського нац. ун-ту міського господарства ім. О. М. Бекетова, м. Харків

РАГІМОВ Фаїз Вагіф огли,

канд. наук з держ. упр.,
докторант ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

РАЧИНСЬКА Олена Анатоліївна,

канд. наук з держ. упр., пров. спец. відділу просвітницької роботи
Управління просвітницької роботи та навчальних програм
Нац. агентства з питань запобігання корупції, м. Київ

РЕЗНИКОВ Валерій Володимирович,

канд. екон. наук, доц., докторант навч.-наук.-виробн. центру
Нац. ун-ту цивільного захисту України, м. Харків

РУДЕНКО Ольга Мстиславівна,

д-р наук з держ. упр., доц., проф. каф. публічного
управління та менеджменту організацій
Чернігівського нац. технол. ун-ту, м. Чернігів

РУДІК Олександр Миколайович,

канд. політ. наук, доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

САХАРОВА Катерина Олександрівна,

аспірантка ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

СЕЛІВАНОВ Сергій Володимирович,

канд. наук з держ. упр., нач. управління персоналу
Державної міграційної служби України, м. Київ

УСТИМЧУК Ольга Василівна,

нач. відділу кадрової роботи
Департаменту охорони здоров'я
Дніпропетровської облдержадміністрації, м. Дніпро

ШАПОРЕНКО Ольга Іванівна,

д-р наук з держ. упр., проф., проф. каф. управління
охороною здоров'я Нац. медичної академії ім. П. Л. Шупика, м. Київ

ШУМЛЯЄВА Ірина Дамирівна,

канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

INFORMATION ABOUT AUTHORS

ANGEL Antonina,

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv

BASHTANNYK Vitalii,

Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Department of Law
and European Integration, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, Dnipro

HURTOVA Yuliia,

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

GUSAK Iryna,

Chief Advisor to the Secretariat of the Parliamentary
Faction in the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv

ILNYTSKYI Serhii,

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv

KANDZIUBA Serhii,

PhD in Technical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Information Technology
and Information Systems, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, Dnipro

KYRYLENKO Volodymyr,

Doctor of Military Sciences, Chief Researcher Assistant, National Academy
of State Border Guard Service of Ukraine, Khmelnytskyi

KIYANKA Iryna,

Doctor of Political Science, Associate Professor of Department of European
Integration and Law, Lviv Regional Institute of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv

KLYMENKO Olha,

Chief Specialist of Department of Consumer Protection,
Department of Insurance Regulation and Supervision, National Commission
for the State Regulation of Financial Services Markets, Kyiv

KOMAROVA Kateryna,

PhD in Economic, Associate Professor, Associate Professor of Department
of Public Administration and Local Government, Dnipropetrovsk Regional
Institute of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

KUDRIAVTSEVA Mariia,

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

LYSACHOK Alla,

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv

MAZUR Oleksandr,

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

MALANCHII Mykola,

PhD in Public Administration, Doctoral Student, National Academy
of State Border Guard Service of Ukraine, Khmelnytskyi

MELNYSHYN Lev,

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv

MEIKO Oleksandr,

PhD in Military Sciences, Head of the Dog Training
Center of State Border Guard Service of Ukraine, Velyki Mosty

OBUSHNA Nataliia,

Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department
of Public Administration and Public Service,
National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, Kyiv

PANCHENKO Oleh,

Doctor of Medicine, Professor, Honored Doctor of Ukraine,
President of the All-Ukrainian Professional Psychiatric League,
Director of State Institution «Scientific and Practical Medical Rehabilitation
and Diagnostic Center of the Ministry of Health of Ukraine», Kyiv

PARKHOMENKO-KUTSEVIL Oksana,

Doctor of Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration,
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

PASTUKH Kateryna,

PhD in Public Administration, Associate Professor of Department
of Management and Public Administration, Kharkiv National University
of Urban Economy named after O. M. Beketov, Kharkiv

RAGIMOV Faig,

PhD in Public Administration, Doctoral Student, Dnipropetrovsk Regional
Institute of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

RACHYNSKA Olena,

PhD in Public Administration, Leading Specialist
of Department of Unit of Awareness-Building Work,
Department of Awareness-Building Work
and Training Programs, National Agency on Corruption Prevention, Kyiv

RIEZNIKOV Valerii,

PhD in Economics, Associate Professor, Doctoral Student,
National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

RUDEENKO Olha,

Doctor of Public Administration, Associate Professor, Professor
of Department of Public Administration and Management
Organizations, Chernihiv National University of Technology, Chernihiv

RUDIK Oleksandr,

PhD in Political Science, Associate Professor, Associate Professor
of Department of Law and European Integration, Dnipropetrovsk Regional
Institute of Public Administration, National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, Dnipro

SAKHAROVA Kateryna,

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

SELIVANOV Serhii,

PhD in Public Administration, Head of the Personnel Department
of the State Migration Service of Ukraine, Kyiv

USTYMCHUK Olha,

Chief of Department of Personnel of the Health Department,
Dnipropetrovsk Regional State Administration, Dnipro

SHAPORENKO Olha,

Doctor of Public Administration, Professor, Professor
of Department of Health Management, National Medical Academy
of Postgraduate Education named after P. L. Shupyka, Kyiv

SHUMLIAIEVA Iryna,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor
of Department of Law and European Integration, Dnipropetrovsk
Regional Institute of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

Інформація для авторів

Тематика наукової статті повинна відповідати тематиці видання. Статті публікуються українською та англійською мовами. Текст наукової статті має бути оригінальним, таким, що раніше не друкувався.

Статтю необхідно оформлювати за такою структурою:

- розділ збірника наукових праць;
- шифр УДК;
- ім'я, прізвище автора (авторів), назва установи, де навчається (працює) автор, поштова адреса установи (українською мовою);
- ідентифікатор ORCID автора (за наявності);
- анотація українською мовою, ключові слова (5 – 8 слів);
- ім'я, прізвище автора (авторів), назва установи, де навчається (працює) автор, поштова адреса установи (англійською мовою);
- анотація англійською мовою (від 1 800 знаків), завірена в бюро перекладів, ключові слова (5 – 8 слів);
- текст статті;
- список бібліографічних посилань;
- транслітерований список бібліографічних посилань (list of references).

Текст. Стаття, подана до друку, обов'язково має містити такі елементи:

- постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
- виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття;
- формулювання мети статті (постановка завдання);
- викладення основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі;
- список бібліографічних посилань. Посилання на власні публікації є небажаними.

Анотація. Основні вимоги:

- інформативність (відсутність загальних слів);
- змістовність (відображення основного змісту статті та результатів дослідження);
- оригінальність (англійський варіант не має бути калькою української анотації);
- «англомовність» (написання якісною англійською мовою без використання комп'ютерного перекладу);
- структурованість (відповідність структурі статті).

Якість англомовної анотації до статті визначає редколегія журналу. За умови виявлення низької якості англомовного перекладу редакція залишає за собою право відправити її автору на доопрацювання.

Список використаних джерел. Наведені погляди, думки й результати наукових пошуків інших дослідників обов'язково повинні супроводжуватись посиланнями на літературні джерела. Посилання подаються у квадратних дужках, де вказується порядковий номер позиції в списку, номер тому, номер цитованої сторінки. Список посилань наводиться наприкінці статті, він складається за алфавітом – спочатку українські й російські джерела (кирилицею), потім іноземні (латиницею). Мінімум

50 % мають становити посилання не більше ніж п'ятирічної давності. Джерела оформлюються відповідно до чинного видавничого стандарту з бібліографічного опису ДСТУ 8302:2015. <http://lb.pnu.edu.ua/files/dstu-8302-2015.pdf>. Іноземні джерела – за стандартом APA (American Psychological Association (APA) Style) <http://library.concordia.ca/help/citing/apa.php>. Джерела подавати мовою оригіналу. Необхідно уникати непрямих посилань, не посилатися на статті з «Вікіпедії». Для наукових статей, розміщених у друкованих збірниках наукових праць, журналах, вісниках, давати повний бібліографічний опис, зазначаючи назву збірника, рік, випуск, сторінки. Надавати перевагу перевіреним аналітичним матеріалам.

Супровідні документи. До статті обов'язково додаються позитивні наукові рецензії кандидата або доктора наук з державного управління.

Відомості про автора. На окремому аркуші необхідно зазначити (українською та англійською мовами):

- прізвище, ім'я, по батькові (повністю) автора;
- учене звання, науковий ступінь;
- місце роботи, посаду;
- контактний телефон, електронну адресу.

Технічні вимоги. Подавати файл рукопису у форматі Microsoft Word (розширення * .doc, * .rtf) за електронною адресою: ***izdat@vidr.dp.ua*** та чітку роздруківку матеріалу.

- формат A4, поля: верхнє і нижнє – 20 мм; ліве – 25 мм; праве – 10 мм;
- розмір шрифту основного тексту – 14; інтервал – 1,5;
- обов'язкова нумерація сторінок.

Авторські примітки нумеруються наскрізно, за згадуванням, верхнім індексом і розміщуються внизу сторінки під текстом.

Таблиці в тексті повинні бути виконані в редакторі Microsoft Word (не відскановані, не у вигляді рисунка).

Рисунки подавати в текстовому редакторі Microsoft Word або програмі Excel. Вони повинні бути доступними для переміщення в тексті, безфоновими, чорно-білими.

Таблиці та рисунки (12 кегль) розміщуються в межах робочого поля. Занадто великі ілюстрації, після зменшення яких буде втрачатися якість зображення, друкуватися не будуть.

Автор несе відповідальність за науковий зміст, точність фактів, дат, формул, прізвищ тощо. Редколегія залишає за собою право на літературне редагування поданих матеріалів.

Рукописи та інші матеріали, надіслані в редакцію, не повертаються.

Редколегія

Наукове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Збірник наукових праць
Заснований у 2009 р.
Випуск 2(45), 2020 р.

Редактори: А. В. Соколова, О. М. Шаповалова
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

Підписано до друку 16.07.20. Формат 70х100 1/16. Ум. друк. арк. 19,17.
Обл.-вид. арк. 18,76. Тираж 100 пр. Зам. № 09/20.

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