

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Випуск 3(46)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ**

**ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ**

**PUBLIC ADMINISTRATION
AND LOCAL GOVERNMENT**

Issue 3(46)

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 № 06/236 від 29.09.2020

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
(категорія «Б»)
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)

RAGIMOV F. V.,
PhD in Public Administration

ROMINA A. 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
№ 06/236 on 29 September 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 (category B)
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	6
<i>АЛЕКСЄЄВ В. М.</i> Оптимістична трагедія державного управління	6
<i>КОРНІЄВСЬКИЙ С. В.</i> Правові засади державного управління регіональним розвитком: етапи становлення та перспективи вдосконалення	13
<i>КУЛЕШОВ В. В.</i> Методи громадського контролю представницьких органів влади: зарубіжний та вітчизняний досвід	24
<i>РУДІК Н. М.</i> Політика ЄС у сфері запобігання та протидії корупції: ключові виклики та проблеми	35
<i>РУДІК О. М.</i> Порядок денний ЄС «ефективне регулювання для досягнення кращих результатів»: перші результати та висновки	45
<i>ЩЕРБАК Н. В.</i> Стратегічне планування в системі державного управління ...	52
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	61
<i>БОНДАРЕНКО Д. П.</i> Державно-приватне партнерство як інноваційний інструмент реалізації державної політики зайнятості молоді на регіональному рівні	61
<i>ГИКАЛО Ю. В.</i> Імплементация національного досвіду практичної спрямованості вищої військової освіти в Збройних силах України	69
<i>ЖИЛЯЄВ І. Б., СЕМЕНЧЕНКО А. І.</i> Стратегія як інструмент державного планування: оцінка стану законодавчого забезпечення	76
<i>ЖОРНЯК А. М.</i> Понятійний апарат у сфері державної політики щодо соціальної інтеграції дітей та молоді з інвалідністю	89
<i>ЗАСТРОЖНИКОВА І. В.</i> Електронний документообіг у сфері освіти	100
<i>КРИЛОШАНСЬКА Л. І.</i> Реалізація концепції «Нова українська школа» в контексті реформування системи середньої освіти в Україні	106
<i>РУДЕНКО О. М., ХАЛІМОН П. В.</i> Механізми реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні в умовах децентралізації	113
<i>ШЕСТАКОВСЬКА Т. Л., ГРИВКО С. Д.</i> Напрями реалізації державної політики інформаційного забезпечення розвитку інноваційних кластерів в економіці	122
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	131
<i>КІСІЛЬОВА Т. О.</i> Смарт-оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців в Україні	131
<i>МАЛАНЧИЙ М. О.</i> Мінімізація кадрових ризиків у системі управління персоналом Державної прикордонної служби України	139
<i>ПАЛАГУСИНЕЦЬ Р. В.</i> Основні аспекти механізму формування інтелектуального капіталу дипломатичної служби	147
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	157
<i>ЛИПОВСЬКА Н. А., ТАРАСЕНКО Т. М.</i> Система професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування	157
<i>ПАШКОВА Г. Г.</i> Муніципальний брендинг як інноваційний інструмент підвищення конкурентоспроможності міста	168
УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ ...	177
<i>ЛАЩЕНКО О. В., СЕРЬОГІНА Н. К.</i> Тайм-менеджмент як інструмент удосконалення часової організації професійної діяльності державних службовців	177
<i>БОБРОВСЬКИЙ О. І.</i> Технологічна компонента забезпечення ефективності публічного управління: концептуальні аспекти	186
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я	199
<i>СКРИПНИК О. А., ХОЖИЛО І. І., МОРОЗ С. М.</i> Телемедицина комунікація як складова частина управління медичними закладами на регіональному рівні	199
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	206

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION	6
<i>ALEKSIEIEV V.</i> Optimistic Tragedy of Public Administration	6
<i>KORNIIEVSKYI S.</i> Legal Fundamentals of Public Administration for Regional Development: Stages of Formation and Perspectives for Improvement	13
<i>KULESHOV V.</i> Public Control Methods of Representative Authorities: Foreign and Ukrainian Experience	24
<i>RUDIK N.</i> The EU Policy of Prevention and Combating Corruption: Key Challenges and Problems	35
<i>RUDIK O.</i> An EU Agenda «Better Regulation for Better Results»: First Results and Conclusions	45
<i>SHCHERBAK N.</i> Strategic Planning in the Public Administration System	52
PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS	61
<i>BONDARENKO D.</i> Public-Privat Partnership as Innovative Tool for Implementation of State Youth Employment Policy at Regional Level	61
<i>HYKALO Yu.</i> Implementation of National Experience of Practical Orientation of Higher Military Education in the Armed Forces of Ukraine	69
<i>ZHYLIAIEVI., SEMENCHENKO A.</i> Strategy as a Tool of State Planning: Assessment of the State of Legislative Support	76
<i>ZHORNIAK A.</i> Conceptual Apparatus in State Policy on Social Integration of Children and Youth with Disabilities	89
<i>ZASTROZHNIKOVA I.</i> Electronic Document Management in Education	100
<i>KRYLOSHANSKA L.</i> Realization of the Concept New Ukrainian School in the Context of Reforming the Secondary Education System in Ukraine.....	106
<i>RUDEENKO O., HALIMON P.</i> Mechanisms of Implementation of the State Policy of Regulation of Land Relations in Ukraine in the Conditions of Decentralization.....	113
<i>SHESTAKOVSKA T., GRYVKO S.</i> Directions of Implementation of the State Policy of Information Support of Development of Innovative Clusters in the Economy.....	122
CIVIL SERVICE.....	131
<i>KISILOVA T.</i> Smart Evaluation of Public Servants Professional Activity in Ukraine	131
<i>MALANCHIY M.</i> Minimization on Personnel Risks in the Personnel Management System of the State Border Guard Service of Ukraine	139
<i>PALAGUSYNETS R.</i> Key Aspects of the Mechanism of Formation of Intellectual Capital of the Diplomatic Service	147
LOCAL GOVERNMENT	157
<i>LYPOVSKA N., TARASENKO T.</i> The Professional Identity System of the Local Government Officials	157
<i>PASHKOVA H.</i> Municipal Branding as an Innovate Instrument of Increasing the Competitiveness of the City	168
PROJECT MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION	177
<i>LASHCHENKO O., SEROHINA N.</i> Time Management as a Tool for Improving Time Organization of the Professional Activity of the Civil Servants	177
<i>BOBROVSKYI O.</i> Technological Component of Ensuring the Efficiency of Public Governance: Conceptual Aspects	186
PUBLIC HEALTH MANAGEMENT	199
<i>SKRYPNYK O., KHOZHYLO I., MOROZ S.</i> Telemedical Communication as a Component of Medical Institutions Management at the Regional Level	199
INFORMATION ABOUT AUTHORS	206

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 351:347.965.42 (043.3)
doi: 10.33287/102040

АЛЕКСЕЄВ Валерій Марленович
д-р наук з держ. упр.
ORCID: 0000-0001-7155-1860

ОПТИМІСТИЧНА ТРАГЕДІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджується еволюція становлення та розвитку системи державного управління. Доводиться, що порівняно з минулими цивілізаційними періодами система державного управління у своїх базових засадах і принципах майже не зазнала змін. Акцентується увага на тому, що основною функцією системи державного управління у відношенні до суспільства є створення умов для належного рівня життєзабезпечення усіх груп населення. Повною мірою ця функція не виконується. Основою відносин держави та суспільства є управління власністю та розвиток людського капіталу. Наголошується на тому, що за відсутності продуманої ідеології розвитку суспільства та стратегії управління власністю налагодження паритетних взаємовідносин держави та суспільства є неможливим. Доводиться, що відсутність вираженої державної політики стосовно врегулювання відносин власності зумовлює поділ суспільства на реальних і віртуальних власників, що підриває економічну основу держави та спричиняє диспропорцію в промислово-виробничому комплексі. Аргументується, що суспільний контроль за процесами управління власністю та зростання кадрового потенціалу сприятимуть формуванню нової моделі взаємовідносин держави та суспільства.

Ключові слова: державне управління, суспільство, держава, власність.

Постановка проблеми. Основна проблема сучасної ідеології управління полягає не лише в ідеологічних, політичних, релігійних та інших розбіжностях у поглядах учених та можновладців щодо принципів подальшого становлення держави, розвитку суспільства і взаємовідносин між ними, а й у тому, що більшість членів суспільства не визначилася з ключовим запитанням: як і на яких засадах співіснувати в цивілізаційному світі та будувати взаємовідносини з іншими людьми та інститутами. Минуло кілька століть, змінилася не одна епоха, у нових умовах формуються суспільні відносини, але для багатьох громадян це запитання залишається без відповіді. Це стало основним аргументом для нашого дослідження, що спонукає людину до осмислення свого місця і ролі на планеті Земля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні проблеми державного управління в контексті розвитку суспільства та управління державою у своїх наукових працях розкривали сучасні теоретики науки державного управління: Є. І. Бородин, О. М. Іваницька, Н. А. Липовська, І. В. Письменний, С. М. Серьогін.

Мета статті – визначити основні засади системи державного управління в системі цивілізаційних координат.

© Алексеев В. М., 2020

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

Викладення основного матеріалу. У сучасному світі, коли людство потерпає від невиліковних хвороб, природних катаклізмів і техногенних катастроф, неможливо пояснити, чому Творець обрав для зародження життя саме планету Земля. Вчені-натуралісти припускають, що підтримка життя на планеті обумовлена певними вимогами і правилами системи життєзбереження. Зокрема, дотримання правил поведінки та рівновага у відносинах між живими організмами є одним із факторів, що дозволяє їм співіснувати та підтримувати життя. І навпаки, порушення рівноваги у взаємовідносинах окремих видів живих організмів може призводити до зникнення цих видів назавжди, і зворотний процес щодо їх природного відтворення не відбудеться ніколи. Напевно, у цьому полягає принцип життєдіяльності планети, система життєзбереження якої функціонує за принципом: ніщо не виникає з нічого.

Минуло декілька тисячоліть, і зміни кліматичних умов на планеті, що зумовили зміни принципів існування в системі життєзбереження, призвели до зникнення окремих видів тварин і рослин. Незважаючи на кліматичні катаклізми, у цей період людство вижило завдяки дотриманню принципів рівності і спільності майна, а також встановленим заради виживання правилам поведінки і порядку в громаді. За словами представника античного матеріалізму Демокрита (460 – 370 рр. до н. е.), людство вело мирне і позбавлене надмірностей життя, у нього не було ані царів, ані війн, ані пограбувань [4, с. 45].

Проте зміна поведінки у взаємовідносинах людей породила бажання в окремих осіб діяти всупереч звичним правилам співіснування. Прояви такої поведінки дослідники пов'язують зі змінами в організації людського суспільства, а саме з переходом від родоплемінного до територіального принципу розселення, що спричинило виникнення територіальних утворень: сіл, міст, країн. Нові господарські умови, пов'язані з питаннями власності, вимагали нових правил поведінки, що й спричинило поділ суспільства на тих, хто управляє, і тих, ким управляють. Приватна власність поступово витіснила спільне володіння як пріоритетну форму співіснування і тим самим викликала внутрішнє протистояння та зміну форми управління в громадах. Замість вождів і рад старійшин управляти в громадах стали представники місцевої знаті, які поступово сформували владну вертикаль на чолі із самодержцем. З виникненням писемності та встановленням релігійного догмату змінилася ідеологія співіснування колишніх співгромадян за принципом: господар – раб, власник майна – робітник [3, с. 7]. За словами Ж.-Ж. Руссо (1712 – 1778), природа такої нерівності виявляється в різноманітних привілеях, які мають одні за рахунок інших [5, с. 45].

Проаналізувавши наукову літературу, можна дійти висновку, що протягом наступних століть суспільство наполегливо привчали до думки, що завжди існуватиме коло осіб, які мають право управляти іншими. Для цього на законодавчому рівні визначили правоздатність тих, хто управляє, а в реальному житті обмежили умови для існування тих, ким управляють. Можновладці впроваджували закони, що захищали переважно власників майна, а не права людей, які створювали матеріальні блага. При прийнятті законів виходили з того, що королі й князі є найбільшими власниками майна, набуття і нагромадження якого відбувалося за рахунок війн, грабунків та шахрайства. Характеризуючи можновладців, їхній паразитичний спосіб життя та непристойну поведінку, папа Григорій VII (1020 – 1085) у 1081 р. у посланні до єпископів зазначав: «Хто не знає, що королі й князі походять від тих підкуплених дияволом гордовитих людей, які нічого не знають про бога, сліпо й зухвало прагнуть влади, не гребуючи грабунками, облудністю, вбивствами і різними злочинствами» [3, с. 48].

З розвитком суспільних відносин, зародженням та утвердженням капіталізму збільшення статків і майна досягали і в інший спосіб, але в законодавстві

залишався незмінним принцип виправдання процесу нагромадження власності одних за рахунок інших. На державному рівні такі дії виправдовувалися необхідністю стабілізації відносин у суспільстві, але головною метою було збереження влади та майнових активів представників великого капіталу. Цей процес відбувався за підтримки політичних партій, що були лояльними до правлячого режиму. Лідери політичних партій періодично озвучували політичну риторику про світле майбутнє для громадян, тим самим заохочуючи робітників активно брати участь у виборах органів влади. Такі відносини створювали ілюзію існування принципів демократичного правління. Метою застосування такої системи державного управління було забезпечення можливостей: можновладцям і політикам – залишатися при владі, представникам великого бізнесу – збільшувати капітал, а робітникам залишилося відчуття, що від них залежать результати виборів. Підводячи підсумок, доцільно акцентувати увагу на тому, що система державного управління вдосконалювалася з появою нових функцій, але основну свою функцію – створення умов для життєзабезпечення на належному рівні всіх груп населення, повною мірою не виконувала.

Виправдовуючи нездатність системи державного управління виконати таку функцію, можновладці залучили до цього процесу окремих вчених пояснювати таку неспроможність з наукової точки зору. Необхідність цього полягала в запобіганні намаганням опонентів поставити під сумнів дії можновладців у період реорганізації системи державного управління. Проте це жодним чином не виправдовує вчених, які на догоду окремим членам суспільства та владним інституціям у наукових працях спотворювали уявлення про об'єктивні закономірності розвитку суспільства. Немає також підстав для виправдання поведінки тих робітників, які наполегливо працювали для збагачення своїх господарів, а також тих чиновників, хто допомагав привласнювати пануючими класами вироблені робітниками матеріальні блага. За різних режимів правління більшість робітників і чиновників не спромоглася визначитися з основними пріоритетами щодо вироблення прийнятних умов для співіснування, залишаючись рабами системи державного управління. На сучасному етапі суспільного розвитку їх дії, як і раніше, спрямовані на нагромадження власності для господарів, які їх експлуатують, дотримуючись основного принципу: влада заради власності. За допомогою політичних партій, громадських організацій або в будь-який інший спосіб їхні господарі вдосконалюють систему державного управління, насамперед для збереження своєї власності, а робітників і чиновників вони вважають гвинтиками цієї системи.

Через перенавантаження в системі державного управління трапляються перебої, що призводить до протистояння держави та суспільства. Цей процес супроводжується зміною урядів та появою нових режимів правління. Однак процес привласнення майна майже не зазнав змін. Це відбувається тому, що одна група осіб твердо переконана, що процес нагромадження майна для них та їхніх нащадків відбуватиметься незалежно від обставин і зміни режимів правління. Представники іншої групи, які на державному рівні були ініціаторами заворушень або організаторами протистоянь, сподіваються в такий спосіб перейти до першої групи і нагромаджувати власність за рахунок заспокоєних революційних мас. Незважаючи на те що обидві групи діють різними методами, вони ставлять однакову мету – отримати владу і заволодіти матеріальними благами виключно для власних потреб. Усвідомлюючи, що наслідком досягнення такої мети буде зростання кількості знедолених, жодна із цих груп навіть після отримання влади не перейматиметься питаннями вдосконалення системи державного управління для створення належних умов життєзабезпечення суспільства.

З огляду на вищевикладене автора публікації не слід вважати прихильником

марксисту-ленінізму, а його бачення розвитку суспільства не слід ототожнювати з баченням ідеологів так званого розвинутого соціалізму, яке на практиці виявилось профанацією взаємовідносин, зважаючи на неспроможність держави повною мірою забезпечити використання спільної власності на користь суспільства. Після революційних подій 1917 р., які поділили суспільство на два протилежні табори й спричинили громадянську війну, нові керманічі й надалі використовували систему державного управління, яка структурно майже не зазнала змін. Вони змінили лише назви елементів та впровадили новий механізм розподілу матеріальних ресурсів, який виявився потужним інструментом для створення державного сектору економіки. Позитивно вплинуло на розвиток суспільних відносин суб'єкта та об'єкта державного управління створення промислово-господарського комплексу, що забезпечило роботою працездатних громадян. Однак через надмірну політизацію суспільних процесів, які поставили політику над економікою, нові керманічі так і не спромоглися повною мірою забезпечити належний рівень життя для всіх членів суспільства. Замість проголошеної влади народу державою фактично управляла партійна бюрократія. Не досягнувши належного рівня взаємовідносин із державою, частина суспільства, піддавшись впливу ззовні, долучилася до процесів, що зруйнували таку політичну систему. Система державного управління не відреагувала на дії цієї частини суспільства адекватно, тим самим довела неспроможність виконувати функції захисту державних інтересів, навіть за наявності чисельного апарату управління.

Зважаючи на політичні зміни 90-х рр. XX ст., окремі керівники владних структур припинили членство в колишній правлячій партії і отримали місце в системі державного управління незалежних держав. Однак у структурі державного управління для професійних управлінців місця не знайшлося. Замість використання кадрового потенціалу за призначенням нові можновладці відвели йому місце на ринках та у сфері послуг, а вивільнені посади заповнили члени родин та близькі друзі високопоставлених чиновників. Відсутність виваженої державницької політики, спрямованої на розвиток вітчизняного виробництва, спричинила спад в економіці. Це вплинуло негативно на фінансовий стан багатьох державних підприємств, більшість з яких опинилася на межі банкрутства. Не визначивши на державному рівні механізм подолання цієї проблеми та піддавшись впливу ззовні, можновладці наголосили на необхідності державної програми приватизації.

За відсутності ідеології розвитку суспільства і виваженої стратегії в питаннях управління власністю, за професійної слабкості державних структур у питаннях захисту громадян більшість людей фактично були позбавлені можливості перетворитися на власників роздержавленого майна. Від самого початку цього процесу очевидними були відсутність тактичних підходів до перерозподілу державної власності, а також відсутність спрямованості такого перерозподілу на розвиток суспільних відносин, що й зумовило поділ суспільства на дві групи: реальних і віртуальних власників. Майно отримали переважно колишні партійні функціонери, а іншим громадянам видали приватизаційні сертифікати, які незабаром знецінилися. З огляду на зазначене можна дійти висновку, що, незважаючи на зміну форми і методів управління, спрацював принцип нагромадження майна одних за рахунок інших.

Після перерозподілу майна державної власності на законодавчому рівні були перерозподілені повноваження щодо управління спільною власністю територіальних громад. Однак збільшення повноважень для органів виконавчої влади і послаблення повноважень органів місцевого самоврядування виявило диспропорцію в системі державного управління, що спричинило чергові перебої в системі. Замість пошуку шляхів для налагодження збалансованих суспільних

відносин можновладці зосередили увагу на збільшенні владних повноважень, чим спричинили протистояння між державою та суспільством. Соціальне розшарування, яке утворилося внаслідок суспільно-економічної кризи в державі, довело суспільство до стану очікування на появу чергового месії, який мав би розв'язати проблеми на їхню користь. Проте, після того як черговий месія не виправдав такі сподівання, члени суспільства повернулися до колишньої ідеології, яка базувалася на тому, що «кожна кухарка може управляти державою». Однак, як виявилось, «кухарка» не спроможна навіть уявити, у якій системі управління має повноцінно функціонувати держава та на яких засадах може розвиватися сучасне суспільство.

Через диспропорцію в промислово-виробничій політиці частина громадян вимушена шукати роботу в інших країнах, що негативно позначається на соціально-економічному та суспільно-політичному становищі в державі. Однак, згідно з аналізом суспільних процесів, що відбуваються на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях, розв'язувати такі проблеми можновладці не поспішають. Поки частина працездатних громадян шукає роботу за межами держави, а більша частина суспільства перебуває на межі виживання, можновладці продовжують нагромаджувати майно, про що доводить інформація в оприлюднених ними деклараціях. За збігом обставин збільшення нагромадженого майна відбувається після чергової приватизації об'єктів державної власності. Незважаючи на таку тенденцію, громадяни продовжують брати активну участь у голосуванні на виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, водночас не переймаючись питанням сутності такого демократичного правління, за якого час перебування можновладців при владі прямо пропорційний збільшенню їх статків та зниженню рівня соціального забезпечення громадян.

За класичним сценарієм розвитку історичних подій наявність таких відносин мала б викликати протистояння держави та суспільства. Однак після чергового протистояння ситуація у відносинах держави та суспільства тільки ускладнювалася. Так зване постійне вдосконалення системи державного управління призводило до чергового скорочення державних службовців, що ніяк не впливало на розв'язання нагальних проблем громадян. Якщо не зупинити таку тенденцію, можна викликати апатію суспільства до будь-яких дій органів державної влади, яку подолати набагато складніше, ніж зупинити відкрите протистояння. Проблема не лише в нездатності системи чи недосконалості структури державного управління, а й у відсутності нової ідеології управління, спрямованої на налагодження тісних взаємовідносин суб'єкта та об'єкта державного управління. Тому необхідно визначитися з новою ідеологією управління, яка буде сприйнята суспільством, а також зі стратегією подальшого розвитку основних елементів системи: держави та суспільства. Така необхідність небезпідставна, адже, розпочинаючи процес реформування системи державного управління без зрозумілої для більшості громадян ідеології управління, ініціаторам реформ не вдається аргументовано переконати членів суспільства у доцільності переваги нової системи управління над існуючою. Покладаючись переважно на програмні засади ініціаторів реформ, за відсутності стратегії подальшого розвитку основних елементів системи, виконавці не усвідомлювали, як відбуватиметься подальший розвиток взаємовідносин держави та суспільства в управлінні.

На наступному етапі слід визначитися зі стратегією і тактикою проведення реформи, врахувавши, що основу взаємовідносин держави та суспільства в управлінні становить система управління власністю і розвитком людського капіталу. Доцільно зосередити увагу на пошуку нових форм і методів управління власністю, які необхідно буде використовувати в новій структурі управління.

Необхідно передбачити постійний суспільний контроль за процесом управління власністю та кадровим потенціалом, застосування якого можливе за допомогою структур публічного управління, безпосередньо створених членами територіальних громад. Через відсутність суспільного контролю за процесами управління не можна виключати, що знову спрацює принцип нагромадження власності одних за рахунок інших.

З метою уникнення помилок у новій структурі управління доцільно передбачити механізм управління власністю, визначити порядок проведення організаційних заходів, а також алгоритм здійснення контролю за процесами управління на місцевому, регіональному й загальнодержавному рівнях. Зважаючи що більшість проблем мають соціально-економічні та управлінські коріння, необхідно проаналізувати, як застосування нового механізму управління власністю відобразиться на економічному становищі в регіонах, а також вплине на рівень матеріального забезпечення територіальних громад.

Висновки. На нашу думку, на сьогодні в Україні доцільно створити та застосувати в управлінні нову модель взаємовідносин держави й суспільства, а також розробити механізм створення структур публічного управління. У попередніх наукових публікаціях ми акцентували увагу на перспективності застосування громадсько-державного управління [1; 2]. Для застосування нової моделі управління вважаємо за необхідне провести організаційні заходи з правовою підтримкою цього процесу. Проведення організаційних заходів має на меті запобігти перетворенню процесу управління на каталізатор поглиблення проблем у суспільстві, як це відбулося після першого етапу приватизації державного майна, коли, незважаючи на зміну форм і методів управління, спрацював принцип нагромадження власності одних за рахунок інших.

Ініціаторам реформ треба взяти до уваги цю обставину й усвідомити, що поки існує поділ суспільства за майновим принципом, тобто поділ на дуже бідних і надто багатих, досягти між ними компромісу в питаннях спільної власності проблематично. За відсутності консолідації суспільства навколо базових цінностей (духовних і матеріальних) більшість громадян не відчують себе суб'єктом державного управління, залишаючись і надалі об'єктом державного управління. Тому без ідеології суспільного розвитку, що відбуватиметься на засадах рівності та спільності майна, становище в суспільстві декларативною демократією не виправити. З огляду на наведене вище позиція науковців щодо достатнього підґрунтя для нової структури публічного управління є непереконливою. Водночас теза щодо створення умов для повноцінного існування суспільства на принципах соціальної справедливості залишається неаргументованою. На тлі занепаду економіки держави збагачення окремих посадових осіб органів державної влади коментарів не потребує. Натомість у державному управлінні продовжується агонія, коли за наявності інтелектуального (наукового і кадрового) потенціалу на керівні посади в державних структурах призначають іноземців, громадян без відповідної освіти та відповідної кваліфікації.

Отже, наголошуємо, що формування нової моделі взаємовідносин держави та суспільства стане можливим в умовах суспільного контролю за процесами управління власністю та зростання кадрового потенціалу.

Список бібліографічних посилань

1. Алексєєв В. М. Теоретичні засади взаємовідносин держави та суспільства в управлінні: монографія. Чернівці: Технодруk, 2012. 392 с.
2. Алексєєв В. М. Структури публічного управління в Україні: громадівські ради. Чернівці: Технодруk, 2014. 76 с.
3. Беер М. Всеобщая история социализма и социальной борьбы. Киев: Гос. изд-во Украины, 1923. 25 с.

4. История политических учений / под ред. С. Ф. Кечекьяна, Г. И. Федькина. Москва: Гос. изд-во юрид. лит., 1955. 771 с.
5. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. Москва: Наука, 1969. 345 с.

List of references

1. Aleksieiev V. M. Teoretychni zasady vzaiemovidnosyn derzhavy ta suspilstva v upravlinni: monohrafiia. Chernivtsi: Tekhnodruk, 2012. 392 p. [in Ukrainian].
2. Aleksieiev V. M. Struktury publichnoho upravlinnia v Ukraini: hromadivski rady. Chernivtsi: Tekhnodruk, 2014. 76 p. [in Ukrainian].
3. Beer M. Vseobshchaya istoriya sotsializma i sotsialnoy borbyi. Kiev: Gos. izd-vo Ukrainyi, 1923. 25 p. [in Russian].
4. Istoriya politicheskikh ucheniy / pod red. S. F. Kechek'yana, G. I. Fedkina. Moskva: Gos. izd-vo yurid. lit., 1955. 771 p. [in Russian].
5. Russo Zh.-Zh. Traktaty. Moskva: Nauka, 1969. 345 p. [in Russian].

ALEKSIEIEV Valerii
Doctor of Public Administration

OPTIMISTIC TRAGEDY OF PUBLIC ADMINISTRATION

The evolution of the formation and development of the public administration system is studied. It is shown that in comparison with the previous civilizational periods the system of public administration in its basic principles and principles has hardly changed. Emphasis is placed on the fact that the main function of the system of public administration in relation to society is to create conditions for an adequate standard of living for all groups of the population, which is not fully fulfilled. The basis of relations between the state and society is property management and human capital development. It is analyzed that in the absence of a well-thought-out ideology of society development and property management strategy, it is impossible to establish parity relations between the state and society. It turns out that the lack of a balanced state policy to regulate property relations causes the division of society into real and virtual owners, which undermines the economic basis of the state and causes a disproportion in the industrial complex. It is argued that public control over the processes of property management and growth of human resources will lead to the formation of a new model of relations between the state and society.

Key words: public administration, society, state, property.

Надійшла до редколегії 07.09.20

КОРНІЄВСЬКИЙ Сергій Володимирович

канд. наук з держ. упр.,

спеціаліст відділу у справах молоді управління

молоді і спорту Дніпропетровської облдержадміністрації

ORCID: 0000-0001-5089-1006

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ: ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Досліджуються етапи становлення та розвитку українського законодавства з державного управління регіональним розвитком. Систематизуються нормативно-правові акти, які унормовують розвиток регіонів, та виявляються перспективи удосконалення зазначеної системи законів. Визначається, що гармонізація законодавства у сфері державного управління регіональним розвитком сприятиме вирішенню проблем взаємозв'язку між стратегічним та бюджетним плануванням, тобто з'явиться дієвий механізм практичної реалізації Державної стратегії регіонального розвитку. Також це забезпечить впровадження єдиного підходу до розроблення та реалізації стратегічних документів на місцевому рівні. Ще одним позитивним результатом зазначених дій може бути вирішення проблеми відсутності якісного моніторингу та оцінювання реалізації державної регіональної політики, що дозволить вчасно реагувати на проблеми розвитку регіонів.

Ключові слова: державна регіональна політика, регіональний розвиток, етапи становлення законодавства, інституційно-правове середовище, класифікація законодавства.

Постановка проблеми. Впровадження нової державної регіональної політики передбачає належне інтегроване функціонування основних складників цієї політики, серед яких провідне місце посідає створення системи нормативно-правових актів. Незважаючи на те що законодавство, яке унормовує регіональний розвиток, загалом сформоване, в умовах завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади актуалізується необхідність прийняття деяких нових законів та внесення змін у низку чинних. Виконання цих кроків дозволить конвертувати децентралізацію та нову систему державної регіональної політики у прискорене економічне зростання територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні інституційні аспекти проблем регіонального розвитку і регіональної політики широко досліджуються як у межах науки державного управління, так і вченими-економістами. Ідеться насамперед про праці таких українських і зарубіжних учених, як: В. Антонов, В. Бабаєв, О. Бобровська, М. Бутко, З. Варналій, В. Воротін, В. Гєєць, М. Долишній, В. Керецман, М. Латинін, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, Ю. Наврузов, С. Романюк, А. Ткачук, О. Топчієв, Т. Уманець та ін., які визначають основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики. Питанням нормативно-правового забезпечення місцевого та регіонального розвитку присвячені праці таких відомих науковців та дослідників, як: В. Бакуменко, О. Батанов, В. Борденюк, Т. Голікова, В. Кравченко, В. Куйбіда, М. Пухтинський та ін. Серед останніх публікацій потрібно відзначити роботи О. Бабінової, А. Кінщака, М. Кушнір, А. Маєва, В. Медвідь, М. Рябак. Але наведені автори не висвітлювали період реформаційних перетворень останніх років.

Метою статті є дослідження етапів становлення та розвитку українського законодавства з державного управління регіональним розвитком, систематизація

нормативно-правових актів, які унормовують розвиток регіонів, та виявлення перспектив удосконалення зазначеної системи законів.

Викладення основного матеріалу. Аби зрозуміти можливості формування та реалізації державної регіональної політики щодо реформ у цій сфері, варто розглянути існуючу систему чинного законодавства в історичному контексті та вплив законодавчих актів на процеси розвитку. Протягом понад 20 років існування України як незалежної держави в країні створювалося законодавство у сфері публічного управління та регіонального розвитку. Але й досі воно остаточно не сформовано і перебуває на стадії становлення.

Проаналізувавши інституційно-правове середовище регіонального розвитку за період 1990 – 2011 рр., М. Кушнір запропонував такі етапи його становлення:

1) 1991 р. – травень 2006 р. – розробка засад державності, формування орієнтирів майбутнього регіонального розвитку держави;

2) червень 1996 р. – грудень 1999 р. – формування конституційних засад регіонального розвитку та управління;

3) січень 2000 р. – грудень 2004 р. – формування законодавчого поля держави щодо регіонального розвитку;

4) січень 2005 р. – грудень 2009 р. – законодавче та нормативно-правове унормування регіоналізму в Україні;

5) січень 2010 р. – грудень 2011 р. – становлення державної регіональної політики з визначенням відповідних пріоритетів [3].

Ураховуючи, що протягом 2012 – 2013 рр. відбувалися певні застійні явища, як у житті держави загалом, так і у сфері регіонального розвитку зокрема, можна запропонувати наступний етап становлення інституційно-правового середовища регіонального розвитку – з 2014 р. дотепер. Цей етап, який характеризується формуванням державної регіональної політики на основі європейських стандартів, здійснюється в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Розглянемо наведені етапи становлення нормативно-правового забезпечення державної регіональної політики більш докладно. Відлік розвитку законодавства у цій сфері розпочався з дня ухвалення у 2001р. Указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» [10], що дав поштовх створенню нормативно-правового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики. Документом, що визначав доручення різним державним органам з реалізації положень зазначеної концепції, стало розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» [9], яким затверджено план заходів з її реалізації. Пізніше в Україні з'явилися постанови Уряду «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними» [7] та «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» [8].

Вагомими стали Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [11] та Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015р., затверджена відповідною постановою Уряду [6]. Вони мали слугувати розробленню регіональних стратегій розвитку та угод між Урядом України та українськими регіонами в особі обласних рад і Верховної Ради Автономної Республіки Крим. На жаль, цього виявилось замало, оскільки значна частина заходів, передбачених означеними документами, залишилася не виконана. Зі значним запізненням були реалізовані і елементи інституційного характеру. Зокрема, у 2007 р. центральним органом виконавчої влади, відповідальним за реалізацію державної регіональної політики, визначено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Проте створене міністерство, відповідно до концепції розвитку, не мало власних повноважень у цій сфері і ділило їх із Міністерством економіки. А після кількох реорганізацій (2010 –

2011 рр.) воно втратило повноваження у сфері державної регіональної політики.

Визначальні підходи до принципів державної регіональної політики на конституційному рівні закладені в кількох статтях Конституції України, зокрема в ст. 132 й ст. 95. Відповідно зазначено, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій» і що «бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами» [2].

Отже, затвердженими в законодавстві принципами, що стосуються питань регіонального розвитку в Україні, мають бути: збалансованість регіонального розвитку; урахування регіональних особливостей; неупередженість та справедливість; орієнтування на громадянина та територіальну громаду (середовище проживання людини) [12].

Загалом існуюча в Україні система законодавства, яка стосується питань формування та реалізації державної регіональної політики, складається із кількох груп законодавчих актів. Є декілька підходів до визначення цих груп. Так, А. Кіншак подає таку систематизацію: загальне законодавство, спеціальне законодавство, бюджетне законодавство, планувальне законодавство, статусне законодавство, інвестиційне законодавство, законодавство окремих інструментів розвитку і законодавство для окремих територій [1]. Дослідник за основу пропонує взяти класифікацію законодавства, що формує юридичну рамку та впливає на регіональний розвиток, запропоновану А. Ткачуком [13] (табл. 1).

Узагальнюючи вищезазначене, можна стверджувати, що законодавство у сфері регіонального розвитку, яке сформувалося протягом 1991 – 2019 рр., спрямовано на створення цілісної та взаємоузгодженої системи, яка формує та реалізує державну регіональну політику і проекти регіонального розвитку, визначає та закріплює джерела його фінансування.

Уведення у правове поле держави Закону України «Про засади державної регіональної політики» [5] стало не тільки визначальним кроком до оформлення державної регіональної політики як однієї з провідних державних політик, а й доказовим сигналом спроможності української держави провести реформи у регіональному вимірі, що надзвичайно актуально з огляду на перспективи євроінтеграції України.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Зокрема, документ визначає мету, принципи та пріоритети державної регіональної політики, повноваження її суб'єктів, інструменти фінансового забезпечення та моніторингу. Серед нововведень – пункт, що передбачає участь неурядових установ – агенцій регіонального розвитку – у розробці та реалізації державної регіональної політики [4].

На основі зазначеного закону прийнято низку нормативно-правових актів, що стали цілісною системою законодавства з регіонального розвитку, яка має забезпечити європейські стандарти щодо формування і реалізації державної регіональної політики в Україні. Система документів для регіонального розвитку включає:

- Державну стратегію регіонального розвитку України;
- План заходів з реалізації державної стратегії регіонального розвитку України;
- регіональні стратегії розвитку;
- плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку;
- інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів (рисунок).

Таблиця 1

Класифікація законодавства, яке впливає на регіональний розвиток

Група законів	Нормативно-правові акти	Особливості впливу групи законів на державне управління регіональним розвитком
1	2	3
Законодавство для регіонального розвитку	«Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»; «Про засади державної регіональної політики»; «Про стимулювання розвитку регіонів». <i>Законодавство для окремих територій</i> «Про статус гірських населених пунктів в Україні»; «Про оголошення природних територій міста Миротора Полтавської області курортом державного значення»; «Про оголошення природних територій міста Хмільника Вінницької області курортом державного значення»; «Про оголошення природних територій міста Бердянська Запорізької області курортом державного значення»; «Про оголошення природних територій міста Слов'янська Донецької області курортом державного значення»	Визначається сфера компетенції центрального органу виконавчої влади з регіонального розвитку. Визначається документальна основа реалізації державної регіональної політики. Визначаються повноваження суб'єктів державної регіональної політики
Статусне законодавство	«Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про місцеві державні адміністрації»; «Про центральні органи виконавчої влади»	Визначається статус та повноваження органів влади в системі формування та реалізації державної регіональної політики та регіонального розвитку
Ресурсне законодавство	«Бюджетний кодекс»; «Податковий кодекс»; «Земельний кодекс». <i>Законодавство окремих інструментів розвитку</i> «Про державні цільові програми»; «Про державні цільові програми»; «Про індустріальні парки»; «Про концесії»; «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків»; «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»; «Про наукові парки»; «Про державно-приватне партнерство»	Поява можливості в регіонах спрогнозувати можливі розміри фінансування регіонального розвитку на середньострокову перспективу, зменшення політичних впливів на розміри такого фінансування

Закінчення табл.1

1	2	3
Інвестиційне законодавство	«Про інвестиційну діяльність»; «Про захист іноземних інвестицій в Україні»; «Про іноземні інвестиції»; «Про Державну програму залучення іноземних інвестицій в Україні»; «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)»; «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом „єдиного вікна“»; «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» <i>Законодавство про особливості інвестування в окремих територіях</i> «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Шостки Сумської області»; «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області»; «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області»; «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону "Порт Крим"»; «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова»; «Про спеціальну (вільну) економічну зону "Порто-франко" на території Одеського морського торговельного порту»; «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області»; «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області»; «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області»; «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області»	Регіони отримали механізм залучення інвестицій у регіональний розвиток. Хоча не визначаються вимоги щодо відповідності інвестиційного проекту стратегії розвитку регіону, але це можуть враховувати вже органи регіональної влади
Законодавство для просторового планування	«Про Генеральну схему планування території України»; «Про регулювання містобудівної діяльності»	Визначаються деякі особливості використання територій окремих регіонів та міст, які мають враховуватися під час розробки державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій, галузевих програм. Для планування регіонального розвитку важливою є вимога розробки схем планування території області та районів

Отже, європейська система державної регіональної політики сформована. Але потрібно зазначити, що є певні проблеми щодо дієвості цієї системи. Група радників з упровадження в Україні Програми «U-LEAD з Європою» визначила десять головних проблем (табл. 2) [13].

**Проблеми у сфері державної регіональної політики
та шляхи їх вирішення**

Сутність проблеми	Шляхи вирішення
1	2
Відсутність фінансування загальнодержавних цілей	
Від часу ухвалення у 2014 р. Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. (ДСРР-2020) в Україні так і не профінансовано заходи для досягнення загальноукраїнських цілей, зокрема єдності українського простору, загальноукраїнської солідарності та міжрегіональної співпраці	Збільшення розміру Державного фонду регіонального розвитку до 1,5 % та спрямування 1/3 Державного фонду регіонального розвитку на загальнодержавні цілі відповідно до плану реалізації ДСРР-2020. Можливість фінансування пріоритетів, визначених урядом на плановий період, за рахунок коштів міжнародних донорів та кредитів
Непрогнозований розмір Державного фонду регіонального розвитку за фактом	
Недостатньо прогнозованим є розмір Державного фонду регіонального розвитку на плановий рік, адже незважаючи на те що ст. 24-1 ч. 1 визначає розмір фонду як 1 % видатків бюджету, ще не було жодного року, аби ця норма була дотримана	Шлях вирішення: визначити розмір Державного фонду регіонального розвитку як 1,5 % розміру Державного бюджету України року, що передувє плановому. Встановити, що валовий регіональний продукт на особу визначається один раз на три роки. Розмір Державного фонду регіонального розвитку завжди буде чітко прорахованим і не виникатиме питання в регіонах щодо їхніх квот
Проекти сьогодні на сьогодні	
Перелік проектів регіонального розвитку затверджується в році, у якому вони мають реалізовуватись, що призводить досить часто до неможливості виконати проєкт до завершення бюджетного року, кошти повертаються до Державного бюджету України, або проєкт виконується неякісно	Проекти відбираються на рік вперед. Перелік проектів є додатком до Державного бюджету України. Проекти, які не увійшли до переліку, не фінансуються. Передбачити можливість оплати робіт векселями, які погашатимуться в міру надходження коштів. Це дисциплінує подавачів проектів і дасть змогу розпочинати реалізацію проектів з 1 січня поточного року
Непрозорий відбір проектів для Державного фонду регіонального розвитку за фактом	
Наявність елементів непрозорого відбору проектів на фінансування, а часом лобізму окремих політичних діячів, державних службовців чи інших учасників комісій з оцінювання та відбору проектів при визначенні проектів на фінансування. На учасників комісій не поширюється положення про «конфлікт інтересів»	Уточнити вимоги щодо оцінювання проектів в онлайн режимі, увести правило конфлікту інтересів, передбачити можливості апеляції рішень комісій в окремих випадках до Мінрегіону
Піар на державних коштах	
Незважаючи на те що кожен рік у різних регіонах України за кошти Державного фонду регіонального розвитку реалізуються сотні проектів, завдяки яким будуються мости, школи, дитячі садки чи лікарні, жоден із цих об'єктів не ідентифікується як такий, що збудований за кошти держави	Затвердити постановою уряду «брендбук» для маркування об'єктів чи заходів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку

1	2
Справедливість розподілу коштів 20 % Державного фонду регіонального розвитку	
Розподіл коштів між регіонами, рівень валового регіонального продукту на душу населення у яких менший ніж 75 % загальноукраїнського показника, не враховує їх реальний валовий регіональний продукт	Кошти, отримані регіоном із 20 % Державного фонду регіонального розвитку, не використовуються власне на розвиток і в тих територіях, де це найбільш потрібно. Слід передбачити при розподілі коштів Державного фонду регіонального розвитку два показники – чисельність населення та територію регіону при розподілі 20 %, враховувати рівень валового регіонального продукту регіону та використовувати додатковий транш виняткового на проекти, що стимулюють економічне зростання
Проекти регіонального розвитку здебільшого не базуються на технічних завданнях	
Більшість проектів, що подаються на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку, стосуються винятково соціальної сфери і пов'язані з будівництвом чи ремонтом об'єктів соціальної сфери. Комплексні проекти, які передбачалися технічними завданнями і включають фінансування не тільки «твердої інфраструктури», здебільшого відхиляються регіональними комісіями	Уточнити вимоги до оцінювань проектів, увести обмеження на мінімальний розмір проекту, обмежити фінансування проектів під одну стратегічну мету (не більше ніж 60 % від квоти регіону на один рік)
Конкуруючі закони	
Реалізація та фінансування політики через угоди щодо регіонального розвитку. Реалізація політики через систему стратегічних планувальних документів та фінансування через Державний фонд регіонального розвитку	Гармонізувати закони, внести зміни до них та до Бюджетного кодексу України
Не визначені типи «проблемних територій»	
території з обмеженою доступністю; території з низькою щільністю населення; гірські території; прикордонні території з особливим режимом кордону (Російська Федерація та Придністров'я); території, прилеглі до зони розмежування на Донбасі; території, що підлягають реструктуризації	Передбачити визначення типів територій та інструментів їх розвитку в новій редакції закону «Про стимулювання розвитку регіонів»
Загальне законодавство не враховує потреби в державній регіональній політиці	
Закони України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України» та «Про засади національної безпеки» не оперують викликами щодо міжрегіональної відчуженості та проблем з існуванням єдиного державного простору в межах усієї території держави, що створює непорозуміння в координації державної регіональної політики. Це також стосується і низки інших законів	Внести необхідні зміни до загального та статусного законодавства щодо викликів у сфері державної регіональної політики та координації діяльності органів виконавчої влади та державних програм у регіонах

Гармонізація законодавства сприятиме вирішенню проблем слабкого зв'язку між стратегічним та бюджетним плануванням, тобто з'явиться дієвий механізм практичної реалізації Державної стратегії регіонального розвитку. Буде забезпечено впровадження єдиного підходу до розроблення та реалізації стратегічних документів на місцевому рівні. Фактично в різних громадах працюють різні проєкти міжнародної технічної допомоги, що допомагають громадам створювати стратегії за різними принципами і шаблонами. Ще одним позитивним результатом зазначених дій може бути вирішення проблеми відсутності якісного моніторингу та оцінювання реалізації державної регіональної політики, що дозволить вчасно реагувати на проблеми розвитку регіонів.

Висновки:

1. Законодавство у сфері публічного управління та регіонального розвитку остаточно не сформовано і перебуває на стадії становлення.
2. Аналіз інституційно-правового середовища регіонального розвитку дозволяє виділити шість етапів його становлення, останній з яких характеризується формуванням державної регіональної політики на основі європейських стандартів та здійснюється в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.
3. Загалом існуюча в Україні система законодавства, яка стосується питань формування та реалізації державної регіональної політики складається із кількох груп законодавчих актів. Запропоновано таку систематизацію: законодавство для регіонального розвитку, статусне законодавство, ресурсне законодавство, інвестиційне законодавство і законодавство для просторового планування. Визначено особливості впливу зазначених груп законів на державне управління регіональним розвитком.
4. Європейська система державної регіональної політики сформована, але існують певні проблеми, які стосуються дієвості цієї системи (наведені десять основних проблем та запропоновані шляхи їх вирішення).
5. Гармонізація законодавства сприятиме вирішенню таких питань:
 - слабкий взаємозв'язок між стратегічним та бюджетним плануванням;
 - відсутність дієвого механізму практичної реалізації Державної стратегії регіонального розвитку;
 - впровадження єдиного підходу до розроблення та реалізації стратегічних документів на місцевому рівні;
 - відсутність якісного моніторингу та оцінювання реалізації державної регіональної політики, що дозволить вчасно реагувати на проблеми розвитку регіонів.

Список бібліографічних посилань

1. Кіншак А. В. Нормативно-правове забезпечення розвитку державної регіональної політики України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 13 – 14. С. 100 – 105.
2. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96 – вр.
3. Кушнір М. О. Етапи розвитку українського регіоналізму: інституційно-правові етапи. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4. С. 56 – 63.
4. Маєв А. Державна регіональна політика в Україні: передумови, цілі, законодавче забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 168 – 179.
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001. URL: zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-п.
7. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів,

районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2006 р. № 860. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/860-2006-п.

8. Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 751. URL: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-п.

9. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 верес. 2001 р. № 437-р. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/437-2001-р.

10. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001. URL: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001.

11. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850–IV. URL: www.zakon.rada.gov.ua>laws/show/2850–15.

12. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики. Аналітичний звіт. Київ: [б. в.], 2014. 452 с.

13. Ткачук А. Державна регіональна політика в нових умовах: законодавче реагування. Завдання на найближчий період. URL: www.u-lead.org.ua.

List of references

1. Kinshchak A. V. Normatyvno-pravove zabezpechennia rozvytku derzhavnoi rehionalnoi polityky Ukrainy. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2015. № 13 – 14. P. 100 – 105 [in Ukrainian].

2. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96 – vr [in Ukrainian].

3. Kushnir M. O. Etapy rozvytku ukrainskoho rehionalizmu: instytutsiino-pravovi etapy. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2011. Vyp. 4. P. 56 – 63 [in Ukrainian].

4. Maiev A. Derzhavna rehionalna polityka v Ukraini: peredumovy, tsili, zakonodavche zabezpechennia. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2015. Vyp. 2. P. 168 – 179 [in Ukrainian].

5. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r. № 156-VIII. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19 [in Ukrainian].

6. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2015 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lyp. 2006 r. № 1001. URL: zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-p [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia monitoryngu pokaznykiv rozvytku rehioniv, raioniv, mist respublikanskoho v Avtonomnii Respublitsi Krym i oblasnoho znachennia dlia vyznannia terytorii depresyvnymy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 cherv. 2006 r. № 860. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/860-2006-p [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Poriadku pidhotovky, ukladennia ta vykonannia uhody shchodo rehionalnoho rozvytku i vidpovidnoi typovoi uhody: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 trav. 2007 r. № 751. URL: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-p [in Ukrainian].

9. Pro zakhody shchodo realizatsii Kontseptsii derzhavnoi rehionalnoi polityky: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 veres. 2001 r. № 437-r. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/437-2001- r [in Ukrainian].

10. Pro Kontseptsiiu derzhavnoi rehionalnoi polityky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25 trav. 2001 r. № 341/2001. URL: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001 [in Ukrainian].

11. Pro stymuliuvannia rozvytku rehioniv: Zakon Ukrainy vid 8 veres. 2005 r. № 2850–IV. URL: www.zakon.rada.gov.ua>laws/show/2850–15 [in Ukrainian].

12. Rehionalnyi rozvytok ta derzhavna rehionalna polityka v Ukraini: stan i perspektivy zmin u konteksti hlobalnykh vyklykiv ta yevropeiskykh standartiv polityky. *Analitychnyi zvit*. Kyiv: [b. v.], 2014. 452 p. [in Ukrainian].

13. Tkachuk A. Derzhavna rehionalna polityka v novykh umovakh: zakonodavche reahuvannia. *Zavdannia na naiblyzhchyi period*. URL: www.u-lead.org.ua [in Ukrainian].

KORNIEVSKYI Serhii

PhD in Public Administration,

Specialist in Subdivision of Youth Issues in Department

of Youth and Sports Dnipropetrovsk Regional State Administration

LEGAL FUNDAMENTALS OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR REGIONAL DEVELOPMENT: STAGES OF FORMATION AND PERSPECTIVES FOR IMPROVEMENT

The article examines the stages of formation and development of Ukrainian legislation on directorate for regional development. The regulatory legal acts, which fix norms of regional development, are systematised, as well as the improvement perspectives for the mentioned legal system were identified.

The author has defined that the legal harmonization in the field of state directorate for regional development will facilitate a solution to the problem of a weak interconnection between strategic and budget planning, that is, a viable mechanism of practical implementation of state directorate for regional development will appear. Also, the introduction of common approach in developing and implementing the strategic documents at a local level will be ensured. Another positive result of the mentioned actions can be a solution to the following problem: the absence of qualitative monitoring and estimation of state regional politics implementation; this will enable to respond timely to the problems of regional development.

The study revealed that the legislation in the field of public administration and regional development has not been fully established and is in a formative stage.

The legal harmonization will contribute to the solution of the following issues:

- a weak interconnection between strategic and budget planning;
- the absence of a viable mechanism of practical implementation of state directorate for regional development;
- ensuring the introduction of common approach in developing and implementing the strategic documents at a local level;
- solving the problem of the absence of qualitative monitoring and estimation of state regional politics implementation, what will enable to respond timely to the problems of regional development.

Key words: state regional politics, regional development, formation stages of the legislation, institutes-legal environment, classification of legislation.

Надійшла до редколегії 07.08.20

УДК 351.9: 352.07 (100+477)
doi: 10.33287/102042

КУЛЕШОВ Володимир Володимирович
аспірант ОРІДУ НАДУ, голова Гніванської об'єднаної
територіальної громади Тиврівського району Вінницької області
ORCID: 0000-0003-2270-2823

МЕТОДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Аналізуються та систематизуються методи громадського контролю представницьких органів влади в державах світу та в Україні відповідно до наукових теорій та концепцій. Аналіз наукових доробок дозволив виокремити теоретичні аспекти громадського контролю органів представницької влади та виділити кращі практики щодо його запровадження на прикладі таких держав, як: Бельгія, Данія, Італія, Канада, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Румунія, США, Франція, Фінляндія, Шотландія.

У зарубіжній науці й практиці публічного управління громадський контроль розглядається як форма участі громадян. Методологія громадського контролю включає в себе методи, прийоми, техніки, інструменти залучення до участі громадян. Найчастіше застосовуються в державах світу такі методи: Делфі, Номінал груп, «do-ocracy», Planning Programming Budget System, визначення цілей і пошук альтернатив, впливу, встановлення контакту, громадські дискусії, громадське журі, громадське партнерство, громадська ініціатива, інтерактивні методи планування, консолідації, проектування, очної участі (спостереження) в засіданнях місцевої влади, просвітництва, регулювання, рольових змін, суспільного порядку, управління групами, процесами та цілями, фокус групи, цільового бюджетування. В Україні організація громадського контролю обмежена невеликим переліком методів, характерних для теорії організації, тобто методи громадського контролю переважно визначаються органами публічної влади.

Ключові слова: громадський контроль, методи громадського контролю, методи залучення громадян, представницькі органи влади, інститути громадянського суспільства.

Постановка проблеми. Сучасні процеси демократичного розвитку у глобалізованому світі потребують від України переосмислення підходів до розуміння та особливостей здійснення громадського контролю в представницьких органах влади. Розв'язання нагальних проблем передбачає застосування інноваційних форм та методів громадського контролю, спрямованих на усунення перешкод у процесі здійснення управлінської діяльності, використання певного інструментарію на різних етапах з чітким розподілом обов'язків і відповідальності кожного учасника.

В українських реаліях громадський контроль представницьких органів влади займає в системі взаємовідносин влади і суспільства опосередковане місце між державою і громадянським суспільством та забезпечує реалізацію прямих і зворотних зв'язків в управлінській діяльності. Особливу роль у цій проблематиці набуває значення переформатування відносин між органами публічної влади та суспільством, яке проходить стадію трансформації та супроводжується формуванням нової моделі в управлінській системі «практико-орієнтована управлінська діяльність – громадянське суспільство – громадський контроль».

Нагальною проблемою у сфері публічного управління та адміністрування є питання узагальнення кращих практик держав світу і визначення впливу світових тенденцій на організацію громадського контролю представницьких органів влади в Україні. Процеси реформування всіх сфер суспільного життя вимагають застосування інтегративних підходів до громадського контролю на основі інноваційних методів задля забезпечення функціонування органів представницької влади в установленому порядку.

У звіті Ради Європи з питань запровадження кращих демократичних практик

© Кулешов В. В., 2020

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

охарактеризована матриця громадської участі, наведена в Кодексі належної практики підготовки прийняття і застосування стандартів у процесі прийняття рішень, що передбачає чотири рівні участі з відповідними методами [19]. З такої позиції громадський контроль і залучення громадян розуміються як синоніми, саме тому методи залучення громадян розглядають як методи громадського контролю, що і призводить до формального сприйняття самого поняття «громадський контроль» як явища і як процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняних та зарубіжних наукових роботах існує значна кількість робіт, присвячених громадському контролю, методам, формам та процедурам його здійснення. Слід зазначити, що серед дослідників немає усталеного погляду на тлумачення громадського контролю та методів його здійснення. У науковій літературі серед таких науковців, як: В. Куцик, Д. Сухінін, В. Чаус, Б. Марчевська, Дж. Р. Террі, К. Войцеховська та ін. – є поширеною позицією виокремлення методів громадського контролю в межах теорій та концепцій, які, у свою чергу, поділяються на загальні та спеціальні. Інші автори, як-от: Б. Паркер, Е. Кійські Катая, Дж. Ляхдемакі-Пеккінен, П. Гертсберг, Т. Сандерс – ототожнюють методи громадського контролю та методи залучення громадян. Вони акцентують на пошуку нових підходів до вирішення певної ситуації, що передбачає формування індивідуальних підходів, нових способів спілкування, запровадження принципу спільної роботи як суб'єктів, так і об'єктів управління.

Вітчизняні дослідники – В. Василенко, В. Дорошенко, Є. Касяненко, І. Письменний, О. Пухкал – методи громадського контролю тлумачать як сукупність структурних складників, що реалізуються через певні механізми (нормативні, організаційні, правові тощо) та спрямовані на оцінювання діяльності представницьких органів влади. Слід зазначити, що майже всі країни Європи з демократичними режимами мають загальні принципи, інструменти та механізми для активної участі інститутів громадянського суспільства, які відображені в нормативно-правових актах та відповідних стандартах. Втім, у вітчизняних наукових працях відсутні комплексні дослідження з порівняння методів громадського контролю представницьких органів влади в державах світу та в Україні, що не дає можливості визначити уніфіковані принципи й процедури здійснення громадського контролю з метою відновлення довіри до органів публічної влади та формування зрілого громадянського суспільства.

Мета статті – проаналізувати та систематизувати методи громадського контролю відповідно до наукових теорій і концепцій (на підставі дослідження зарубіжного досвіду), узагальнити кращі практики держав світу та визначити вплив світових тенденцій на організацію громадського контролю представницьких органів влади в Україні.

Викладення основного матеріалу. У середині 1960-х рр. в США в межах теорії групової політики переосмислюється процедура контролю та наголошується на запровадженні методу Planning Programming Budget System (PPB) як способу контролю та мотивації організації. Дж. Р. Террі метод PPB характеризує як комплексний метод різноманітних аспектів державного управління з притаманними йому технікою затрат-вигод, входами-виходами системи, ефектами та альтернативами [14]. Слід зазначити, що через декілька років цей метод став активно запроваджуватись у федеральній системі США як вагомий засіб контролю функцій державного управління. Не втрачає він своєї актуальності і в умовах сьогодення.

За визначенням Дж. Р. Террі, у межах теорії суспільних благ виокремлюється метод управління за цілями, який науковець тлумачить як процес на основі участі з позиції очікуваних результатів, ресурси розподіляються відповідно до ступеня досягнення цілей та завдань органу влади. Дж. Р. Террі одним із методів контролю за процесом управлінської діяльності в межах теорії організації називає метод

визначення цілей і пошук альтернатив. Базується цей метод на системі технік, спрямованих на перетворення процесу управління з поточного стану в бажаний та виокремлення варіантів дій у певній ситуації [14].

Польські дослідники Б. Марчевська та К. Войцеховська в межах теорії управління пріоритет контролю надають органам державного управління й органам місцевого самоврядування, визначаючи контроль необхідним атрибутом їх діяльності на основі адміністративних методів [12]. На думку цих науковців, громадський контроль стосовно органів представницької влади являє собою складову частину адміністративного контролю. Громадський контроль реалізується на основі економічних, політичних, соціальних, ідеологічних методів, здатних забезпечити соціальний порядок. Для теорії управління характерним є здійснення громадського контролю на основі гарантій держави (нормативно-правове забезпечення) та соціальних норм, стандартів і орієнтирів [12]. Це передбачає певний комплекс заходів з боку держави, зокрема створення відповідної системи впливів, формування громадянських компетентностей (самоконтроль, відповідальність, самоорганізація моделі поведінки, мотивація тощо).

У концепції громадської участі визначається метод громадської ініціативи. Ступінь залучення громадян до управлінського процесу вимагає від органів представницької влади адаптуватись, більшою мірою враховувати ініціативи громадськості. За таким визначенням відбувається переформування відносин між громадськістю та муніципалітетами, що дістало назву «державна участь» [13].

У межах концепції громадської участі слід виокремити метод «do-ocracy» («роби охайно»), заснований на пошуку нових підходів до вирішення певної ситуації. Цей метод передбачає формування індивідуальних підходів, нових способів спілкування, запровадження принципу спільної роботи, підтримку форми демократичної співпраці [13]. Його активно запроваджує уряд Нідерландів, підтримка громадян здійснюється через різноманітні форуми організації, наприклад:

- організація ProDemos просуває демократію і верховенство закону, залучаючи велику кількість громадських представників до політичних та економічних питань;
- діяльність Інституту національних знань Movise спрямована на формування самодостатніх громадян [13].

У Нідерландах громадяни залучаються до процесу спільної управлінської діяльності через інформування та партнерство. Місцевий орган влади має за мету впровадити «демократію дії», за якої громадяни можуть вирішувати соціальні питання без залучення органу публічної влади та отримувати доступ до всіх даних державного сектору. Такий підхід відкриває доступ до докладної інформації про документи та прийняття рішень, включаючи витрату коштів муніципалітету/провінції, та дозволяє проводити експерименти з демократією на місцевому рівні, громадянам надається право пропонувати альтернативні способи вирішення конкретних питань. Рівень консультацій передбачає висловлення громадськістю власних думок, позицій, коментарів, поглядів з тих або інших питань [2].

У Франції кожен громадянин може внести пропозиції у дослідження доповідачів, що відповідають за конкретні законопроекти. Відповідно доповідачі можуть додати пропозиції громадян як додатки до своїх доповідей через інтернет-платформу <http://data.assemblee-nationale.fr/> [2].

Для Мальти на національному та місцевому рівнях характерними є проведення громадських консультацій (е-громадська влада), які мають за мету посилення ефективності, прозорості й громадської участі в реалізації проєктів, виконання законів та формування нової державної політики. Громадяни мають право на трансляцію в режимі реального часу спостерігати за нарадами місцевих рад, а також можливість відвідувати їх особисто, оскільки вони відкриті для громадськості [3].

Експертам Ради Європи з кращих практик щодо запровадження стандартів участі громадян представлено досвід м. Вроцлав (Польща), де громадянам дозволяється активно брати участь у розвитку міста для поліпшення умов проживання в ньому. Інноваційним підходом та однією з кращих практик виокремлено партисипативний бюджет. Бюджетування за участю виконавців – це спеціальний процес, за допомогою якого громадяни конкретного міста можуть брати участь особисто або через організацію в розподілі державних коштів [2]. У Данії надається доступ до державних даних і можливості їх повторного використання через онлайн-платформи, реєстри тощо [2].

Науковець Т. Сандерс наголошує на запровадженні інноваційного процесу щодо залучення громадськості до управлінського процесу та виокремлює методи громадського журі та методи публічного діалогу [16]. Правильне застосування цих методів дозволить сформувати конструктивний діалог органів представницької влади з громадськістю. Ефективність цих методів доцільна при веденні партисипативного бюджету, вона може впливати на фінансові потоки, визначати громадські інтереси або сприяти організації більш широкої дискусії.

У країнах Європейського Союзу увага акцентується на ефективності контролю з боку громадськості [16]. З такої позиції наголошується на інформаційно-просвітницькій роботі серед громадян та формуванні громадянських компетентностей. Така робота проводиться із застосуванням креативних методів залучення громадськості до спільної управлінської діяльності на основі експериментів та творчих ідей.

Доцільність запровадження креативних методів обґрунтовує П. Гертсберг, який визначає, що використання нових технологій, соціальних мереж та методів спільного проектування дозволить оптимізувати процедуру проведення громадського контролю за представницькими органами влади [15]. Одним із прикладів П. Гертсберг виділяє концепцію «відкритих дверей», яка успішно використовується майже в усіх містах Європи, а в Канаді її популярність зростає швидкими темпами. На заходах «відкритих дверей» орган представницької влади наближає громадян до процесу здійснення управлінської діяльності та надає можливість перейти на новий рівень громадянської активності. У Ванкувері (Канада) на постійній основі діє онлайн-консультаційний форум City Speaks, де громадськість може брати участь в обговоренні будь-яких питань. Метод соціального проектування характеризується як інноваційний метод взаємодії з громадськістю, він спрямований на залучення громадян до управлінських процесів (проведення спільних заходів «за чашкою кави», тематичних зустрічей та круглих столів тощо).

В європейських країнах виокремлюють методи планування, які відіграють важливу роль під час здійснення громадського контролю [20]. Такий підхід заснований на демократичних принципах та забезпечує участь спільнот / груп громадян у процесі первісного планування бюджету участі (партисипативного бюджету). Органи публічної влади стають простором для взаємодії представників влади і громадськості, для яких призначений проєкт. Спільне планування може включати в себе методи поверхневих і фундаментальних вправ зі збору інформації (ці методи використовуються під час початкового планування стратегії / проєкту розвитку, головним чином з метою зробити усвідомлений вибір у проєкті). До більш проактивних методів слід віднести консультації з громадянами / спільнотами, багаторівневі консультації із зацікавленими сторонами між агентством з розвитку / інститутами громадянського суспільства, членами / представниками спільноти, а також представниками органу влади. Також існують інклюзивні методи збору інформації [20].

Серед зарубіжних наробок, які демонструють зарубіжні практики демократії участі, слід виокремити дослідників Е. Кійскі Катаю та Дж. Ляхдемакі-Пеккінен,

які наголошують, що методи участі громадськості стали стандартними практиками, які запроваджуються з метою отримання корисної інформації від громадян, але ніяким чином не сприяють здійсненню громадського контролю [17].

Науковці, аналізуючи досвід Італії, громадський контроль розглядають як певну процедуру, що охоплює процеси прийняття рішень на основі використання дорадчих методів, методів обговорення. В Румунії функції громадського контролю переважно належать організаціям третього сектору, а методом контролю є інтернет, сутність якого полягає в протидії політичним наслідкам на основі інформаційно-комунікаційних технологій. Досвід Фінляндії демонструє запровадження більш креативного підходу, громадський контроль намагаються включити в процес розробки державної політики через розробку спеціальної платформи на основі методів консолідації та методів розповсюдження [17].

Бельгійські дослідники одним із методів громадського контролю виокремили соціальне проєктування (одним із прикладів є соціальний проєкт, ініційований громадською організацією, мета якого – відображення громадської позиції, вироблення пропозицій для влади, які врешті були враховані та реалізовані у вигляді управлінських рішень) [17].

В німецькому місті Мельбурн уже більше ніж 10 років під час громадського контролю успішно застосовують метод спільного панування. У Шотландії громадський контроль здійснюється на основі методів залучення, методів комунікації (встановлення каналів зворотного зв'язку, проведення семінарів, залучення експертів), процеси прийняття рішень супроводжуються проведенням консультацій. В країні діє урядова платформа Citizen Space, через яку громадяни беруть участь в управлінських процесах та можуть впливати на прийняття управлінського рішення [17]. Це співвідноситься з методами проєктування.

Британська програма зі сприяння включенню наукових і технологічних пропозицій і громадського контролю в процес прийняття рішень «Sciencewise» пропонує фінансування й експертну допомогу органам публічної влади, щоб допомогти їм розвивати діалог, використовувати його в процесі прийняття та виконання рішень. Автори «Sciencewise» зазначають, що з'являється все більше свідчень про переваги залучення [17].

Б. Паркер основними методами громадського контролю визначає методи залучення та планування. Науковець виділяє п'ять переваг участі громадян у процесі планування: постійне інформування (не лише на етапі прийняття рішення, але й на початку обговорення); громадська підтримка планування рішень та постійний контроль за його виконанням; здійснення громадської експертизи; співробітництво та довіра між органом представницької влади та громадськістю [18]. На думку Б. Паркера, органи влади мають можливість використовувати різноманітні методики з метою залучення громадськості до спільної діяльності та отримувати від цього переваги. Науковець виокремлює теорію місцевої партисипації (теорії залучення). Проте існують певні варіанти, від основних відкритих зустрічей до більш досконалих методик, таких як методи Делфі та Номінал груп [18]. Ці методи можуть бути представлені як континуум, який варіюється від пасивного залучення до активного.

У звіті Ради Європи з питань запровадження кращих демократичних практик охарактеризована матриця громадської участі, наведена в Кодексі належної практики підготовки, прийняття і застосування стандартів у процесі прийняття рішень. Виокремлюють чотири рівні участі. Слід зазначити, що для кожного рівня характерними є відповідні методи. Відповідно до Кодексу належної практики підготовки, прийняття і застосування стандартів у процесі прийняття рішень виокремлюють рівні та матрицю громадської участі. Парадигма участі також включає в себе територіальні та урядові виміри: національний, субнаціональний та місцевий рівні [19].

Згідно з матрицею участі за матеріалами Кодексу належної практики підготовки, прийняття і застосування стандартів у процесі прийняття рішень (Рада Європи) узагальнені та систематизовані методи громадського контролю відповідно до рівнів участі громадськості та надана авторська класифікація.

Для найвищого рівня партнерства характерними є такі методи: регулювання, суспільного порядку, процедурний, інформаційний, просвітницький, договірні, погоджувальні, примирення, партисипативні, залучення, спільної діяльності, спільного прийняття рішень, проєктний, соціального проєктування, стратегічного партнерства (запровадження відповідних технік для функціонування ефективної системи, розуміння кожного учасника, здійснення спільної діяльності відповідно до інтересів кожного, узгодження дій кожного на основі принципів рівності, добровільності, відкритості, прозорості).

На рівні налагодження діалогу виокремлюють таку групу методів: методи встановлення контакту, спілкування, проведення дискусій, комунікативні, планування, координації, маніпуляції, пропаганди (відповідну систему технік доцільно використовувати під час встановлення діалогу між органами публічної влади та громадянського суспільства, дії яких спрямовані на встановлення консолідованої демократії на основі принципів відкритого суспільства. Діалог – ефективний підхід до побудови довіри між громадянами та органами публічної влади, що базується на розумінні та взаємовідповідальності).

Консультації здійснюються на основі таких методів: управління соціально-масовими процесами, управління групами, управління групами та процесами, соціального регулювання, маніпуляції, навіювання, впливу, рольових змін, профілактики, ідеологічних, планування (системи технік запроваджуються для зацікавленості та включення громадянина до обговорення політики (на будь-якому рівні), з такої позиції консультації сприяють включенню громадянина до вищого рівня участі – діалогу).

Для рівня впливів основними методами є: методи інформування, примушення, навіювання, пояснення, отримання даних, метод ініціатив (система технік спрямована на виявлення можливих тенденцій наслідків політики, вивчення суспільної думки, ставлення та очікувань громадськості з метою моніторингу відповідних змін).

Окрім зарубіжних джерел, проаналізуємо досвід України щодо запровадження різних методів громадського контролю задля визначення тотожності цих підходів із тими, що запропоновані зарубіжними науковцями і фахівцями, та розуміння сутності громадського контролю.

Вітчизняні науковці В. Куцик, В. Чаус метод планування розуміють як конкретний спосіб, технічний прийом, за допомогою якого вирішується яка-небудь проблема планування, розраховуються числові значення показників пропозицій, стратегічних програм і планів [7]. Це свідчить про недієвість та практичну неможливість громадського контролю. Вітчизняний науковець Є. Касяненко, посилаючись на загальноновизнані міжнародні стандарти, зазначає, що органи місцевого самоврядування є представницькою інституцією, яка підконтрольна та підзвітна громадянам, тобто її сформували для забезпечення власних інтересів [5].

І. Письменний, досліджуючи питання становлення та розвитку громадянського суспільства, акцентує увагу на втраті державою здатності контролювати динаміку самоорганізаційних процесів. Він розглядає суспільний контроль як характеристику розвиненого громадянського суспільства. Автор зауважує, що наявність державного та громадського контролю суттєво відображається на ході суспільних проблем. Ефективний контроль за владою має ґрунтуватися, на думку науковця, на повній та достовірній інформації щодо діяльності органів [8].

Д. Сухінін, аналізуючи роботи багатьох науковців, наголошує, що контроль

розглядається лише в системі державного управління, а окремі науковці взагалі контроль визначають лише як функцію держави. Місцеве самоврядування розглядається як форма децентралізації державного управління і форма залучення населення до участі в державному управлінні, що передбачає певну автономність процесу контролю. Науковець виокремлює як вид стратегічний контроль [11].

О. Пухкал визначає громадський контроль як вид соціального контролю, комплекс різних заходів, «який здійснюють громадяни, інститути громадського суспільства (політичні партії, профспілки, ЗМІ, громадські об'єднання) зі спостереження та перевірки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою примусу влади до виконання норм законів, відповідального та компетентного виконання своїх обов'язків» [9].

В. Василенко і В. Дорошенко контроль розуміють як загальну складну правову категорію, «яка пов'язана переважно з перевіркою уповноваженими суб'єктами відповідності об'єкта контролю чинним правилам» [1, с. 167]. Науковці розглядають три види контролю: громадський, цивільний, громадянський. Вони наголошують, що «форми, методи, мета й завдання контролю будуть залежати від сфери та суб'єктів, які здійснюють таку перевірку» [1, с. 170].

Проекти з розвитку громадянського суспільства, які активно реалізуються з 2016 р. Координатором проєктів ОБСЄ в Україні, демонструють кращі практики розвитку співпраці партнерства між урядом та організаціями громадянського суспільства. Слід зазначити, що взаємодія здійснюється на основі нової програми політики належного врядування, яка передбачає налагодження дієвої системи громадського контролю. Відповідно до результатів проєктів з розвитку громадянського суспільства в Україні та державах світу, одними з ефективних методів громадського контролю визначено методи інформування та організаційного планування. Ці методи використовуються під час відкритого обговорення органами виконавчої влади програмних політичних документів комплексного характеру [4].

Метод комунікаційного планування демонструє доцільність запровадження в сучасних умовах цифрових комунікацій, залишаючи все менше і менше простору як для традиційних засобів масової інформації, так і для традиційних каналів спілкування з громадськістю, спонукаючи державних службовців, відповідальних за комунікації, набувати нових навичок, пов'язаних із медійною діяльністю [6]. Соціальні медіа-платформи постійно працюють над розробкою нових інструментів та надають більше можливостей для запровадження дієвого контролю в органах представницької влади.

У межах аналітичного звіту експерти Ради Європи визначають найбільш ефективні методи залучення жителів за оцінками представників органів міської влади та представників громадянського суспільства. Це методи віддаленого залучення, які передбачають систему технік обов'язкового зворотного зв'язку: кол-центри та електронні петиції. Експерти наголошують, що найпоширеніші методи залучення виконують роль зворотного зв'язку із жителями, проте не є такими, що діють на випередження, до прийняття якогось рішення [10].

Отже, серед науковців немає усталеної думки щодо способів здійснення громадського контролю: одні ототожнюють їх із формами контролю, інші – з умовами його ефективності, окремі автори етапи контрольного процесу (спостереження, оцінювання, аналіз, прогнозування) видають за його методи. Також є науковці, які до методів громадського контролю відносять ідеологічні, релігійні, соціокультурні, морально-психологічні настрої в суспільстві.

Висновки. Аналіз зарубіжних та вітчизняних наукових публікацій продемонстрував протилежні погляди стосовно розуміння форм, методів, процедур, механізмів, технологій, інструментів здійснення громадського контролю. Серед науковців немає усталеної думки щодо способів здійснення громадського контролю:

одні ототожнюють їх із формами контролю, інші – з умовами його ефективності, окремі автори етапи контрольного процесу видають за його методи. У вітчизняній науковій літературі методи громадського контролю тлумачаться як система технік та технологій для досягнення поставленої мети, увага акцентується на доцільності використання певного інструментарію на різних етапах його здійснення.

Вивчення кращих зарубіжних практик, зокрема таких держав, як: Бельгія, Данія, Італія, Канада, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Румунія, США, Франція, Фінляндія, Шотландія, а також статистичних та методичних джерел надало можливість систематизувати методи громадського контролю відповідно до наукових теорій та концепцій. Узагальнення отриманих результатів показало, що в зарубіжних державах використовується велика кількість методів громадського контролю представницьких органів влади. Ці методи ґрунтуються на теоретико-методологічних засадах. В Україні, на відміну від зарубіжних держав, побудова громадського контролю обмежена невеликим переліком методів, характерних для теорії організації, тобто громадський контроль будується так, як працює будь-який відділ органу державної влади або місцевого самоврядування.

Перспективами подальших розвідок є дослідження особливостей впровадження нових методів громадського контролю на основі кращих зарубіжних практик, а саме: методу РРВ, громадської ініціативи, «do-ocracy», громадського журі, публічного діалогу, спільного проектування, методів Делфі та Номінал груп тощо.

Список бібліографічних посилань

1. Василенко В. М., Дорошенко В. А. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю національного антикорупційного бюро України. *Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2017. № 4(79). С. 165 – 176. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/download/19/19/> (дата звернення: 23.07.2020).
2. Гражданское участие в процессе принятия решений: обзор стандартов и практик в государствах-членах Совета Европы. URL: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2017/06/Civil-participation-in-decision-making-processes_An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States_Rus.pdf (дата звернення: 10.06.2020).
3. Европейская Комиссия. Электронный общий рынок. 2015. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter> (дата звернення: 20.07.2020).
4. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016 – 2020. Київ: Ваіте, 2016. 280 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/d/303331.pdf> (дата звернення: 02.06.2020).
5. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Наук. вісн. Дніпропетровського держ. ун-ту внутрішніх справ*. 2017. № 4. С. 71 – 79.
6. Комунікаційний інструментарій для державних службовців. Звіт для державних службовців в рамках проекту EC Association4U за підтримки Європейського Союзу. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/communication-toolkit-a4u-mip-ukr.pdf> (дата звернення: 30.06.2020).
7. Куцик В. І., Чаус В. М. Методи і методичні підходи до планування діяльності підприємства: співвідношення та розвиток у сучасних умовах. *Торгівля, комерція, підприємництво*. 2010. № 11. С. 261 – 267.
8. Письменний І. В. Трансформація публічного управління в інститут суспільної взаємодії в процесі становлення громадянського суспільства. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. № 4(11). С. 12 – 23.
9. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. Сер. «Механізми державного управління». 2010. № 14. С. 56 – 58.
10. Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні. Дослідження Аналітичного центру CEDOS в рамках впровадження проекту Аналітичним

центром Ради Європи. URL: <https://dsk.kyivcity.gov.ua/files/2017/11/30/Doslidzhennya.pdf> (дата звернення: 02.07.2020).

11. Сухінін Д. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 3 (14). С. 283 – 294.

12. Administrative Control. Retrieved from http://informatorects.uw.edu.pl/en/courses/view?prz_kod=4007-M2KONA.

13. Citizen participation. Active citizens. (n. d.). *Government of the Netherlands*. Retrieved from <https://www.government.nl/topics/active-citizens/citizen-participation>.

14. Control: Definition, Purposes, Methods and Means. Retrieved from www.yourarticlelibrary.com/control-definition.

15. Gertsberg, P. (2018). *10 Lessons in More Engaging Citizen Engagement*. Retrieved from <https://www.smartcitiesdive.com/ex/sustainablecitiescollective/10-lessons-more-engaging-citizen-engagement/231051/>.

16. *It's time to get creative about public engagement in innovation policy*. Retrieved February 28, 2018 from <https://www.publicengagement.ac.uk/whats-new/blog/its-time-get-creative-about-public-engagement-innovation-policy>.

17. Kiiski Kataja, E., & Lahdemaki-Pekkinen, J. (2017). *Ten interesting initiatives in democracy and participation*. Retrieved July 3, 2017 from <https://www.sitra.fi/en/articles/ten-interesting-initiatives-democracy-participation/>.

18. Parker, B. (2003). *Planning Analysis: The Theory of Citizen Participation*. Retrieved from <https://pages.uoregon.edu/rgp/PPPM613/class10theory.htm>.

19. *Participatory democracy tools: European standards and practices. Opinion of the special adviser to the government of Ukraine of decentralization*. (2017). Retrieved from http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/CoE_Opinion_Participatorydemocracy_SAGUD-LPO20171_.pdf.

20. *Planning and Budgeting*. Retrieved from <http://www.practiceinparticipation.org/index.php/pages/planning-and-budgeting/>.

List of references

1. Vasylenko V. M., Doroshenko V. A. Poniattia ta zmist hromadskoho kontroliu za diialnistiu natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy. *Visn. Kharkiv. nats. un-tu vnutr. sprav*. 2017. № 4(79) P. 165 – 176. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/download/19/19/> (data zvernennia: 23.07.2020) [in Ukrainian].

2. Grazhdanskoe uchastie v protsesse prinyatiya resheniy: obzor standartov i praktik v gosudarstvah-chlenah Soveta Evropyi. Strasburg, 2016. URL: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2017/06/Civil-participation-in-decision-making-processes_An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States_Rus.pdf (data zvernennya: 10.06.2020) [in Russian].

3. Evropeyskaya Komissiya. Elektronnyy obschiy ryinok. 2015. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter> (data zvernennya: 20.07.2020) [in Russian].

4. Isnuiuchi mekhanizmy spivpratsi orhaniv derzhavnoi vlady z orhanizatsiiamy hromadianskoho suspilstva v konteksti realizatsii Natsionalnoi stratehii spriyannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini 2016 – 2020. Kyiv: Vaite, 2016. 280 p. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/d/303331.pdf> (data zvernennia: 02.06.2020) [in Ukrainian].

5. Kasianenko Ye. V. Teoretyko-pravova kharakterystyka form hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. *Nauk. visn. Dnipropetr. derzh. un-tu vnutr. sprav*. 2017. № 4. P. 71 – 79 [in Ukrainian].

6. Komunikatsiinyi instrumentarii dlia derzhavnykh sluzhbovtsiv. Zvit dlia derzhavnykh sluzhbovtsiv v ramkakh proektu YeS Association4U za pidtrymky Yevropeiskoho Soiuzu. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/communication-toolkit-a4u-mip-ukr.pdf> (data zvernennia: 30.06.2020) [in Ukrainian].

7. Kutsyk V. I., Chaus V. M. Metody i metodychni pidkhody do planuvannia diialnosti pidpriemstva: spivvidnoshennia ta rozvytok u suchasnykh umovakh. *Torhivlia, komertsii, pidpriemnytstvo*. 2010. № 11. P. 261 – 267 [in Ukrainian].

8. Pysmennyi I. V. Transformatsiia publicnogo upravlinnia v instytut suspilnoi vzaïmodii v protsesi stanovlennia hromadianskoho suspilstva. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2011. № 4(11). P. 12 – 23 [in Ukrainian].
9. Pukhkal O. H. Hromadskyi kontrol yak vazhlyvyi chynnyk demokratyzatsii ta efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. Ser. «Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia». 2010. № 14. P. 56 – 58 [in Ukrainian].
10. Spryannia uchasti hromadian u demokratychnomu protsesi pryiniattia rishen v Ukraini. Doslidzhennia Analitychnoho tsentru CEDOS v ramkakh vprovadzhennia proektu Analitychnym tsentrom Rady Yevropy. URL: <https://dsk.kyivcity.gov.ua/files/2017/11/30/Doslidzhennya.pdf> (data zvernennia: 02.07.2020) [in Ukrainian].
11. Sukhinin D. Kontrol v orhanakh derzhavnoi vlady ta orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: porivnialnyi analiz. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2012. № 3 (14). P. 283 – 294 [in Ukrainian].
12. Administrative Control. Retrieved from http://informatorects.uw.edu.pl/en/courses/view?prz_kod=4007-M2KONA [in English].
13. Citizen participation. Active citizens (n. d.). *Government of the Netherlands*. Retrieved from <https://www.government.nl/topics/active-citizens/citizen-participation> [in English].
14. *Control: Definition, Purposes, Methods and Means*. Retrieved from [www.yourarticlelibrary.com › control-definition](http://www.yourarticlelibrary.com/control-definition) [in English].
15. Gertsberg, P. (2018). *10 Lessons in More Engaging Citizen Engagement*. Retrieved from <https://www.smartcitiesdive.com/ex/sustainablecitiescollective/10-lessons-more-engaging-citizen-engagement/231051/> [in English].
16. *It's time to get creative about public engagement in innovation policy*. Retrieved February 28, 2018 from <https://www.publicengagement.ac.uk/whats-new/blog/its-time-get-creative-about-public-engagement-innovation-policy> [in English].
17. Kiiski Kataja, E., & Lahdemäki-Pekkinen, J. (2017). *Ten interesting initiatives in democracy and participation*. Retrieved July 3, 2017 from <https://www.sitra.fi/en/articles/ten-interesting-initiatives-democracy-participation/> [in English].
18. Parker, B. (2003). *Planning Analysis: The Theory of Citizen Participation*. Retrieved from <https://pages.uoregon.edu/rgp/PPPM613/class10theory.htm> [in English].
19. *Participatory democracy tools: European standards and practices. Opinion of the special adviser to the government of Ukraine of decentralization*. (2017). Retrieved from http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/CoE_Opinion_Participatorydemocracy_SAGUD-LPO20171_.pdf [in English].
20. *Planning and Budgeting*. Retrieved from <http://www.practiceinparticipation.org/index.php/pages/planning-and-budgeting/> [in English].

KULESHOV Volodymyr
Postgraduate Student, Odesa Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Chairman
of the Hnivan United Territorial Community of Vinnytsia Region

PUBLIC CONTROL METHODS OF REPRESENTATIVE AUTHORITIES: FOREIGN AND UKRAINIAN EXPERIENCE

The article analyzes and systematizes the methods of public control of representative bodies in the world and in Ukraine relying on scientific theories and concepts. The analysis of scientific outcomes allowed to define theoretical aspects of public control of representative authorities and to reveal the best practices for its implementation, taking the cases of such countries as Belgium, Denmark, Italy, Canada, Malta, the Netherlands, Germany, Poland, Romania, USA, Ukraine, France, Finland, Scotland.

In foreign science and practice of public administration, public control is treated as a form of citizen participation. The methodology of public control includes methods, techniques, technologies, tools, etc. to involve citizens, and then – public control. The most applicable methods in the world

are: Delphi, Nominal Group, «do-ocracy», PPB (Planning Programming Budget System), goal setting and searching for alternatives, influence, establishing contact, public debate, public jury, public partnership, public initiative, interactive methods of planning, consolidation, creative (design), face-to-face participation (observation) in local government meetings, education, regulation, role change, public order, group management, processes and goals, focus group, target budgeting. In Ukraine, the realization of public control is limited by a small list of methods that are characteristic of the theory of organization, i.e. methods of public control are mainly determined by public authorities.

The realization of public control in the world is product-oriented, which consists in focusing knowledge and combining it with priority forms and methods of its implementation, in order to form a system of effective inter-action and inter-impact of subjects and objects of the managerial process.

Key words: public control, methods of public control, methods of involving citizens, representative authorities, civil society institutions.

Надійшла до редколегії 07.09.20

РУДІК Надія Михайлівна

канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ORCID: 0000-0002-8535-075X

ПОЛІТИКА ЄС У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ

Розглядаються ключові виклики та проблеми політики ЄС у сфері запобігання та протидії корупції. На основі аналізу зібраних Європейською Комісією статистичних даних щодо корупції результатів експрес-опитування Євробарометру щодо ставлення європейського бізнесу до корупції в ЄС, звіту ЄС про боротьбу з корупцією, а також аналітичних матеріалів, підготовлених Європейською Комісією у межах циклу координації економічної політики ЄС, виділяються такі ключові виклики антикорупційної політики ЄС: належне вимірювання корупції, зменшення можливостей для виникнення корупції, забезпечення ефективної кримінально-правової реакції на корупцію, визначення сфер державної політики, які є найбільш вразливими щодо корупційних ризиків. Такими сферами є державні закупівлі, охорона здоров'я, будівництво та добувна промисловість. У сфері державного управління та місцевого самоврядування найбільш вразливими до корупційних ризиків є містобудівне планування та видача дозвільних документів, управління поведінкою із відходами та рішення про перегляд зонування міських та інших територій. Досвід ЄС показує, що, для того щоб політика була успішною, мають бути створені інструменти для запобігання, виявлення, припинення корупції та покарання за вчинення корупційних діянь.

Ключові слова: антикорупційна політика ЄС, запобігання корупції, вимірювання корупції, ставлення до корупції, корупція у сфері державних закупівель, корупція у сфері охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Під час розроблення та імплементації політики запобігання та протидії корупції в ЄС ураховують те, що це складне явище, яке має економічний, соціальний, політичний та культурний виміри. Тому ефективна та дієва політика в цій сфері має ґрунтуватися на фактах щодо її поширеності та форм у певній країні, умов, які її породжують, інституційних та інших стимулів, які можуть бути використані в боротьбі з нею. Політику боротьби з корупцією не можна звести до стандартного комплексу заходів, що підходять для всіх випадків і країн. Проте, щоб політика була успішною, повинні бути створені інструменти для запобігання, виявлення, припинення корупції та покарання за вчинення корупційних діянь. Корупція залишається досить поширеним явищем у державах-членах ЄС, незважаючи на постійні зусилля Європейської Комісії (ЄК), спрямовані на дотримання законодавчих та інституційних рамок відповідно до *acquis* (правового доробку) ЄС та європейських стандартів. Особливо вразливими до корупції є посткомуністичні країни-кандидати та потенційні кандидати на вступ, тому ЄК вимагає від них безкомпромісного викорінення корупції, а також ліквідації будь-яких проявів політичної корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Український та зарубіжний досвід боротьби з корупцією досліджується в наукових працях Т. Ільєнок, О. Дульського, К. Ростовської, Н. Задираки, Р. Кабанця, Н. Ахтирської, О. Сосніна, І. Чемериса, В. Чепелюка, О. Дяченка, І. Корулі, В. Беглиці, Н. Підбережника, М. Мельника, В. Дмитрієва та ін. Вчені розглядають актуальні проблеми, сучасний стан та зарубіжний досвід боротьби з корупцією, а саме: міжнародно-правові основи

запобігання та протидії корупції; проблеми формування та реалізації антикорупційної політики; проблеми створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів; роль суб'єктів запобігання й протидії корупції в реалізації антикорупційної політики; юридичну відповідальність за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією; розшук майна, що підлягає конфіскації, та повернення активів.

Метою статті є з'ясування ключових викликів та проблем, з якими стикається ЄС та його держави-члени у сфері запобігання та протидії корупції.

Викладення основного матеріалу. Першим викликом політиці ЄС у сфері запобігання та протидії корупції є належне вимірювання цього явища. ЄК наголошує на тому, що для розроблення стратегії боротьби з корупцією важливо зрозуміти рівень корупції та форми, які вона набуває в будь-якій країні, а також визначити сектори, що мають високий ризик, ключові чинники, які стоять за нею. Однак збір достовірних даних про рівень корупції є особливою проблемою, ураховуючи, що корупція процвітає саме тоді, коли вона залишається прихованою. Порівняльна міждержавна офіційна статистика щодо корупційних правопорушень є мізерною [8, р. 3]. Дослідницький збір статистики на рівні ЄС, який зробила ЄК у 2015 р., виявив багато відмінностей між державами-членами щодо визначення правопорушень, наявних показників та методології реєстрації даних [5].

Вимірювання корупції є складним завданням. Корупція відрізняється від більшості аспектів, що характеризують стан та багатство будь-якої економіки, які можна виміряти за об'єктивними економетричними показниками. Незважаючи на те що можна оцінити ситуацію з корупцією, зазвичай неможливо кількісно оцінити повний обсяг, тобто глибину і масштаб проблеми. Отже, кількісні оцінки спираються на вибіркові опитування щодо досвіду корупції в поєднанні з експертними оцінками на основі спеціальних досліджень. Ці експертні оцінки традиційно використовуються для аналізу системних особливостей, що впливають на корупційні ризики або гарантії проти таких ризиків, що існують у різних умовах. Опитування щодо сприйняття корупції розкрило важливу ознаку поширеності проблеми впродовж певного відрізка часу. Якщо бізнес чи широкі кола громадськості сприймають корупцію як поширене явище, це може бути важливим бар'єром для інвестицій, посилюючи й без того негативні наслідки корупції для економіки. До речі, результати недавніх досліджень показують узгодженість між сприйняттям корупції та реальним досвідом корупції [4].

У грудні 2017 р. ЄК оприлюднила звіт проведеного в жовтні того ж року експрес-опитування Євробарометру щодо ставлення європейського бізнесу до корупції в ЄС, який показує, наскільки підприємці відчувають, що вони потерпають від корупції, зокрема в системі державного управління. Корупція сприймається європейцями як велика проблема й серйозна перешкода для ведення бізнесу, однак результати останніх за часом опитувань Євробарометру свідчать про певне поліпшення ситуації та зростання оптимізму як серед громадян, так і серед представників бізнесу. Ось деякі ключові моменти цього дослідження [7; 9, с. 4 – 5]:

1. Сьогодні і громадяни (68 %), і бізнес (67 %) вважають корупцію менш поширеною, ніж у 2013 р. Порівняно з дослідженням 2013 р. компанії у 18-ти державах-членах ЄС та громадяни з 20-ти держав-членів ЄС тепер менш схильні говорити про те, що корупція є поширеним явищем.

2. Сьогодні менше компаній називають корупцію проблемою для ведення бізнесу, але існують великі відмінності між країнами. Корупція залишається проблемою для 37 % компаній, а малі підприємства, здається, більше потерпають, ніж великі (38 % проти 15 %). Це також відображається на сприйнятті громадян. Так, респонденти з нижчими рівнями доходів і освіти гостріше відчувають вплив

корупції на них особисто (завершили освіту у віці 15 років і не вчаться далі – 31 % проти 21 %, тих, хто припинив навчання після 20-ти років).

3. Громадяни налаштовані більш оптимістично щодо того, як проблема корупції вирішується в їхній країні, але компанії, навпаки, демонструють протилежну думку. Близько третини громадян (30 %) вважає, що зусилля їхніх урядів із боротьби з корупцією є достатніми (порівняно з 2013 р. більше на 7 відсоткових пунктів), але 56 % (менше на 7 відсоткових пунктів) не згодні з тим, що в їх країні рівень судового переслідування є достатнім для протидії корупції. У 10-ти державах-членах менше ніж одна п'ята компанія погоджується з тим, що люди або підприємства, упіймані на підкупі високопоставлених посадових осіб, були належно покарані. Причому такі показники є особливо низькими в Хорватії (5 %) та Словаччині (9 %).

4. Лише чверть європейських компаній вважає, що фінансування політичних партій є достатньо прозорим, а більшість компаній (61 %) все ще вважає, що люди і підприємці, яких упіймали за підкуп високопоставлених чиновників, не отримали належного покарання. У 19-ти державах-членах частка компаній, які погоджуються з твердженням, що фінансування політичних партій є достатньо прозорим та контрольованим, є меншою за середній показник в ЄС-28, який становить 25 %. Угорщина (8 %), Словаччина (10 %) та Іспанія (10 %) взагалі мають дуже низький рівень згоди з цим твердженням.

5. Фаворитизм і занадто тісні зв'язки між бізнесом та політикою викликають занепокоєння у великій кількості компаній. Так, майже вісім із десяти (79 %) компаній погоджуються з тим, що такі зв'язки призводять до корупції в їхній країні. Майже половина (47 %) компаній стверджує, що прихильне ставлення до друзів і членів сім'ї в бізнесі є найпоширенішою корупційною практикою в їхній країні, тоді як 44 % компаній указують на те, що прихильність до друзів і членів сім'ї поширена також і в державних установах. Частка респондентів (31 %), які вважають, що податкове шахрайство є найбільш поширеним, значно зменшилася з 2015 р. (на 8 відсоткових пунктів). Вартісний поріг, у разі перевищення якого отримані публічними службовцями гроші, подарунки або послуги вважатимуться хабаром, залишається низьким: 12 % бізнесменів вважають, що будь-який подарунок є хабаром, а понад дві третини вважають хабаром подарунок від 100 євро. Ці показники залишаються стабільними з 2015 р.

6. Три з десяти компаній, які взяли участь у державних тендерах на закупівлю товарів і послуг, заявили, що корупція не дозволила їм виграти. Частка компаній, які заявили, що їм не вдалося виграти публічний тендер, зменшилася з 2015 р. на 3 відсоткових пункти. Лише в трьох державах-членах ЄС більшість компаній заявляють про це: у Румунії (62 %), Болгарії (62 %) та Греції (52 %). У Данії лише 14 % компаній нарікають на корупцію під час державних закупівель. У сфері державних закупівель компанії, як і в 2015 р., скаржаться на широке використання у своїй країні в оголошеннях про закупівлі спеціальних розроблених під окремі компанії вимог та специфікацій (61 %), нечітких критеріїв відбору або оцінки поданих пропозицій (54 %), наявності конфлікту інтересів під час оцінки заявок (54 %).

Загалом наведені вище дослідження відповідають усталеній практиці: починаючи з 2013 р. тричі проводилося експрес-опитування про рівень сприйняття корупції представниками бізнесу, тоді як спеціальне дослідження Євробарометру з корупції проводилося з 2007 р. вже в п'яте.

Другим викликом ЄК вважає проблему запобігання, тобто зменшення можливостей для виникнення корупції. У ЄС виходять з того, що профілактика корупції є ключовою опорою в боротьбі з корупцією. Багато держав-членів створили установи, розробили конкретні правила для запобігання корупції й

підвищення рівня доброчесності в державному секторі. Інші держави-члени хоча й мають менш складні антикорупційні системи, але вони стикаються з меншими ризиками корупції через встановлені профілактичні механізми, практики чи традиції, що існують.

Однією з ключових проблем у справі запровадження профілактичних заходів є проведення їх на основі ретельного діагностування ризиків та вразливих місць [8, р. 7]. Превентивні заходи мають бути орієнтовані на проблеми, які вони прагнуть вирішити, а використовувати їх слід лише там, де є реальна потреба. В іншому випадку вони можуть перетворитися на звичайну бюрократичну вправу, яка не дасть жодного результату. Без належної імплементації та подальшої діяльності за досягнутими результатами навіть найскладніша превентивна стратегія залишатиметься суто формальною та матиме незначний вплив на рівень корупції.

Інша проблема пов'язана з фрагментацією [8, р. 7]. Часто превентивні заходи не дають відчутних результатів, якщо вони не є частиною комплексного підходу. Наприклад, підвищення обізнаності з питань корупції матиме незначний ефект, якщо персонал, що стикається з дилемами щодо доброчесності, не отримуватиме постійну консультативну допомогу та підтримку або якщо навчання не супроводжується реформами державної служби, які запроваджують меритократичний набір на службу (заснований на заслугах) чи ротацію персоналу на чутливих до корупції посадах.

Нарешті, важливими є питання відповідальності та підзвітності. Превентивні заходи можуть не дати бажаних результатів, якщо немає чіткої лінії зверху і якщо правила не виконуються на місцях. Ефективна превентивна стратегія починається зі своєчасного та адекватного реагування на випадки корупції, у тому числі дисциплінарне провадження, де це доречно, з відповідної комунікації та роботи із засобами масової інформації відповідно до чутливості питання.

Третім викликом є забезпечення ефективної кримінально-правової реакції на корупцію. Рада Європи, ООН та ЄС встановили міжнародні стандарти криміналізації корупції. Багато держав-членів запровадили суттєві законодавчі реформи у відповідь на ці стандарти, щоб зробити процедури ефективнішими та посилити антикорупційні положення (ураховуючи більш чітке визначення правопорушень та передбачивши в деяких випадках застосування більш серйозних покарань та прискорених процедур).

Однак, незважаючи на ці постійні зусилля, ряд держав-членів стикається з певними проблемами. Перший огляд виконання державами-членами ЄС Конвенції ООН проти корупції свідчить про наявність ряду проблем [14; 16].

Окрім власне законодавчих положень, для інститутів, які уповноважені вживати примусові заходи з виконання встановлених норм і правил, дуже важливе значення також має можливість працювати ефективно та неупереджено. Для органів судової влади, прокуратури та правоохоронних органів важливо бути незалежними, діяти професійно та мати належне фінансування, забезпечення кадровими та матеріально-технічними ресурсами. Крім того, важливим є досягнення балансу між привілеями та імунітетами державних службовців та забезпеченням того, щоб вони не використовувались як перешкоди для ефективного розслідування та притягнення до відповідальності за корупційні звинувачення. У ЄС зазначають, що це все ще залишається проблемою в деяких державах-членах.

Здатність судової системи запроваджувати вплив покарань кримінального характеру відіграє головну стримувальну роль і свідчить про ефективну нульову толерантність до корупційних діянь.

Четвертим викликом є визначення секторів державної політики, які є найбільш вразливими щодо корупційних ризиків. У згаданому вище тематичному

Theory and history of Public Administration

повідомленні щодо боротьби з корупцією ЄК дослідила проблеми, пов'язані з двома конкретними секторами: державними закупівлями та охороною здоров'я [8]. Інші сфери високого ризику корупції, на які звертає увагу ЄК, уміщують сектор економіки, зокрема будівництво та добувну промисловість. У сфері державного управління та місцевого самоврядування найбільш вразливими до корупційних ризиків є містобудівне планування та видача дозвільних документів, управління поведінням із відходами та рішення щодо перегляду зонування міських та інших територій.

Державні закупівлі є значною частиною національних економік ЄС [12]. ЄК оцінила загальну вартість конкурсних торгів (тендерів) вище за порогові значення, встановлені директивами ЄС щодо закупівель, приблизно в 14 % ВВП ЄС у 2017 р. [6; 13].

Зважаючи на рівень генерованих фінансових потоків (понад 1,9 трлн євро, а якщо з урахуванням закупівель комунальних підприємств, то близько 2,3 трлн євро, або 19 % ВВП [12, р. 1]) та тісну взаємодію між державним та приватним секторами, сфера державних закупівель є дуже вразливою до корупції. Як зазначає Організація економічного співробітництва та розвитку: «неналежне управління державними закупівлями перешкоджає конкуренції на ринку та підвищує ціну, яку сплачують державні установи за товари та послуги, безпосередньо впливаючи на державні витрати, а отже, на ресурси платників податків» [10].

В інноваційному дослідженні компанії PricewaterhouseCoopers 2013 р. [11], яке охопило вісім держав-членів (Іспанія, Італія, Литва, Нідерланди, Польща, Румунія, Угорщина, Франція), зроблено висновок, що у 2010 р. загальні прямі витрати корупції у сфері державних закупівель у п'яти обраних секторах економіки (автомобільний та залізничний транспорт, водопостачання та видалення відходів, міське будівництво та будівництво комунальної інфраструктури, навчання, наукові дослідження та розробки) становили від 1,4 млрд євро до 2,2 млрд євро (таблиця) [11, р. 4 – 6].

**Прямі витрати корупції у сфері державних закупівель
в окремих секторах восьми держав-членів ЄС (2010 р.)**

Сектор	Прямі витрати корупції (млн євро)	Відсоток від загального обсягу державних закупівель у секторі у 8 державах- членах
Автомобільний та залізничний транспорт	488 – 755	від 1,9 % до 2,9 %
Водопостачання та видалення відходів	27 – 38	від 1,8 % до 2,5 %
Будівництво: міське / комунальної інфраструктури	830 – 1 141	від 4,8 % до 6,6 %
Навчання	26 – 86	від 4,7 % до 15,9 %
Наукові дослідження та розробки	99 – 228	від 1,7 % до 3,9 %

Під час дослідження виявлено чотири основні види корупції в 96-ти корупційних випадках [11, р. 7]: змова в процесі торгів, «відкати», конфлікт інтересів, умисна безгосподарність або бездіяльність. За оцінками дослідження,

змова в процесі торгів виявлена в 48 % корупційних випадків (найбільше в секторах водопостачання та відходів і науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт). Найчастіше змова зафіксована в Угорщині, Польщі, Литві та Італії. «Відкати», які виявлені приблизно в третині випадків, рівномірно поширені в усіх досліджуваних секторах. Це найпоширеніша форма корупції в Іспанії та Румунії. Конфлікт інтересів виявлений близько у 20 % випадків і в усіх секторах, хоча дещо частіше в професійній підготовці та міському / комунальному будівництві. Умисна безгосподарність зафіксована в середньому в 4 % всіх корупційних випадків [11, р. 8].

Проведене у 2016 р. компанією RAND Europe дослідження оцінює річну вартість корупційного ризику у сфері державних закупівель в усіх секторах усіх держав-членів ЄС близько у 5,33 млрд євро щорічно [15, р. 58]. Однак серед різних держав-членів спостерігаються суттєві відмінності. Так, згідно з дослідженням, витрати на корупційний ризик є найвищими в Польщі та Великій Британії (в обох країнах понад 1 млрд євро), в Італії (близько 0,7 млрд євро) та Чехії (0,4 млрд євро). У звіті підкреслюється, що, наприклад, Хорватія, так само як Болгарія та Кіпр, має відносно високий корупційний ризик у сфері своїх державних закупівель, але загальна вартість контрактів є досить низькою, що обумовлює відносно низькі загальні витрати на корупційні ризики [15, р. 59].

У Звіті ЄС про боротьбу з корупцією (2014 р.) зроблено висновки про те, що сфера державних закупівель виявилася найбільш уразливою до корупції в таких галузях, як: будівництво, енергетика, транспорт, оборона та охорона здоров'я. З огляду на статистику держав-членів щодо притягнення до відповідальності за корупцію в державних закупівлях, найчастіше корупційні ризики виникають на стадії попередніх торгів [1, р. 17].

Найпоширенішими практиками, які застосовуються на цій стадії, є:

- розроблення спеціальних технічних вимог на користь певних учасників торгів;
- дроблення публічних тендерів на менші торги з метою уникнення конкурентних процедур;
- конфлікт інтересів, який стосується не лише службовців із закупівель, а й посадових осіб вищого рівня організації-замовника;
- невиправдане використання надзвичайних процедур або виключення тендерних заявок із публікації [8, р. 9].

Однак слабкий моніторинг та контроль на етапі після визначення переможців тендерів також викликає занепокоєння, залишаючи простір для таких незаконних практик, як недостатнє обґрунтування змін до державних контрактів, навмисна зміна якості товарів чи послуг, що постачаються, та виплата «відкатів».

Опитування Євробарометра щодо ставлення бізнесу до корупції в ЄС, проведене у жовтні 2017 р., підтверджує, що застосування незаконних практик під час державних закупівель продовжує хвилювати економічних гравців в усіх державах-членах ЄС [3]. Так, понад чотири з десяти компаній, відповідаючи на запитання: «Як ви думаєте, наскільки поширеними є нижченаведені практики в процедурах проведення державних закупівель в (нашій країні)?», зазначили, що в процедурах державних закупівель поширений ряд незаконних практик. Як і під час опитування у вересні – жовтні 2015 р. [2] компанії частіше за все повідомляють про широке використання спеціальних технічних вимог для конкретних компаній (61 %), незрозумілі критеріїв вибору або оцінки (54 %), наявність конфлікту інтересів під час оцінювання тендерних пропозицій (54 %) [3, р. 9 – 10].

Застосування переговорних та прямих процедур визначення переможців тендерів очевидно виправдано за певних обставин. Однак, як зазначає ЄК, у деяких випадках вони застосовуються спеціально для уникнення обов'язкових

конкурентних процедур. У деяких державах-членах використовують неконкурентні процедури державних закупівель значно частіше, ніж у середньому в ЄС-28. Так, у 2006 – 2017 рр. частка неконкурентних контрактів (торги з одним учасником) у середньому в ЄС становила 27 %, тоді як у Словаччині – 47 %, Польщі та Хорватії – 44 %, Угорщині – 32 %, Чеській Республіці та Румунії – 30 %, Естонії – 29 %, Словенії – 29 %, Кіпрі – 28 %. Найменша частка таких контрактів була укладена під час проведення державних закупівель в Ірландії – 6 %, Швеції, Данії та Литві – 8 %, Австрії, Великій Британії та Нідерландах – 10 % [8, р. 10].

Невиправдане використання переговорних процедур може збільшити ризик корупційних дій. Аналогічно одиничні торги на конкурентних ринках можуть використовуватися як вказівка на можливі корупційні ризики в державних закупівлях, особливо якщо вони доповнені іншими тривожними сигналами.

У ЄС система охорони здоров'я являє собою один із секторів, де дрібна корупція є ризиком за певних обставин. Вона набуває форми неофіційних платежів для отримання диференційованого підходу в лікуванні. Така корупція, як видно з ряду досліджень, є досить поширеною лише в невеликій кількості держав-членів ЄС, переважно з регіону Східної та Південної Європи [17, р. 10]. Однак там, де корупція існує, вона спричиняє значні негативні наслідки для загального доступу до медичної допомоги. Останніми роками ряд держав-членів зуміли досягти значного прогресу в подоланні корупційних ризиків у сфері охорони здоров'я. Деякі держави-члени зафіксували прогрес у зменшенні неформальних платежів за допомогою комбінації заходів із підвищення обізнаності пацієнтів, активного розслідування випадків корупції, переслідування корупціонерів та висвітлення цих заходів у ЗМІ. Хоча першопричини цього явища є комплексними, для тих держав-членів, які найбільше страждають від корупції у сфері охорони здоров'я, вони включають у себе: високий рівень толерантності до хабарництва як вкоріненої практики, низькі зарплати медичних працівників, неефективні управлінські структури та механізми контролю [8, р. 10]. Фрагментація законодавчої бази також може створити прогалини та невизначеність, що дозволяє неформальним платежам процвітати.

Висновки. Таким чином, корупція є явищем, яке має економічний, соціальний, політичний та культурний виміри. Тому ефективна та дієва політика в цій сфері має ґрунтуватися на фактах щодо її поширеності та форм у певній країні, умов, які її породжують, на інституційних та інших стимулах, які можуть бути використані в боротьбі з нею. Політику боротьби з корупцією не можна звести до стандартного комплексу заходів, що підходить для всіх випадків і країн. Досвід ЄС показує, що, для того щоб політика була успішною, мають бути створені інструменти для запобігання, виявлення, припинення корупції та покарання за вчинення корупційних діянь. На сьогодні ключовими викликами в боротьбі з корупцією в ЄС є такі проблеми: вимірювання корупції, запобігання корупції, тобто зменшення можливостей для її виникнення, забезпечення ефективної кримінально-правової реакції на корупцію, визначення секторів державної політики, які є найбільш вразливими щодо корупційних ризиків. Дослідження показали, що найбільш вразливими є сфери державних закупівель та охорона здоров'я.

Список бібліографічних посилань

1. Alemanno, G. (2003). Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. *Official Journal of the European Union*, L 192, 54 – 56. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003F0568&from=en>.

2. *Business' attitudes towards corruption in the EU: Flash Eurobarometer 428* (2015). Retrieved from <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>.
3. *Businesses' attitudes towards corruption in the EU: Flash Eurobarometer 457* (2017). Retrieved from <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2017>.
4. Charron, N. (2016, February). Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts. *European Political Science Review*, 8(1), 147 – 171. doi.org/10.1017/S1755773914000447.
5. *Collection of official data on corruption offences*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf.
6. *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>.
7. *Eurobarometer: Country factsheets on attitudes to corruption*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/news/eurobarometer-country-factsheets-attitudes-corruption_en.
8. *Fight against corruption: European semester thematic factsheet*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en_0.pdf.
9. *Flash Eurobarometer Report 457: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*. (2017). Retrieved from <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>.
10. *OECD principles for Integrity in Public Procurement*. (2009). Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.
11. *Public Procurement: Costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. (2013). Retrieved from https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf.
12. *Public procurement: European semester thematic factsheet*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_en_0.pdf.
13. *Public Procurement: Reporting period: 01/2018 – 12/2018*. Retrieved from https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_per_policy_area/public_procurement_en.pdf.
14. *State of implementation of the United Nations Convention Against Corruption Criminalization, law enforcement and international cooperation*. (2015). Retrieved from https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/state-of-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption_html/15-03457_ebook.pdf.
15. Hafner Marco, Taylor Jirka, Disley Emma, Thebes Sonja, Barberi Matteo, Stepanek Martin, & Levi Mike. (2016). *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II – Corruption*. RAND Europe. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf.
16. *United Nations Convention against Corruption*. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
17. Nederland, B.V. (2017, September). *Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector: Final Report*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/20170928_study_on_healthcare_corruption_en.pdf.

List of references

1. Alemanno, G. (2003). Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. *Official Journal of the European Union*, L 192, 54 – 56. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003F0568&from=en> [in English].

2. *Business' attitudes towards corruption in the EU: Flash Eurobarometer 428* (2015). Retrieved from <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084> [in English].
3. *Businesses' attitudes towards corruption in the EU: Flash Eurobarometer 457* (2017). Retrieved from <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2017> [in English].
4. Charron, N. (2016, February). Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts. *European Political Science Review*, 8(1), 147 – 171. doi.org/10.1017/S1755773914000447 [in English].
5. *Collection of official data on corruption offences*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf [in English].
6. *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN> [in English].
7. *Eurobarometer: Country factsheets on attitudes to corruption*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/news/eurobarometer-country-factsheets-attitudes-corruption_en [in English].
8. *Fight against corruption: European semester thematic factsheet*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en_0.pdf [in English].
9. *Flash Eurobarometer Report 457: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*. (2017). Retrieved from <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176> [in English].
10. *OECD principles for Integrity in Public Procurement*. (2009). Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf> [in English].
11. *Public Procurement: Costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. (2013). Retrieved from https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf [in English].
12. *Public procurement: European semester thematic factsheet*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_en_0.pdf [in English].
13. *Public Procurement: Reporting period: 01/2018 – 12/2018*. Retrieved from https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_per_policy_area/public_procurement_en.pdf [in English].
14. *State of implementation of the United Nations Convention Against Corruption Criminalization, law enforcement and international cooperation*. (2015). Retrieved from https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/state-of-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption_html/15-03457_ebook.pdf [in English].
15. Hafner Marco, Taylor Jirka, Disley Emma, Thebes Sonja, Barberi Matteo, Stepanek Martin, & Levi Mike. (2016). *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II – Corruption. RAND Europe*. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf [in English].
16. *United Nations Convention against Corruption*. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC> [in English].
17. Nederland, B.V. (2017, September). *Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector: Final Report*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/20170928_study_on_healthcare_corruption_en.pdf [in English].

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

THE EU POLICY OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION: KEY CHALLENGES AND PROBLEMS

The article explores key challenges and problems of the EU's policy of prevention and combating corruption. Based on the analysis of the European Commission's exploratory collection of EU-level statistics, the findings of the recent Eurobarometer survey on businesses' attitudes towards corruption in the EU, the conclusions of first EU Anti-corruption Report, as well as analytical materials prepared by the Commission under the EU economic policy coordination cycle, the article highlights the following key challenges and problems of EU's anti-corruption policy: proper measuring of corruption, reducing the opportunities for corruption, ensuring an effective criminal law response to corruption, identifying areas of public policy that are the most vulnerable to corruption risks. The European Commission examines the challenges associated with two specific sectors: public procurement and healthcare. Public procurement is a significant part of the national economies in the EU. Given the level of financial flows generated and the close interaction between the public and the private sectors, public procurement is highly vulnerable to corruption. The first EU Anti-corruption Report concluded that public procurement appeared to be most vulnerable to corruption in sectors such as construction, energy, transport, defence and healthcare. Based on prosecutions for corruption in public procurement in the EU Member States, the most frequent problems are at the pre-bidding stage. The EU's healthcare sector is one of the sectors where petty corruption is a risk in some circumstances. It takes the form of unofficial payments to obtain differentiated treatment. According to the Commission, other high risk areas include economic sectors such as construction and extractive industries. The sectors in local public administration most prone to corruption risks include urban development planning and permits, and waste management and re-zoning decisions. The EU experience shows that the fight against corruption cannot be reduced to a standard «one-size-fits-all» set of measures. Nevertheless, for a response to be successful, there have to be tools in place to prevent, detect, repress and sanction corruption.

Key words: EU anti-corruption policy, prevention of corruption, measuring of corruption, attitude to corruption, corruption in public procurement, corruption in healthcare.

Надійшла до редколегії 28.09.20

РУДІК Олександр Миколайович
канд. політ. наук, доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-5671-5476

ПОРЯДОК ДЕННИЙ ЄС «ЕФЕКТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЛЯ ДОСЯГНЕННЯ КРАЩИХ РЕЗУЛЬТАТІВ»: ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ВИСНОВКИ

Розглядається досвід ЄС щодо поліпшення державного регулювання. З цією метою аналізуються результати та висновки, які Європейська Комісія зробила на основі перших кроків з реалізації Порядку денного ЄС «Ефективне регулювання для досягнення кращих результатів». Під час критичного аналізу зазначених результатів у Європейській Комісії розглянули наявну наукову літературу, провели публічні консультації та з'ясували позицію інших інститутів і органів, а також представників департаментів Європейської Комісії, які інтегрують принципи ефективного регулювання у свою щоденну роботу. Європейська Комісія дійшла висновку, що перші уроки, винесені з досвіду імплементації ефективного регулювання, є такими: концепція ефективного регулювання отримала позитивну оцінку серед держав-членів ЄС; принципи ефективного регулювання мають бути невід'ємною частиною інституційної культури будь-якого органу державної влади; інструменти та процедури ефективного регулювання створені для підтримки процесу прийняття політичних рішень, а не для їх заміни; практики ефективного регулювання передбачають інвестиції у вигляді фінансових та людських ресурсів; для досягнення успіху в імплементації принципів ефективного регулювання потрібно докласти спільних зусиль.

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

Постановка проблеми. Впровадження принципів ефективного регулювання почалося з прагнення інститутів ЄС підвищити якість європейського врядування [7] та досягнення сталого розвитку процесу розроблення політики Союзу [5] шляхом спільного дослідження його економічних, соціальних та екологічних наслідків. Європейська Комісія (ЕК) розглядає ефективне регулювання не як рутинну не дуже зрозумілу бюрократичну процедуру, а як професіоналізацію кожного аспекту процесу розроблення політики ЄС та підтримку його придатності до реалій сучасного світу. Ефективне регулювання стосується законодавства, коли воно є необхідним для досягнення спільних цілей, що може бути ефективно досягнуто лише шляхом спільних дій на європейському рівні. ЕК наголошує на тому, що концепція ефективного регулювання не є прихованою програмою з дерегуляції. Ефективне регулювання полягає також у розгляді альтернативних способів досягнення результатів, оскільки законодавство як таке ніколи не має бути самоціллю. Дії на рівні ЄС завжди повинні мати додану вартість порівняно з тим, що можна зробити на національному, регіональному чи місцевому рівнях [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика поліпшення державного регулювання та регуляторної політики є дуже популярною серед європейських учених, зокрема завдяки цілеспрямованій політиці «ефективного регулювання» та практичним зусиллям ЕК в цій сфері. Добре відомими є праці К. Радаеллі, А. Спенджарової та М. Еліантоніо, М. Доусона, П. Вербрюггена, А. Алеманно, П. Віллемса, Ч. Буса, Р. Шульца, П. Девідсона і Б. Герлоффа та інших науковців, які досліджували питання суттєвих системних наслідків зусиль

ЄС з поліпшення регулювання та запровадження принципів ефективного регулювання, досвід ЄС та держав-членів щодо поліпшення регулювання та використання його сучасних інструментів, порівняльні аспекти державного регулювання на основі аналітичних досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку, розроблення та практичного застосування комплексних індикаторів регуляторної політики та врядування.

Метою статті є з'ясування висновків, які зробила ЄК на основі перших результатів реалізації Порядку денного ЄС «Ефективне регулювання для досягнення кращих результатів».

Викладення основного матеріалу. На початку своєї п'ятирічної каденції (2014 – 2019 рр.) ЄК Ж.-К. Юнкера була сповнена рішучості досягти кращих результатів для громадян та бізнесу ЄС, зміцнивши тим самим довіру до інститутів Союзу. ЄК прагнула забезпечити активну участь громадян та зацікавлених сторін у формуванні того, що робить Союз, повинен робити, має робити інакше чи більше взагалі не повинен робити. Встановлені рамки для забезпечення прозорості, підзвітності та науково обґрунтованого процесу прийняття рішень, узяті ЄК на себе зобов'язання щодо ефективного регулювання та імплементації ключових заходів, оголошених у травні 2015 р. [2], дозволили цьому інституту забезпечити прогрес в досягненні цих цілей.

Так, у 2015 – 2018 рр. ЄК провела такі заходи з імплементації принципів ефективного регулювання [3, р. 5]: пропозиції, надані на платформі REFIT (98 заходів); заходи щодо спрощення законодавства ЄС (150); дорожні карти, опубліковані для отримання зворотного зв'язку (691); проекти делегованих актів, опубліковані для отримання зворотного зв'язку (151); оцінки впливу (218); оцінювання (259); консультації з громадськістю (417).

У 2016 р. та 2017 р. ЄК оприлюднила повідомлення, в яких виклала результати, досягнуті за останні роки [1; 6], а також щорічні звіти про зменшення адміністративного навантаження, починаючи з 2017 р. [11].

У 2019 р. знову настав час підвести підсумки того, як працюють різні інструменти та процеси ефективного регулювання. Метою ЄК було визначити, що добре працює, що є проблематичним та які основні уроки слід винести. Загалом повідомлення, яке ЄК оприлюднила у квітні 2019 р., є позитивним: ефективне регулювання поліпшило спосіб розроблення політики і як таке має залишатися в основі методів роботи інститутів ЄС у майбутньому [3]. Але завжди є можливість для подальшого вдосконалення, тому ЄК визначила сфери, які необхідно як слід вивчити в більш широкому колі зацікавлених сторін на предмет майбутніх удосконалень. Вони залежатимуть від спільних зусиль усіх, хто бере участь у розробці та імплементації рішень щодо певних напрямів політики.

Під час зазначеного критичного аналізу в ЄК розглянули наявну наукову літературу, провели публічні консультації та з'ясували думки інших інститутів та органів, а також представників департаментів ЄК, які інтегрують принципи ефективного регулювання у свою щоденну роботу. Були враховані також висновки Цільової групи з питань субсидіарності, пропорційності та аналізу сценарію «Робити менше, але ефективніше» [12] та зобов'язань, які ЄК взяла на себе у відповідь [13].

У повідомленні ЄК від 15 квітня 2019 р. висвітлюються загальні уроки, які можна винести з досвіду імплементації концепції ефективного регулювання, та розглядаються деякі особливі сфери ефективного регулювання, де можна зробити подальші вдосконалення.

Отже, ось перші уроки, винесені з досвіду імплементації ефективного регулювання:

1. Із результатів критичного аналізу видно, що концепція ефективного

регулювання отримала позитивну оцінку, більше того, існує попит на продовження практики її застосування та подальше вдосконалення. Доводи на користь ефективного регулювання сьогодні фактично є навіть сильнішими, ніж раніше. У світі пост-фактів, де дезінформація, інформаційні бульбашки соціальних медіа та відверта пропаганда здавалося б об'єдналися, щоб підірвати саму природу демократичних дебатів та наукового авторитету, розроблення обґрунтованої політики вже не є лише пріоритетом минулого або звичайною професійною практикою, сьогодні – це ключовий імператив майбутнього.

2. Принципи ефективного регулювання мають бути невід'ємною частиною інституційної культури будь-якого органу державної влади, який має тип обов'язків, що нині покладені на ЄК. Результати критичного аналізу, особливо опитування співробітників, чітко свідчать про те, що останніми роками такі культурні зміни в ЄК відбулися. Однак ці зміни ще не є незворотними. Щоб забезпечити невідворотність змін, ЄК необхідно ще деякий час продовжувати підкреслювати внутрішню та зовнішню важливість ефективного регулювання.

3. Інструменти та процедури ефективного регулювання створені для підтримки процесу прийняття політичних рішень, а не для їх заміни. Їх ключове завдання – забезпечити найкращу можливу основу для своєчасних та обґрунтованих рішень щодо державної політики. Досягнення цього на практиці часом може бути складним, сповненим викликів, процесом, оскільки постійно виникають нові та нагальні потреби політики, а процеси ефективного регулювання потребують тривалого часу. Таким чином, на практиці виникає необхідність у певних змінах та деяких винятках з процедур ефективного регулювання, і, якщо виходити з реалій, це також буде відбуватися в майбутньому. ЄК прагнула мінімізувати винятки із загальних правил щодо необхідності консультацій з громадськістю та оцінювання впливу, обґрунтовувати винятки чітко та прозоро для зовнішнього світу, а також робити все можливе для того, щоб за конкретних обставин максимально відповідати принципам ефективного регулювання.

4. Практики ефективного регулювання не є безкоштовними. Вони передбачають інвестиції у вигляді фінансових та людських ресурсів і збільшують час, необхідний для підготовки ініціативи до прийняття, враховуючи формальні вимоги процесу політики. Ця інвестиція виправдана вигодами, які не в останню чергу виникають завдяки підтримці швидших та більш обґрунтованих рішень законодавців (Рада ЄС та Європейський Парламент) щодо пропозицій ЄК. Однак витрати повинні залишатися пропорційними. Результати критичного аналізу підказують шляхи поліпшення процесів ефективного регулювання, не підриваючи водночас їх цілей.

5. Критичний аналіз ще раз підтвердив, що для досягнення успіху в імplementації принципів ефективного регулювання потрібно докласти спільних зусиль. У міру вдосконалення інструментів та процесів, розроблених ЄК, подальший прогрес все більше спиратиметься на вдосконалення, яким ЄК може сприяти, але не забезпечувати власними зусиллями. Наприклад, результати критичного аналізу чітко показали, що якість оцінювання залежить від спільного розуміння законодавцями ЄС та держав-членів того, коли це найкраще робити, які показники використовувати для вимірювання діяльності та як ефективно зібрати необхідну моніторингову інформацію. Корисність та актуальність оцінки впливу також залежать від того, чи оцінюється також вплив суттєвих поправок до законодавчих пропозицій ЄК, що законодавці зобов'язані робити, де це доречно та необхідно [9]. Отримання вигод від публічних консультацій залежить від активної участі інших інститутів, національного, регіонального та місцевого рівнів влади.

Ставлення європейців до регуляторної політики ЄС з'ясовують за допомогою

Євробарометра – міжнародного проєкту регулярних опитувань громадської думки, що здійснюються під егідою ЄК. Останнє за часом опитування Євробарометру проводилося в березні 2017 р. [8]. Соціологічна служба TNS opinion & social network провела його у 28 державах-членах ЄС в період з 13 по 23 березня 2017 р. Понад 10,5 тис. (10 614) респондентів з різних груп підприємців (ключові особи, які приймають рішення в компаніях) були опитані за допомогою телефону. До респондентів звертались місцевою мовою від імені Генерального директорату з питань міграції та внутрішніх справ ЄК. Вибірка була сформована на основі міжнародної бази даних Orbis [10]. Методологія дослідження розроблена відділом моніторингу аналізу засобів масової інформації Генерального директорату з питань комунікацій [3, р. 6 – 7]. Основні результати опитування такі:

1. Щодо загального ставлення до законодавства ЄС, то найпоширенішою думкою, про яку згадують 44 % компаній, є така, що загалом законодавство ЄС не є ані підтримкою, ані перешкодою для компаній. Приблизно кожна п'ята компанія (18 %) вважає, що законодавство ЄС є перешкодою, і приблизно кожен десятий респондент (11 %) вважає, що воно є підтримкою його компанії. Менше ніж кожна п'ята компанія (17 %) вважає, що законодавство ЄС є і підтримкою, і перешкодою. Респонденти, які сказали, що законодавство ЄС є підтримкою для їхнього бізнесу, представляють компанії, які працюють у трьох та більше державах-членах ЄС (19 %), поза межами ЄС (19 %) та планують розширитись до іншої держави-члена ЄС протягом найближчих двох років (17 %). Компанії, які знають про походження законодавства та є активними чи планують бути активними у наступні 2 роки також поза межами ЄС, швидше вважають законодавство ЄС таким, що підтримує (22 %), ніж перешкоджає (15 %).

2. Перешкоди для подання скарг. Розмірковуючи про причини, через які компанії не подають скарги щодо адміністративного тягаря, що випливає із законодавства, компанії найчастіше зазначають, що це нічого не змінить (55 %), що розгляд скарги триватиме надто довго (55 %) та що потрібно занадто багато часу, щоб подати скаргу (51 %). Менше ніж половина всіх компаній, але значна частка, як перешкоди, які утримують їх від подання скарг, зазначають, що не знають, до кого подати скаргу (40 %), не знають, як подати скаргу (34 %) та бояться негативних наслідків для їхньої компанії (32 %). Приблизно одна з десяти компаній (11 %) не вважає, що будь-яка із зазначених причин заважатиме їй подавати скарги щодо надмірного адміністративного тягаря, пов'язаного із законодавством, що стосується їхньої компанії.

3. Щодо зміни регуляторних витрат за останній рік, то загалом найпоширенішою відповіддю стосовно семи конкретних галузей законодавства була така, що регуляторні витрати, які випливають із дотримання законодавства та зобов'язань щодо надання інформації, залишилися однаковими з минулим фінансовим роком. Однак існують великі розбіжності між конкретними сферами. Сферами законодавства, стосовно яких компанії з великою ймовірністю говорять, що збільшили витрати, є: закони про навколишнє середовище (45 % заявляють, що витрати зросли; 38 % – залишилися як раніше); закони про енергію та клімат (45 % та 36 % відповідно); закони про безпеку (40 % і 38 % відповідно). Сферами законодавства, стосовно яких більша частина компаній зазначає, що регуляторні витрати залишилися однаковими, є: ПДВ (61 % заявили, що витрати не змінилися; 27 % – що вони зросли); закони про захист прав споживачів (50 % та 30 % відповідно); охорона здоров'я та безпека на робочому місці (49 % та 41 % відповідно) та регулювання ринку праці (47 % та 35 % відповідно). Дуже мало компаній (від 4 % до 1 %) вважає, що регуляторні витрати зменшилися за останній фінансовий рік. Значна частка підприємств не в змозі оцінити ці сфери (до 21 % відповіли «не знаю» щодо законів про безпеку, а 18 % – щодо законів про захист прав споживачів) [8, р. 5 – 7].

Висновки. Таким чином, ЄС уже давно став ключовим законодавцем та установником високих стандартів у таких сферах, як: захист споживачів, конкуренція та безпека на робочому місці. Водночас держави-члени ЄС залишаються важливими розробниками політики шляхом встановлення власних внутрішніх регуляторних актів, а також завдяки своїй ролі у формуванні законів ЄС. Якщо ці закони та нормативно-правові акти є добре розробленими, вони можуть сприяти добробуту та стимулювати економіку. Однак погано розроблені закони перешкоджають зростанню, шкодять навколишньому середовищу та ставлять під загрозу здоров'я громадян. З огляду на це регуляторна політика є інструментарієм, який допомагає виробникам політики йти в ногу з технологічними, суспільними та екологічними змінами. Основні інструменти цієї політики включають у себе використання науково обґрунтованих доказів та участь зацікавлених сторін у процесі розроблення та перегляду законів та регуляторних актів. В ЄС регуляторна політика розвивається й удосконалюється в межах концепції ефективного регулювання та відіграє вирішальну роль у формуванні поточних регуляторних процесів. Водночас усі держави-члени ЄС прийняли власну регуляторну політику та постійно удосконалюють її в межах концепції ефективного регулювання.

Список бібліографічних посилань

1. *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council* (2016). Brussels. Retrieved from <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF>.
2. *Better regulation for better results – An EU agenda: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2015). Strasbourg. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>.
3. *Better regulation: Taking stock and sustaining our commitment*. (2019). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf.
4. *Communication – Better Regulation: taking stock and sustaining our commitment*. European Commission, 15 April 2019. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf.
5. *Communication from the Commission on impact assessment* (2002). Brussels. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>.
6. *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2017). Strasbourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf.
7. *European Governance. A White Paper* (2001). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>.
8. *Flash Eurobarometer Report 451: Businesses perceptions on regulation*. (2017). Retrieved from <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2018/search/regulation/surveyKy/2129>.
9. *Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG.
10. *Orbis: Powering the business of certainty*. Retrieved from <https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/data/international/orbis>.
11. *Regulatory Fitness and Performance Programme. REFIT Scoreboard Summary*. (2017). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_en_6.pdf.

12. *Task force on subsidiarity, proportionality and doing less more efficiently*. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report.

13. *The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2018). Strasbourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policymaking_en.pdf.

List of references

1. *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council* (2016). Brussels. Retrieved from <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF> [in English].

2. *Better regulation for better results – An EU agenda: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2015). Strasbourg. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN> [in English].

3. *Better regulation: Taking stock and sustaining our commitment*. (2019). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf [in English].

4. *Communication – Better Regulation: taking stock and sustaining our commitment*. European Commission, 15 April 2019. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf [in English].

5. *Communication from the Commission on impact assessment* (2002). Brussels. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN> [in English].

6. *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2017). Strasbourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf [in English].

7. *European Governance. A White Paper* (2001). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428> [in English].

8. *Flash Eurobarometer Report 451: Businesses perceptions on regulation*. (2017). Retrieved from <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2018/search/regulation/surveyKy/2129> [in English].

9. *Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG [in English].

10. *Orbis: Powering the business of certainty*. Retrieved from <https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/data/international/orbis> [in English].

11. *Regulatory Fitness and Performance Programme. REFIT Scoreboard Summary*. (2017). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_en_6.pdf [in English].

12. *Task force on subsidiarity, proportionality and doing less more efficiently*. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report [in English].

13. *The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2018). Strasbourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policymaking_en.pdf [in English].

RUDIK Oleksandr

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

**AN EU AGENDA «BETTER REGULATION FOR BETTER RESULTS»:
FIRST RESULTS AND CONCLUSIONS**

The article examines the experience of the EU and its Member States on better government regulation. At the beginning of its five-year term, the J.-K. Juncker's European Commission had been committed to achieving better results for EU citizens and businesses, and thus to build trust in the Union's institutions. To this end, the results and conclusions drawn by the European Commission on the first steps in implementing the EU Agenda «Better regulation for better results» are analyzed. In the course of this stocktaking exercise, we have reviewed the literature, consulted publicly, and sought the views of the other institutions and bodies as well as those of the Commission departments who integrate better regulation in their daily work. The Commission concludes that the first lessons learned from the experience of implementing better regulation are as follows: there is the appreciation of better regulation among the EU Member States and the demand for its continued application and further improvement; better regulation principles should be an integral part of the institutional culture of any public authority having the type of duties entrusted to the European Commission; better regulation tools and procedures are there to support political decision-making, not to substitute it; better regulation practices are not cost-free, since they imply investment in terms of monetary and human resources and they increase the time needed to prepare an initiative for adoption, given the formal requirements of the policy process; the Commission's stocktaking has once again confirmed that, to be successful, better regulation must be a shared effort. As the tools and processes deployed by the Commission improve, further advances increasingly rest upon improvements the Commission can facilitate but not ensure by itself. The article also presents the results of the Flash Eurobarometer Report on businesses perceptions on regulation. It is concluded that the European Union has become a key standard-setter in areas such as consumer protection, competition, and workplace safety. At the same time, EU Member States remain important policy makers by setting their own domestic regulations as well as through their role in shaping EU laws.

Key words: Europeanization, government regulation, democratic governance, better regulation, regulatory policy, European experience.

Надійшла до редколегії 28.09.20

ЩЕРБАК Наталія Василівна
канд. наук з держ. упр., голов. наук. співроб.
Ін-ту законодавства Верховної Ради України
ORCID: 0000-0002-2978-3606

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджуються актуальні питання розробки та впровадження стратегічного планування в системі державного управління. Доводиться, що особливого значення набуває застосування цього інструменту в умовах модернізації державного управління та реалізації реформи державного управління. Аналізуються основні етапи розробки та впровадження стратегічного планування в органах державної влади. Обґрунтовується актуальність стратегічного планування та його значення для подальшого реформування діяльності всіх органів державної влади. Усебічно розглядається система прогнозних та програмних документів, а також нормативно-правова база з питань стратегічного планування.

Ключові слова: стратегічне планування, державне управління, прогнозні і програмні документи, органи державної влади, реформа, рішення, модернізація, інструмент, ефективність.

Постановка проблеми. В умовах реалізації широкомасштабної реформи державного управління в Україні постають нові завдання, пов'язані з модернізацією діяльності органів державної влади. У зв'язку із цим важливого значення набувають питання упровадження стратегічного планування в діяльність органів державної влади.

Державне стратегічне планування визначають як функцію державного управління з обрання пріоритетів розвитку з урахуванням наявних ресурсів і цілей, а також із розроблення та реалізації взаємопов'язаних завдань і заходів із соціально-економічного розвитку.

Учасниками державного стратегічного планування є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

З огляду на основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, а також Стратегію реформування державного управління України, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [3], вважаємо за доцільне запровадити розробку планів стратегічного розвитку в усіх органах державної влади. Зарубіжний досвід та кращі практики різних органів державної влади свідчать про те, що упровадження стратегічного планування має здійснюватися на основі відповідної методології, а також з урахуванням певної етапності проведення цієї роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками питанням стратегічного планування в державному управлінні почала приділятися значна увага з боку як науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших проблем зробили В. Бакуменко, О. Бобровська, Р. Герцог, Б. Гурне, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, О. Кілієвич, В. Князєв, О. Копиленко, В. Костицький, Ю. Лихач, А. Малюга, Ж. Марку, В. Мироненко, Н. Нижник, Е. Рахімкулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін. Водночас

з урахуванням завдань широкомасштабної реформи державного управління, що реалізується сьогодні в Україні, актуальним залишається вивчення питань упровадження стратегічного планування в діяльність органів державної влади.

Метою статті є дослідження питань стратегічного планування в системі державного управління.

Викладення основного матеріалу. Для України на сьогодні є надзвичайно актуальним питання запровадження цілісної системи державного стратегічного планування, яка сприятиме швидкому розвитку держави та виходу України на провідні позиції у світі.

Стратегічне планування – це скоординований та узгоджений процес визначення довгострокового бачення розвитку організації, його перетворення у реалістичні цілі та завдання з метою реалізації державної політики. Основною метою стратегічного планування є побудова системи взаємопов'язаних цілей, завдань, механізмів та комплексу заходів для забезпечення розвитку організації. Стратегічне планування включає довго- (понад 5 років), середньо- (3 – 5 років) та короткострокові (річні) процеси та інструменти планування діяльності, зокрема бюджетного планування.

Говорячи про стратегічне планування як інструмент забезпечення сталого розвитку держави, слід виділити основні риси, які мають бути покладені в основу його розуміння та здійснення для забезпечення ефективності процесу, а саме:

- реалізація стратегічного планування передбачає дотримання двох вимог: по-перше, тривалий горизонт планування (5 і більше років); по-друге, спрямування плану на подальший розвиток, забезпечення позитивної динаміки за всіма напрямками діяльності, передбаченими поставленими цілями з максимальним використанням наявного потенціалу;

- стратегічне планування повинно давати чітке уявлення про цілі та пріоритети розвитку, визначаючи основні напрями діяльності, завдання та індикативні показники, які мають бути досягнуті, без зайвої для планів такого рівня деталізації;

- стратегічне планування повинно бути гнучким, адаптивним, таким, що передбачає можливості внесення певних змін, які можуть бути зумовлені змінами в загальному суспільному та соціально-економічному житті країни;

- стратегія має бути обґрунтованою, комплексною та системною – до її розробки мають залучатися кваліфіковані фахівці, експерти з різних питань розробки і реалізації стратегії;

- при стратегічному плануванні необхідно об'єктивно визначати та оцінювати поточний стан розвитку, наявний потенціал задля найбільш повного його використання при визначенні та досягненні стратегічних цілей та завдань.

Особливістю виконання функції стратегічного планування в державному управлінні є те, що в будь-якій владній установі наявний подвійний процес управління: стосовно об'єкта управління (суспільної сфери, галузі, регіону) і стосовно функціонування колективу відповідної організації. Діяльність владних установ тісно пов'язана з функціонуванням об'єкта управління, тому внутрішньоорганізаційний план має бути узгодженим із програмою чи планом розвитку об'єкта і спрямованим на забезпечення його виконання. У зв'язку із цим на кожному ієрархічному рівні має відбуватися планування діяльності і розвитку керованого об'єкта та колективу відповідного органу влади.

Для Кабінету Міністрів України мова йде про довгострокові й короткострокові програми розвитку країни і плани діяльності Уряду; для галузі – програми і плани розвитку відповідних об'єктів та плани міністерств; для області – аналогічні документи щодо господарського комплексу певної області або районів та колективів відповідної державної адміністрації. При цьому план діяльності будь-якої установи має бути підпорядкованим програмі розвитку

об'єкта, а цілі є визначальними для формування мети розвитку керуючого суб'єкта. Крім того, всі цілі мають бути узгоджені між собою та із загальнодержавними цілями.

В Україні на законодавчому рівні застосовується поняття прогнозних та програмних документів, які визначаються положеннями Бюджетного кодексу України, законами України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми» тощо.

Державне прогнозування економічного й соціального розвитку – це науково обгрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного й соціального розвитку [4].

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного й соціального розвитку держави [6].

Система прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку включає:

- прогнози економічного й соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;
- загальнодержавні програми економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм;
- прогнози економічного й соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період;
- програми економічного й соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період [1].

Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку. Учасниками державного прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку є органи державної влади: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, які забезпечують формування державної політики у сфері економічного й соціального розвитку та реалізують її, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

До ключових стратегічних та програмних документів, що мають прогнозний та програмний характер, можна віднести такі: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні; Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище, яке є стратегічним документом на короткостроковий період; стратегічні чи програмні документи Президента України; Програма діяльності Кабінету Міністрів України; державний бюджет на відповідний плановий рік тощо [2].

Ще одним важливим нормативним документом стратегічного планування в

Україні є Закон України «Про державні цільові програми», що визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм [5]. Державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, реалізуються за кошти Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Державні цільові програми поділяються:

1) на загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Це програми, які охоплюють всю територію держави або значну її кількість регіонів, мають довгостроковий період виконання і реалізуються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

2) інші програми, метою яких є розв’язання окремих проблем розвитку економіки й суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики за пріоритетними напрямками розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв’язання найважливіших проблем.

Крім того, система стратегічних та програмних документів в Україні передбачає існування документів, які стосуються розвитку сектору або галузі державного управління (Стратегічний план розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року, Стратегія реформування лісового господарства України на період до 2022 року) [3], розвитку інституції (Стратегічний план діяльності Міністерства фінансів на 2018 – 2021 роки, Стратегічні напрями діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2019 рік та План заходів із їх реалізації). Також розробляються горизонтальні стратегії (Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (містить базові принципи регіонального розвитку України та передбачає підготовку регіональних стратегій)), як такі, що впливають на всі органи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Також важливим напрямом середньострокового стратегічного планування є визначення цілей та пріоритетів Національного банку в монетарній сфері на наступний рік і середньострокову перспективу, що передбачено в щорічному документі «Основні засади грошово-кредитної політики на поточний рік та середньострокову перспективу». Згідно з чинним законодавством державне стратегічне планування і складання бюджету в Україні включає середньострокові (до 5 років) та короткострокові прогностичні й програмні документи.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогностичних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» систему прогностичних і програмних документів становлять довго-, середньо- та короткострокові прогностичні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які потрібно здійснити для їх досягнення.

Стратегічне планування на центральному рівні – це процес визначення стратегії та політики міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує прийняття рішень, які відповідають досягненню місії, реалізації відповідних функцій, цілей та завдань. Стратегічне планування для органів виконавчої влади – це ключовий елемент стратегії, який допомагає центральним органам виконавчої влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей та завдань [7]. Стратегічне планування для органів виконавчої влади сприяє перетворенню їх з установ, що реагують на події, в органи, що мають перспективне і довготермінове бачення та реалізують стратегічні плани, ґрунтуючись на реальних ресурсних можливостях. Характерними рисами стратегічного планування є:

- спрямованість на середньотермінову та довготермінову перспективу;
- орієнтація на досягнення визначальних для цієї системи цілей;
- органічний взаємозв'язок поставлених цілей з наявними ресурсами, потрібними для досягнення завдань як наявних, так і тих, що будуть створені в перспективі;
- урахування різноманітних умов і факторів, що визначають стан об'єкта планування.

Стратегічне планування на центральному рівні відрізняється від стратегічного планування на регіональному рівні і рівні територіальної громади масштабом планування, методами впливу, призначенням планування, «замовниками» й оцінювачами результату, управлінською відповідальністю, структуруванням системи на підсистеми, зовнішнім середовищем планування [8]. Стратегічний план охоплює всю сферу діяльності відповідного головного розпорядника бюджетних коштів, включаючи діяльність розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідного головного розпорядника бюджетних коштів.

На думку науковців, якісний стратегічний план органу державної влади має бути:

- комплексним, тобто охоплювати всі аспекти діяльності органу виконавчої влади, зважаючи на зовнішні й внутрішні умови його функціонування, а також брати до уваги всі можливості органу виконавчої влади та фактори впливу на його діяльність;
- спрямованим на перспективу, тобто здійснюватися протягом декількох років для того, щоб визначити головний напрям діяльності органу виконавчої влади;
- цілеспрямованим, тобто таким, що надає розуміння цілей органу виконавчої влади та прогресу, а також встановлює пріоритетність досягнення цілей;
- гнучким (еластичним), тобто вплив зміни одного зі складників на інші має бути зведений до мінімуму;
- аналітичним, тобто таким, що подає дані та наводить потрібні інтерпретації інформації;
- обґрунтованим, тобто містити факти та пропозиції, у тому числі щодо організаційних змін, потрібних для виконання плану;
- орієнтованим на конкретні дії, тобто бути спрямованим на виконання конкретних завдань у конкретних проміжках часу;
- лаконічним, тобто досить коротким для того, щоб високопосадовці могли швидко з ним ознайомитися, але водночас містити достатньо інформації, щоб бути зрозумілим.

Можна визначити такі етапи процесу розробки стратегічного плану органу державної влади:

1. Підготовка до процесу стратегічного планування та розробки стратегічного плану. Першим кроком до запровадження стратегічного планування

є ініціювання керівництвом процесу стратегічного планування та формування групи чи команди, що розроблятиме і впроваджуватиме стратегічний план в органі виконавчої влади. На цьому етапі (до початку розроблення стратегічного плану) варто провести функціональне обстеження органу виконавчої влади. Мета такого обстеження – з'ясування готовності персоналу до стратегічного планування, оцінювання ресурсів органу виконавчої влади, досягнення початкової згоди щодо очікуваних результатів, інституціоналізація (закріплення) умов і вимог щодо організації процесу планування відповідним розпорядчим документом. Варто також оцінити функціональний розподіл повноважень, дієвість та відкритість управлінських процедур, підконтрольність рішень та відповідальність державних службовців за прийняті рішення.

2. Аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища органу виконавчої влади. Загальним підходом до аналізу середовища є SWOT-аналіз (з використанням даних першого етапу). Для стратегічного планування треба обов'язково з'ясувати сильні та слабкі сторони органу виконавчої влади, а також його можливості та зовнішні й внутрішні загрози. Загалом SWOT-аналіз, у поєднанні з PEST-аналізом, дає змогу брати до уваги різні фактори, які можуть вплинути на діяльність органу виконавчої влади, разом з політичною, економічною, соціальною ситуацією, ресурсами, зовнішніми факторами тощо. Отже, зовнішнє / внутрішнє оцінювання – це аналіз зовнішніх і внутрішніх умов та факторів, впливу яких зазнає орган виконавчої влади. Зовнішнє оцінювання – це аналіз ключових зовнішніх складників або сил, що впливають на середовище, у якому функціонує орган виконавчої влади. Зовнішнє оцінювання визначає можливості й загрози, притаманні наявному середовищу, прогнозує зміни середовища в майбутньому для з'ясування очікувань майбутнього. Внутрішнє оцінювання – оцінювання стану органу виконавчої влади, виконання роботи, проблем та потенціалу. Фактично внутрішня оцінка ґрунтується на даних функціонального обстеження органу виконавчої влади. Вона є інвентаризацією ситуації зі з'ясуванням сильних і слабких сторін органу виконавчої влади та оцінкою наявних можливостей для адекватної реакції на суспільні виклики.

3. Визначення бачення та місії організації. Бачення – це переконливий концептуальний образ бажаного майбутнього організації. Воно являє собою глобальну, постійну мету для організації, є кінцевим стандартом, за яким вимірюються прогрес і результати. Його структура менш важлива, ніж її вплив на цінності та поведінку кожного члена організації. Відповідно до бачення як обов'язкового елемента довгострокового планування, основу якого визначають документи загальнонаціонального характеру, визначається місія, що є відправною точкою для стратегічного плану, оскільки саме вона окреслює головне призначення органу державної влади. Місія – це стисле, комплексне визначення мети діяльності органу влади (головне призначення).

4. Визначення стратегічної мети і цілей. Стратегічна мета і цілі зазвичай стосуються головних елементів місії органу влади і є структурою для більш детального планування. Стратегічна мета і цілі органу виконавчої влади є стратегічним напрямом для організації загалом та об'єднавчим моментом для програм та окремих видів діяльності. Вони презентують невідкладні чи високопріоритетні завдання, що заслуговують на особливу увагу. Стратегічні цілі акумулюють у собі завдання та викладаються в порядку пріоритетності.

5. Визначення завдань. Завдання – це конкретні, обмежені в часі вимірювальні показники для досягнення стратегічних цілей. Завдання є проміжними досягненнями, потрібними для реалізації стратегічних цілей. Фактично сукупність завдань становить стратегічні цілі. Завдання мають відповідати критеріям SMART, тобто бути:

– конкретними (Specific) – відображати конкретні бажані досягнення, а не способи їх реалізації; завдання повинні вести до вироблення конкретних стратегій або дій і бути досить докладними, зрозумілими, аби вказувати чіткий напрям іншим;

– вимірюваними (Measurable) – містити одиниці виміру для можливості оцінювання їх досягнення. Звітність повинна вбудовуватися в процес планування. Метод для вимірювання виконання завдання потрібно визначити до фактичного початку роботи;

– амбіційними, але досяжними (Aggressive but Attainable) – містити максимальне навантаження, але не вимагати неможливого; завдання завжди повинні відповідати наявним ресурсам;

– орієнтованими на результат (Results-oriented) – вказувати результат;

– обмеженими в часі (Time-bound) – встановлювати час для виконання завдань від кількох тижнів максимум до одного року.

6. Розробка стратегічного плану діяльності. Стратегічний план діяльності – детальний опис заходів, що виконуються для досягнення визначених мети, цілей та завдань. Етапи формування плану дій:

– докладне опрацювання стратегічного плану діяльності, зокрема кожного з пунктів заходів (кроків), спрямованих на реалізацію завдань та терміни їх виконання;

– визначення показників виконання завдань;

– призначення відповідальних за реалізацію стратегічного плану діяльності;

– визначення фінансових та інших ресурсів, потрібних для реалізації стратегічного плану діяльності.

7. Реалізація стратегічного плану та моніторинг його виконання. Затверджений стратегічний план діяльності органу виконавчої влади оприлюднюється в частині, що не містить службової інформації, на офіційному вебсайті органу влади. Для забезпечення виконання стратегічного плану діяльності органу влади розробляються та затверджуються оперативні плани роботи органу влади, кожен з яких формується на відповідний бюджетний рік. Моніторинг виконання річного плану проводиться не рідше ніж один раз на пів року. Звіт за результатами моніторингу, як правило, містить інформацію про хід виконання річного плану, а також (у разі необхідності) обґрунтовані пропозиції щодо коригування стратегічного плану.

Звіт за результатами моніторингу затверджує керівник органу влади. Зміни до затвердженого стратегічного плану також вносить керівник відповідного органу влади.

Виконання стратегічного плану оцінюється після закінчення першого року його реалізації. Звіт про стан виконання стратегічного плану затверджується керівником органу планування не пізніше ніж 15 березня року, що настає за звітним, та оприлюднюється в частині, що не містить службової інформації, на офіційному вебсайті органу планування. За рішенням керівника органу влади затвердженню звіту має передувати його розгляд та схвалення на засіданні колегії (наукової, вченої ради тощо) відповідного органу влади.

Висновки. Стратегічне планування може бути визначено як скоординований та узгоджений процес визначення довгострокового бачення розвитку організації, його перетворення в реалістичні цілі та завдання з метою реалізації державної політики. Основною метою стратегічного планування є побудова системи взаємопов'язаних цілей, завдань, механізмів та комплексу заходів для забезпечення розвитку організації.

Стратегічне планування є дієвим інструментом забезпечення сталого розвитку держави. Упровадження стратегічного планування в діяльність органів державної

влади є одним із важливих завдань реалізації реформи державного управління. Водночас це завдання є досить складним та комплексним, що потребує розробки відповідної методології та забезпечення певної етапності в роботі. Комплексність стратегічного планування також означає, що на початковому етапі дуже важливо чітко визначити проблеми, які повинні бути вирішені, та погодити їх із ключовими зацікавленими сторонами.

Усім органам державної влади рекомендується розробити власні плани стратегічного розвитку. Одночасно при впровадженні стратегічного планування важливим завданням є забезпечення етапності в цій роботі, а також забезпечення послідовності реалізації основних етапів, а саме:

- 1) підготовка до процесу стратегічного планування та розробки стратегічного плану;
- 2) аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища органу державної влади, зокрема застосовуючи SWOT-аналіз;
- 3) визначення бачення розвитку та місії органу державної влади;
- 4) визначення стратегічної мети і цілей;
- 5) визначення основних завдань, що мають відповідати критеріям SMART, тобто бути: конкретними; вимірюваними; амбіційними, але досяжними; орієнтованими на результат; обмеженими часовими межами.

Список бібліографічних посилань

1. Берданова О., Вакуленко В., Тертичка В. Стратегічне планування: навч. посіб. Львів: ЗУКЦ, 2008. 138 с.
2. Державне управління: словник-довідник / [уклад. В. Бакуменко]. Київ: УАДУ, 2002. 228 с.
3. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf>.
4. Кілієвіч О. І., Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та механізми впровадження. Київ: НАДУ, 2009. 88 с.
5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
6. Про державні цільові програми: Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
7. Lasswell, H. (1963). *The Future of Political Science*. Atherton Press, New York.
8. Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (2nd ed.). New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

List of references

1. Berdanova O., Vakulenko V., Tertychka V. Stratehichne planuvannia: navch. posib. Lviv: ZUKTs, 2008. 138 p. [in Ukrainian].
2. Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk / [uklad. V. Bakumenko]. Kyiv: UADU, 2002. 228 p. [in Ukrainian].
3. Deiaci pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 cherv. 2016 r. № 474-r. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf> [in Ukrainian].
4. Kiliievich O. I., Tertychka V. V. Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizmy vprovadzhennia. Kyiv: NADU, 2009. 88 p. [in Ukrainian].
5. Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 berez. 2000 r. № 1602-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> [in Ukrainian].
6. Pro derzhavni tsilovi prohramy: Zakon Ukrainy vid 18 berez. 2004 r. № 1621-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> [in Ukrainian].

7. Lasswell, H. (1963). *The Future of Political Science*. Atherton Press, New York [in English].

8. Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (2nd ed.). New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers [in English].

SHCHERBAK Nataliia

PhD in Public Administration, Chief Scientific Specialist
of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine

STRATEGIC PLANNING IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

The article provides a deep analysis of the issues related to the development of the strategic planning and its introducing in the public administration system. It is justified that introduction of this tool becomes extremely important in the framework of the public administration modernization process and the implementation of the public administration reform.

The strategic planning is defined as a coherent and well-coordinated process of the preparation of long-termed vision of further activity of a State body / public institution or organization as well as its transformation into realistic goals and objectives of the State policy implementation.

It is also highlighted the relevance of the strategic planning and its importance for further modernization of the whole system of State power bodies. It is noted the reasons for further promotion of the strategic planning as well as the experiences of other countries (in particular, EU countries) regarding its introducing in the public authorities' activity.

It is analyzed the existing system of the strategic and forecast documents as well as the normative and legal basis for strategic planning realization (i.e. laws, normative acts of the Government, President of Ukraine, line ministries and other State bodies).

At the same time, it is pointed out the main stages of the development and further implementation of the strategic plans in State power bodies, i.e.: preparatory stage which includes the functional analysis organization; analysis of the internal and external environment; definition of the vision and mission of the organization; definition of the main goals of the organization activity; preparation and realization of the strategic development plan as well as monitoring of its implementation.

It is underlined that the strategic planning is a well-known in Europe and in the world tool. It is recommended by the international and European organizations for the implementation in all State bodies and public institutions in order to increase their effectiveness and to improve the decision-making process.

On the basis of the conducted research, it is presented the practical recommendations for promoting strategic planning activity of the State power bodies and other public institutions, in particular in the framework of the public administration reform implementation.

Key words: strategic planning, public administration, State power bodies, reform, Parliament, Government, decision, modernization, tool, effectiveness.

Надійшла до редколегії 15.09.20

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.712:331.5-053.6
doi: 10.33287/102046

БОНДАРЕНКО Діана Петрівна
аспірантка ХарПІ НАДУ
ORCID: 0000-0001-8970-1433

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Аналізуються наукові підходи до визначення сутності державно-приватного партнерства як бізнес-моделі взаємодії, співробітництва, інноваційного інструменту реалізації політики. Визначаються принципи та ознаки державно-приватного партнерства у сфері забезпечення зайнятості молоді. Обґрунтовується, що державно-приватне партнерство є інноваційним інструментом реалізації державної політики зайнятості молоді на регіональному рівні.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державна політика зайнятості молоді на регіональному рівні.

Постановка проблеми. Одним зі шляхів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2022 р. в частині сприяння зайнятості молоді Кабінет Міністрів України визначив стимулювання партнерства між органами влади, роботодавцями та закладами освіти на ринку праці. Необхідність такого партнерства пов'язана з неспроможністю учасників державного сектору через брак бюджетних коштів та інших ресурсів забезпечити зайнятість молоді. Це підтверджує зростання суспільної потреби в застосуванні державно-приватного партнерства для забезпечення зайнятості молоді на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості реалізації державно-приватного партнерства в різноманітних сферах досліджуються вітчизняними та зарубіжними науковцями: І. Дроботом, Д. Делмоном, С. Єгоричевою, В. Варнавським, О. Вінником, Г. Комарницькою, М. Лахижею, М. Масик, А. Павлюком, В. Постніковим, І. Турчаком, О. Сімсоном, І. Чукаєвим, Г. Ходжем, К. Хлебніковим та ін. Особливостям реалізації проєктів державно-приватного партнерства на регіональному рівні присвятили праці такі вітчизняні науковці: Н. Клевцєвич, О. Фоменко, П. Шилепницький та ін.

Аналіз наукових джерел засвідчує, що найчастіше науковці досліджують значення державно-приватного партнерства для розвитку транспортної інфраструктури, поліпшення комунальних послуг, забезпечення інноваційної діяльності. Водночас залишаються недослідженими питання щодо напрямів та можливостей державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді на регіональному рівні.

© Бондаренко Д. П., 2020

Public Administration and Local Government, 2020, issue 3(46)

Метою статті є обґрунтування державно-приватного партнерства як інноваційного інструменту реалізації державної політики зайнятості молоді на регіональному рівні. Для досягнення мети необхідно вирішити такі наукові завдання: систематизувати наукові підходи до визначення сутності державно-приватного партнерства; визначити принципи та ознаки державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді.

Викладення основного матеріалу. Важливим інструментом вирішення актуальних суспільних проблем, забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів є державно-приватне партнерство. За класифікацією П. Шилепницького, до учасників державного сектору належать: національний уряд (включаючи законодавство, міністерство та урядові підприємства), влада області, регіону, органи обласного / районного самоврядування, місцеві державні інституції, державні освітні установи, міжнародні агенції. У свою чергу, приватними партнерами є комерційні підприємства, приватні заклади вищої освіти, неурядові організації, волонтерські групи, групи захисту (включаючи професійні спілки) [13, с. 14].

У науковій літературі є різні підходи до визначення партнерства між державним і приватним секторами залежно від мети, пріоритетних завдань та розвитку спільної співпраці (табл. 1).

Таблиця 1

**Структурна декомпозиція визначення поняття
«державно-приватне партнерство»**

Сутнісні ознаки	Структурні складники
Зміст поняття	– співробітництво, форма співпраці, спільна діяльність держави, територіальної громади, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності [5; 7 – 9]; – бізнес-модель взаємодії, конструктивна взаємодія, організаційно-економічний механізм взаємодії держави і приватного сектору [7 – 9]; – система відносин, відносини, які виникають між державою в особі уряду, органів державної влади та самоврядування, державних установ, підприємств, організацій, з одного боку, та приватним сектором в особі суб'єктів господарювання недержавної форми власності, громадськими організаціями, місцевими спільнотами – з іншого [3; 13]; – угода про співпрацю уряду з одним чи кількома приватними партнерами [11; 15]; – інноваційний інструмент розвитку територіальних утворень місцевого та регіонального рівнів [13]; – конкретні проекти, що реалізуються спільно державними органами і приватними компаніями на об'єктах державної та муніципальної власності [3]; – суспільний інститут, що включає сукупність формальних і неформальних правил [5]
Мета	– задоволення потреб суспільства, розвиток суспільства [4; 5; 7; 11]; – реалізація соціально важливих проєктів і програм [4; 7; 8]; – надання громадських послуг [1]; – створення суспільної інфраструктури [11]; – формування підтримуючої політики та інституційної основи [14]
Пріоритетне завдання	– вирішення соціально-економічних завдань, що забезпечує синергетичний ефект від додавання різних ресурсів до «вигоди» кожної зі сторін [6]; – врегулювання між сторонами питань розподілу відповідальностей, зобов'язань щодо фінансового забезпечення, проєктування, будівництва, утримання, експлуатації, права [13]; – реалізація потенціалу учасників, розподіл вигоди й ризиків між сторонами [1; 7; 11; 13]; – забезпечення системи стратегічного планування, у тому числі на регіональному рівні [12]

У результаті аналізу структурної декомпозиції визначення поняття «державно-приватне партнерство» можемо виділити п'ять ключових визначень: інноваційний інструмент, угода, система відносин, бізнес-модель взаємодії, співробітництво (рисунок).



**Структурування сутнісного складника
поняття «державно-приватне партнерство»**

М. Масик, І. Дробот, Г. Комарницька та інші вітчизняні та зарубіжні вчені визначають державно-приватне партнерство як бізнес-модель взаємодії, взаємодію держави і приватного сектору, засновану на принципах проєктного фінансування (частота використання 20 %). Майже третина дослідників (28 %) ідентифікує взаємодію держави та бізнесу, спрямовану на вирішення суспільно-важливих проблем, як співробітництво. У Законі України «Про державно-приватне партнерство» також наведене зазначене визначення: «державно-приватне партнерство є співробітництвом між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законом та іншими законодавчими актами» [9].

На нашу думку, є уніфікованим, але неповним визначення державно-приватного партнерства Секретаріатом Об'єднаних Націй як спільне розуміння розподілених цілей та відповідальностей за їх досягнення, продовження державно-приватного діалогу про потреби, які повинні бути задоволені, формування підтримуючої політики та інституційної основи [15]. Зазначена дефініція має широкий діапазон охоплених суб'єктів, передбачаючи будь-яку взаємодію між державними та приватними партнерами. Міжнародний валютний фонд визначає державно-приватне партнерство угодою, за якою приватний сектор постачає інфраструктурні активи та послуги, що традиційно забезпечувались урядом. Такий підхід звужує коло відповідальностей державного сектору, наражаючи приватного партнера на більший ризик, що робить цю взаємодію невигідною для останнього [5]. Світовий банк визначає державно-приватне партнерство як спільні ініціативи державного сектору та приватного прибуткового чи неприбуткового сектору [15], акцентуючи увагу на спільній участі сторін у матеріальному чи нематеріальному, кадровому, техніко-технологічному забезпеченні та в процесі прийняття управлінських рішень.

На сьогодні в умовах децентралізації влади, яка стартувала у 2014 р. зі схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади [10], партнерство між державним та приватним секторами є необхідним та ефективним інструментом державної політики зайнятості молоді на регіональному рівні.

П. Шилепницький виділив фактори, які обумовили важливість використання державно-приватного партнерства в контексті політики регіонального розвитку в Україні:

- глобалізація, що паралельно породжує протилежне їй явище регіоналізації;
- процеси децентралізації, що відбуваються у відносинах між центром та регіонами й характеризуються передачею як владних повноважень, що раніше вважалися притаманними центральному уряду, так і ресурсів для їх практичної реалізації на місцях;
- трансформаційні процеси в економіці регіонів країни, що зараз переживає період адаптації до політики регіонального розвитку [13, с. 291 – 292].

З метою забезпечення зайнятості молоді у Харківській області до прийнятої Територіальної угоди між Харківською обласною державною адміністрацією, Спільними представницькими органами сторін роботодавців та профспілок Харківської області на 2016 – 2018 рр. внесли такі зміни:

- всебічно сприяти створенню в області у 2019 р. нових робочих місць;
- сприяти проведенню професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників у періоди їх неповної зайнятості та працівників, які входять до тих, хто запланований до вивільнення;
- вживати в межах компетенції заходів щодо недопущення масових вивільнень працівників, у тому числі некомерційними підприємствами, збереження робочих місць та кадрового потенціалу;
- сприяти запровадженню в навчально-виробничий процес елементів дуальної системи навчання (передбачає поєднання навчання осіб у закладах професійної та (професійно-технічної) освіти з навчанням на робочих місцях на підприємствах, в установах та організаціях для здобуття певної кваліфікації);
- сприяти проведенню конкурсів фахової майстерності серед учнів закладів професійної (професійно-технічної) освіти на базі підприємств з метою визначення кращого за професією та можливості подальшого працевлаштування;
- у межах повноважень вживати заходів щодо забезпечення виплати заробітної плати в розмірі, не нижчому за розмір встановленої мінімальної заробітної плати;
- вжити заходів щодо надання рекомендацій керівникам підприємств відповідних галузей забезпечити надання працівникам мінімальних соціальних гарантій, компенсацій, пільг та застосування міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень в оплаті праці встановленими галузевими угодами [2].

На жаль, насправді зазначені зміни до Територіальної угоди та нормативно-правова база загалом існують тільки на папері. Тому для реалізації виконання вищеперелічених змін необхідним є залучення приватних партнерів, тобто державно-приватне партнерство у сфері зайнятості молоді на регіональному рівні. Пропонуємо принципи, на яких має базуватися державно-приватне партнерство у сфері зайнятості молоді, а також відповідні ознаки державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді (табл. 2).

У період трансформаційних змін у сфері зайнятості виникають труднощі щодо соціалізації молоді. Насамперед це пов'язано з розбіжностями в суспільних потребах на ринку праці, прагненням самої молоді та невідповідністю отриманих у навчальних закладах знань вимогам існуючих робочих місць. Умовами вирішення проблеми зайнятості молоді є створення таких концептуальних засад до використання державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді, які б сприяли вирішенню суперечностей між учасниками державно-приватного партнерства, створювали умови для самореалізації молодих спеціалістів, давали можливість молоді робити внесок у соціально-економічний розвиток регіонів.

**Принципи та ознаки державно-приватного партнерства
у сфері зайнятості молоді на регіональному рівні**

Принципи державно-приватного партнерства	Ознаки державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді
Принцип субсидіарності передбачає вирішення завдання на рівні, наближеному до самої проблеми	Територіальна децентралізація для сфери державно-приватного партнерства сприяє мобілізації коштів внутрішніх інвесторів, залученню зовнішніх інвестицій і створенню робочих місць з урахуванням особливостей кожної конкретної території (зокрема, щодо рівня безробіття молоді)
Принцип партнерства передбачає рівноправний характер відносин між учасниками	Наявність суспільних цілей (зокрема, зайнятості молоді на регіональному рівні), інтересів державних та приватних партнерів із метою отримання взаємної вигоди
Принцип юридичної рівності ґрунтується на додержанні принципу поділу влади	Юридичний супровід: у договорах, контрактах відображаються процедури співпраці учасників державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді
Принцип прозорості передбачає доступ до інформації відносно діяльності партнерів	Об'єднання ресурсів учасників державно-приватного партнерства (матеріальні, фінансові, трудові) для забезпечення зайнятості молоді
Принцип адаптованості передбачає розроблення різних варіантів технології реалізації механізму державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді	В умовах трансформації зайнятості молоді необхідним є сприяння безперервному розвитку державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді як потреби суспільства
Принцип соціалізації молоді в регіонах країни	Залучення учасниками державно-приватного партнерства молоді до суспільної праці як передумови конкурентоспроможності регіонів

Дієвим інструментом соціально-економічного розвитку регіону є підтримка молодіжних стартапів державними та приватними секторами. Використання державно-приватного партнерства для підтримки молодіжних стартапів є також ефективним напрямом державної політики зайнятості молоді, забезпечення її новими робочими місцями.

Особливе значення державно-приватного партнерства на регіональному рівні полягає у відродженні об'єктів виробничої, соціальної інфраструктури [13, с. 298]. Це матиме позитивний вплив на формування конкурентного середовища, привабливого інвестиційного клімату для бізнес-структур регіону, що, у свою чергу, сприятиме зайнятості молоді на регіональному рівні. На підставі вищезазначеного слід констатувати, що державно-приватне партнерство являє собою інноваційний інструмент політики зайнятості молоді на регіональному рівні.

Висновки. Таким чином, в умовах трансформаційних змін у сфері зайнятості молоді, відсутності необхідних державних коштів для створення нових робочих місць державно-приватне партнерство стає інноваційним інструментом реалізації державної політики зайнятості молоді на регіональному рівні.

Систематизація наукових підходів до визначення сутності державно-приватного партнерства дозволяє характеризувати його як інноваційний інструмент, бізнес-модель взаємодії, співробітництво. Застосування державно-

приватного партнерства базується на спеціальних принципах, а саме: адаптованості, субсидіарності, партнерства, юридичної рівності прозорості, а також соціалізації молоді в регіонах країни. Характерними ознаками державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді є: зайнятість молоді на регіональному рівні як суспільно важлива проблема; необхідність створення робочих місць з урахуванням особливостей кожної конкретної території, зокрема рівня безробіття та зайнятості молоді; необхідність сприяння безперервному розвитку державно-приватного партнерства з урахуванням трансформаційних змін у сфері зайнятості молоді; залучення молоді до суспільної праці як передумови конкурентоспроможності регіонів.

Застосування державно-приватного партнерства у сфері зайнятості молоді сприятиме створенню умов для самореалізації молодих спеціалістів і реалізації їхніх стартапів, збільшенню внеску молоді в соціально-економічний розвиток регіонів. Це дає підстави вважати державно-приватне партнерство інноваційним інструментом реалізації державної політики зайнятості молоді на регіональному рівні.

Перспективи подальших розвідок полягають у необхідності розвитку державно-приватного партнерства для забезпечення зайнятості молоді в депресивних регіонах країни з урахуванням особливостей регіонального розвитку, нерівнозначності секторів економіки, рівня безробіття та зайнятості молоді в кожному регіоні країни.

Список бібліографічних посилань

1. Дробот І. О., Барбір І. М. Механізм державно-приватного партнерства у сфері транспортної інфраструктури України. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. 2019. Вип. 4(61). С. 98 – 109.
2. Зміни до Територіальної угоди між Харківською обласною державною адміністрацією, Спільними представницькими органами сторін роботодавців та профспілок Харківської області на 2016 – 2018 роки: зареєстровано Міністерством соціальної політики від 15 лют. 2019 р. URL: <https://www.msp.gov.ua/files/ugody/ter/22-4.pdf> (дата звернення: 01.07.2020).
3. Клевцевич Н. А. Державно-приватне партнерство як інструмент регіонального розвитку. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 9. С. 237 – 241.
4. Комарницька Г. О. Активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.03. Львів: [б. в.], 2020. 469 с.
5. Лахижа М. І., Єгоричева С. Б. Публічно-приватне партнерство у Республіці Польща: становлення та розвиток. *Ефективність держ. упр.*: зб. наук. пр. 2019. Вип. 1(58). С. 36 – 51.
6. Масик М. З. Організаційно-правовий механізм державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері України: дис. ... канд. наук з держ. упр. 25.00.02. Київ: [б. в.], 2018. 249 с.
7. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наук. пр. Кіровоград. нац. техн. ун-ту. Сер. «Економічні науки»*. 2010. Вип. 17. С. 10 – 19.
8. Постніков В. Особливості застосування державно-приватного партнерства як регулятора розвитку міського транспорту. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. № 23. С. 104 – 108.
9. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. *Відом. Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 01.07.2020).

11. Резниченко Н. В. Модели государственно-частного партнерства. *Вестн. Санкт-Петербург. ун-та. Сер. «Менеджмент»*. 2010. Вып. 4. С. 58 – 83.
12. Хлебников К. В. Государственно-частное партнерство: экономическое содержание и институциональные границы. *Экономика и управление*. 2011. № 7(80). С. 131 – 135.
13. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: монографія. Чернівці: [б. в.], 2011. 455 с.
14. *Public-Private Partnerships: the enabling environment for development*. Retrieved from <https://unpan1.un.org/intradoc/public/documents/un/unpan000727.pdf>.
15. Ter-Minassian, T. (Ed.) (2004). *Public-Private Partnerships*. Washington D. C. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.

List of references

1. Drobot I. O., Barbir I. M. Mekhanizm derzhavno-pryvatnoho partnerstva u sferi transportnoi infrastruktury Ukrainy. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr.* 2019. Vyp. 4(61). P. 98 – 109 [in Ukrainian].
2. Zminy do Terytorialnoi uhody mizh Kharkivskoiu oblasnoiu derzhavnoiu administratsiieiu, Spilnymy predstavnytskymy orhanamy storin robotodavtsiv ta profspilok Kharkivskoi oblasti na 2016 – 2018 roky: zareiestrovano Ministerstvom sotsialnoi polityky vid 15 liut. 2019 r. URL: <https://www.msp.gov.ua/files/ugody/ter/22-4.pdf> (data zvernennia: 01.07.2020) [in Ukrainian].
3. Klietsievych N. A. Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak instrument rehionalnoho rozvytku. *Ekonomika i suspilstvo*. 2017. Vyp. 9. P. 237 – 241 [in Ukrainian].
4. Komarnytska H. O. Aktyvizuvannia derzhavno-pryvatnoho partnerstva v umovakh rozvytku investytsiino-innovatsiinoi diialnosti: dys. ... d-ra ekon. nauk: 08.00.03. Lviv [b. v.], 2020. 469 p. [in Ukrainian].
5. Lakhycha M. I., Yehorycheva S. B. Publichno-pryvatne partnerstvo u Respublitsi Polshcha: stanovlennia ta rozvytok. *Efektivnist derzh. upr.: zb. nauk. pr.* 2019. Vyp. 1(58). P. 36 – 51 [in Ukrainian].
6. Masyk M. Z. Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm derzhavno-pryvatnoho partnerstva u zhytlovo-komunalnii sferi Ukrainy: dys. ... kand. nauk z derzh. upr. 25.00.02. Kyiv: [b. v.], 2018. 249 p. [in Ukrainian].
7. Pavliuk K. V., Pavliuk S. M. Sutnist i rol derzhavno-pryvatnoho partnerstva v sotsialno-ekonomichnomu rozvytku derzhavy. *Nauk. pr. Kirovohrad. nats. tekhnich. un-tu. Ser. «Ekonomichni nauky»*. 2010. Vyp. 17. P. 10 – 19 [in Ukrainian].
8. Postnikov V. Osoblyvosti zastosuvannia derzhavno-pryvatnoho partnerstva yak rehuliatora rozvytku miskoho transportu. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*. 2018. № 23. P. 104 – 108 [in Ukrainian].
9. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo: Zakon Ukrainy vid 1 lyp. 2010 r. № 2404-VI. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2010. № 40. St. 524 [in Ukrainian].
10. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriiv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (data zvernennia: 01.07.2020) [in Ukrainian].
11. Reznichenko N. V. Modeli gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. *Vestn. Sankt-Peterburg. un-ta. Ser. «Menedzhment»*. 2010. Vyip. 4. P. 58 – 83 [in Russian].
12. Hlebnikov K. V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: ekonomicheskoe sodержanie i institutsionalnye granitsyi. *Ekonomika i upravlenie*. 2011. № 7(80). P. 131 – 135 [in Russian].
13. Shylepnytskyi P. I. Derzhavno-pryvatne partnerstvo: teoriia i praktyka: monohrafiia. Chernivtsi: [b. v.], 2011. 455 p. [in Ukrainian].
14. *Public-Private Partnerships: the enabling environment for development*. Retrieved from <https://unpan1.un.org/intradoc/public/documents/un/unpan000727.pdf> [in English].
15. Ter-Minassian, T. (Ed.) (2004). *Public-Private Partnerships*. Washington D. C. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf> [in English].

BONDARENKO Diana
Postgraduate Student, Kharkiv Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
AS INNOVATIVE TOOL FOR IMPLEMENTATION
OF STATE YOUTH EMPLOYMENT POLICY AT REGIONAL LEVEL**

One of the ways to implement the state policy in the sphere of youth employment and incentives for creation of new jobs for the period up to 2022 was defined by the Cabinet of Ministers of Ukraine as encouragement of partnership between the public authorities, employers, and educational establishments in the labour market. This is the evidence of a growing social need for using public-private partnership with the aim to ensure youth employment at the regional level.

The specific features of implementing public-private partnership in various spheres have been studied by a number of the Ukrainian and foreign researchers, in particular: J. Delmon, I. Drobot, O. Fomenko, K. Khlebnykov, N. Klievtsiievych, M. Lakhyzha, M. Masyk, P. Shylepnytskyi, S. Yehorycheva and other scholars.

At the same time, there are still unexplored issues of the areas and possibilities of using public-private partnership in the field of youth employment at the regional level.

The paper objective is substantiation of the assumption that public-private partnership is an innovative tool for implementing the state youth employment policy at the regional level.

Systematizing of scientific approaches to determining the essence of public-private partnership makes it possible to characterize it as an innovative tool, business model, and cooperation. The use of public-private partnership is based on certain special principles, specifically: adaptation capacity, which presupposes elaboration of a variety of options for the technology of implementation of the public-private partnership mechanism in the youth employment sphere; and socialization of the youth in the country's regions. The characteristic features of public-private partnership in the sphere of youth employment are: perception of the youth employment at the regional level as a socially significant problem; the need for creating jobs with regard to the specificity of every particular territory, including its employment and unemployment rates; the relevance of encouraging a continuous development of public-private partnership, taking into account youth employment transformation; getting the youth involved in social labour as a prerequisite for improvement of regional competitive capacity.

Partnership between the public and private sectors is a necessary and effective instrument of state youth employment policy at the regional level. The use of public-private partnership in the sphere of youth employment will promote creation of new jobs, conditions for realization of young specialists' personal potential, implementation of their start-ups, increasing the contribution of young people in the socio-economic development of the regions. The above mentioned affords grounds to regard public-private partnership as an innovative tool of the state youth employment policy at the regional level. The prospects for further scientific surveys consist in substantiation of using public-private partnership for ensuring youth employment in the country's depressed regions with respect to specific features of regional development.

Key words: public-private partnership, state youth employment policy at regional level.

Надійшла до редколегії 18.09.20

УДК 354+355:378
doi: 10.33287/102047

ГИКАЛО Юрій Вадимович
Ін-т підготовки кадрів державної служби зайнятості України,
нач. факультету підготовки спеціалістів військової розвідки
та спеціального призначення Військової академії
ORCID: 0000-0001-5511-2980

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ДОСВІДУ ПРАКТИЧНОЇ СПРЯМОВАНOSTІ ВИЩОЇ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ В ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

Досліджується стан та проблеми функціонування системи вищої військової освіти як основного джерела забезпечення Збройних сил України висококваліфікованими військовими кадрами. Доводиться, що всі основні зрушення в системі вищої військової освіти відбуваються під впливом тривалого збройного конфлікту на сході нашої держави та євроатлантичного вектору розвитку української армії. Висвітлюються позитивні напрацювання та проблемні сторони вітчизняної системи вищої військової освіти, основні трансформаційні течії. Обґрунтовуються перспективи подальшого реформування і розвитку системи вищої військової освіти.

Ключові слова: управління військовою освітою, вища військова освіта, рівні освіти, якість підготовки, освітні програми, технології навчання, інноваційний розвиток.

Постановка проблеми. Тривалий збройний конфлікт на сході нашої держави, переформатування й наближення Збройних сил (ЗС) України до стандартів НАТО – ці фактори є не тільки надскладними викликами для української державності, а й передумовами для створення сучасної боєздатної, професійної, мобільної армії як основи дотримання загальної безпеки, підвищення рівня обороноздатності держави, гарантування безпеки кожного громадянина України. Процеси реформування ЗС України, зокрема їх професіоналізація і створення військового резерву, безпосередньо впливають на необхідність формування новітньої парадигми функціонування й розвитку вітчизняної системи вищої військової освіти, яка має відповідати сучасним потребам українського війська та базуватися на міжнародних стандартах якості підготовки військовослужбовців. Основними векторами послідовного вдосконалення вищої військової освіти є: практична спрямованість навчання та забезпечення майбутніх офіцерів не тільки військовою, а також цивільною професією; впровадження в освітній процес передових методик підготовки збройних сил держав-членів НАТО, технологій дистанційного навчання; оновлення матеріально-технічної бази вищих військових навчальних закладів (ВВНЗ); внесення змін до чинної нормативно-правової бази в частині інноваційної підготовки військових фахівців та ін. Усе вищевикладене свідчить про важливість й актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання аналізу сучасного стану системи вищої військової освіти України, виділення факторів, що стримують її розвиток, шляхів трансформації та перспектив розвитку, формування нової парадигми військової освіти, впливу внутрішніх і зовнішніх чинників на функціонування вітчизняної системи вищої військової освіти, підвищення ефективності підготовки військових фахівців у світлі вимог сучасних нормативно-правових документів, напрямів розвитку державного управління системою вищої військової освіти України, розвитку військової освіти як рамкової умови формування інноваційної особистості військовослужбовця постійно перебувають

© Гикало Ю. В., 2020

у колі наукових інтересів багатьох цивільних і військових науковців, а саме: П. Ворони, О. Панфілова, Л. Петрової, Ю. Приходька, С. Полторака, О. Прохорова, С. Салкуцана, В. Телелима, Р. Тимошенка, О. Устименка, Ю. Черних, П. Щипанського та ін. Не зменшуючи важливість наукового доробку цих науковців, зазначимо, що подальшого системного дослідження потребують питання перспективності вивчення вітчизняного досвіду практичної спрямованості вітчизняної системи вищої військової освіти та шляхів його імплементації в українське військо.

Метою статті є висвітлення шляхів імплементації національного позитивного досвіду практичної спрямованості підготовки військових фахівців від тактичного до оперативно-стратегічного рівнів у системі вищої військової освіти в ЗС України.

Викладення основного матеріалу. Тривалий збройний конфлікт на сході нашої країни не тільки означив сильні й слабкі сторони українського війська, але й допоміг окреслити подальші конкретні шляхи його трансформації. Адже протягом останніх семи років ЗС України зазнали значних якісних змін: не маючи бойового досвіду (за винятком участі в міжнародних миротворчих операціях), вони виявилися втягнутими в масштабні бойові дії з багатокілометровою лінією фронту. З лютого 2014 р. українська армія збільшила свою чисельність майже вдвічі. Водночас кадровий голод є досить відчутним в усіх її структурних підрозділах.

Ключовими пріоритетами реформування вітчизняних збройних сил визначені: посилення кіберзахисту та інших складників сил оборони для забезпечення стійкості управління, керованості військами та захищеності критичних об'єктів інфраструктури держави; забезпечення ЗС України сучасним озброєнням і військовою технікою за рахунок нарощування можливостей національного оборонно-промислового комплексу, активізації міжнародного співробітництва у військово-технічній сфері; введення в дію концепції кадрової політики (нова модель кар'єрного зростання офіцерів); організація планомірного переходу на професійне укомплектування військових частин ЗС України; впровадження нової системи морально-психологічного забезпечення армії відповідно до принципів та вимог НАТО; забезпечення трансформації системи військової освіти й підготовки військ (сил), морально-психологічного забезпечення відповідно до стандартів НАТО та їх поєднання з управлінням кар'єрою кожного військовослужбовця.

Окремо слід зазначити, що відповідно до «Концепції застосування наземних роботизованих комплексів для виконання завдань ЗС України на період до 2020 року та подальшу перспективу» передбачене створення та прийняття на озброєння низки бойових, розвідувально-бойових та тилових наземних роботизованих комплексів уже найближчим часом [1]. Такі амбітні цілі є проявом загальносвітових тенденцій розвитку форм і способів ведення бойових дій та мають опосередкований вплив на формування якісного наповнення змісту навчання майбутніх офіцерів. Наразі змінам підлягають майже всі аспекти діяльності української армії: структура командування, матеріальне забезпечення, озброєння, забезпечення житлом, військова медицина, автоматизація, освіта.

Система військової освіти в Україні забезпечує наукову, загальнокультурну, загальновійськову та практичну підготовку офіцерів ЗС. Вона є підґрунтям для формування професійної компетентності військових кадрів, що розглядається нами як певна узгодженість між вимогами, що висуваються до посади, базовими знаннями та вміннями, необхідними для виконання поставлених завдань, і наявними професійними навичками та характеристиками, особистісними якостями, які сприяють ефективності у професійній діяльності. Орієнтація

професійної підготовки військовослужбовців на формування компетентностей як ознаки професіоналізму є не новою і, на нашу думку, правильною. Адже навіть якісна теоретична підготовка не може в майбутньому гарантувати успішність професійної діяльності.

Як зазначає С. Полторак, вища військова освіта «повинна забезпечити підготовку військових фахівців із високим рівнем професіоналізму, компетентності, інтелектуального розвитку, загальної та військово-професіональної культури, здатних з високою ефективністю виконувати поставлені завдання щодо оборони України, розвитку власної творчої індивідуальності, наполегливого самостійного засвоєння нових знань протягом військової служби, прийняття оптимальних рішень у нестандартних умовах за всіма спеціальностями й спеціалізаціями, що визначають рівень боєздатності та боєготовності Збройних сил» [3, с. 312].

Сьогодні в системі вищої військової освіти особлива увага приділяється формуванню нових підходів до професійного навчання військових кадрів. У ЗС України триває реформування системи військової освіти, насамперед впровадження в освітній процес процедур та стандартів, прийнятих у країнах-членах НАТО. Адже опрацювання та впровадження двохсот дев'ятнадцяти стандартів НАТО передбачає проведення комплексу заходів, метою яких є планомірне нарощування боєздатності армії та підвищення ефективності використання державних ресурсів у сфері оборони, серед основних: розроблення й упровадження відповідних нормативно-правових актів, організація навчання діючого офіцерського складу армії, розроблення освітніх стандартів підготовки військовослужбовців, трансформація діяльності ВВНЗ та ін.

Вища військова освіта як основне джерело забезпечення армії висококваліфікованими професійними офіцерськими кадрами має враховувати виклики функціонування й тенденції розвитку міжнародної воєнної науки й освіти загалом. Як зазначають Ю. Черних та Ю. Приходько, «сучасна система військової освіти побудована за видовим принципом на засадах неперервного ступеневого навчання офіцерських кадрів з урахуванням специфіки їх служби за посадовим призначенням, тісно поєднана з військовою наукою» [5, с. 43].

Сьогодні система військової освіти включає дев'ять ВВНЗ та два військові ліцеї: Національний університет оборони України ім. І. Черняхівського, Військовий інститут Київського національного університету ім. Т. Шевченка, Житомирський військовий інститут ім. С. П. Корольова, Військовий інститут телекомунікації та інформатизації ім. Героїв Крут, Національна академія Сухопутних військ ім. П. Сагайдачного, Військова академія (м. Одеса), Військовий інститут танкових військ Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут», Харківський національний університет Повітряних Сил ім. І. Кожедуба, Військово-морський інститут Національного університету «Одеська морська академія», Київський військовий ліцей ім. І. Богуна, Одеський військово-морський ліцей.

Слід зауважити, що сьогодні в системі вищої військової освіти налагоджена система підготовки професійних військових не лише для ЗС України, а й для інших військових вітчизняних формувань за повним переліком спеціальностей, освітніх програм у межах державного замовлення первинної професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації майбутніх офіцерів з урахуванням курсу євроатлантичної інтеграції й поглибленого партнерства з НАТО.

Підготовка майбутніх офіцерів здійснюється за трьома рівнями: тактичним, оперативно-тактичним та оперативно-стратегічним. Навчання організоване й проводиться за освітнім ступенем молодшого бакалавра, бакалавра і магістра в різних галузях знань, основною є «Воєнні науки, національна безпека, безпека

державного кордону». Вища військова освіта інтегрована в систему загальнодержавної освіти в Україні, вона включає понад 150 освітніх програм і 70 спеціальностей.

Основним показником результативності діяльності навчального закладу системи вищої військової освіти є якісний рівень підготовки професійних військових кадрів. Зокрема, щорічно Військова академія (м. Одеса) готує та випускає майже 300 випускників-лейтенантів за освітніми ступенями бакалавра та магістра для кількох державних військових установ: Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, Державної спеціальної служби транспорту.

Таким чином, можемо стверджувати, що не втрачає своєї актуальності процес поглибленої інтеграції військової освіти в загальнодержавну систему вищої освіти, який є важливим напрямом ефективного розв'язання багатьох проблем системи вищої військової освіти та має на меті поглиблення практичної професійної спрямованості підготовки військовослужбовців, набуття чітких рис та характеристик системно-комплексного підходу до навчання, осучаснення матеріально-технічної бази ВВНЗ. О. Панфілов і Л. Петрова стверджують, що «військова освіта має забезпечувати умови для формування та самореалізації особистості, гнучкості і варіативності навчання, виражену гуманітарну спрямованість, значущість та престиж військової служби» [2, с. 204].

В освітній процес активно залучаються офіцери-практики, які мають досвід участі в бойових діях, брали участь у проведенні антитерористичної операції й операції Об'єднаних сил на території Донецької та Луганської областей. «Відбір та атестування таких категорій офіцерів як кандидатів на посади викладачів – переважно прерогатива кадрових органів, командирів військових частин із з'єднань, після проходження останніми належної спеціальної, психолого-педагогічної та методичної підготовки» [4, с. 10].

Поряд із позитивними тенденціями розвитку системи сучасної вищої військової освіти існує ряд викликів, вирішення яких суттєво підвищить спроможність ВВНЗ надавати якісні освітні послуги, що, у свою чергу, посприє поповненню ЗС України висококваліфікованими професійними кадрами. Серед основних слід назвати зниження популяризації серед молоді військових спеціальностей, що опосередковано впливає на втрату контингенту в процесі підготовки та зменшення кількості посад науково-педагогічних працівників. За останній рік у Військовій академії (м. Одеса) кількість посад науково-педагогічних працівників зменшилася на 24 %.

Основними принципами розвитку та реформування системи вітчизняної вищої військової освіти є: забезпечення реалізації положень Воєнної доктрини України; приведення нормативно-правової бази, яка забезпечує функціонування військової освіти, у відповідність до європейських освітніх стандартів; інтеграція української військової освіти у світовий освітньо-воєнний простір; побудова українського зв'язку вітчизняної воєнної школи із національною історико-культурною спадщиною; забезпечення гнучкості, практичності, наступності, безперервності, випереджувального характеру системи вищої військової освіти; дотримання незалежності здобуття військової освіти від впливу політичних партій, громадських та релігійних організацій; надання автономності ВВНЗ у прийнятті рішень щодо організації та здійснення навчання курсантів [6, с. 39].

Незважаючи на те що ВВНЗ є основним джерелом надходження до армії висококваліфікованих офіцерських (сержантських) кадрів, протягом останніх п'яти років спостерігається поступове зменшення обсягів державного замовлення на підготовку воєнних фахівців. Так, у 2019 р. державне замовлення становило на 22 % менше, ніж у 2016 р.

Позитивно зарекомендували себе в системі військової освіти курси військової підготовки осіб сержантського (старшинського) складу, які мають значний вплив на якісне оновлення кадрового складу української армії. Однак курсова підготовка осіб з вищою освітою тимчасового призупинена. Починаючи з 2019 – 2020 навчального року як експеримент запроваджується пілотний проєкт «Лідерські курси» тактичного рівня з підготовки громадян України з вищою освітою за військово-обліковою спеціальністю «Бойове застосування аеромобільних (повітрянодесантних), десантно-штурмових, гірсько-піхотних і морської піхоти з'єднань, військових частин, підрозділів».

Досліджуючи вітчизняну систему вищої військової освіти, Ю. Черних та Ю. Приходько виокремили низку перепон, які заважають продуктивному розвитку та якісній підготовці майбутніх офіцерів, а саме: «девальвація цінностей вищої військової освіти, її елітарності в аспекті розвитку інтелектуального рівня, лідерських якостей майбутніх військових фахівців, їх статусу в державі та суспільстві; низький рівень соціального захисту військовослужбовців; відсутність наукового обґрунтування механізмів формування державного замовлення на підготовку військових фахівців різних освітніх рівнів і ланок управління; перевантаження змісту вищої військової освіти зі збереженням суттєвого пріоритету нормативного складника змісту навчання (65 %) над варіативним – 35 % (професійно-орієнтованою, військово-спеціальною)» [5, с. 44 – 45].

Наразі у ЗС України прослідковується тенденція щодо переведення офіцерів з оперативного-тактичного рівня підготовки на відповідні посади до бойових військових частин. Тому ВВНЗ слід будувати свою інформаційно-просвітницьку діяльність таким чином, щоб кожен потенційний вступник міг одразу сформувати уявлення про майбутню кар'єру. Така політика відкритості сприятиме підвищенню рівня довіри до системи вищої військової освіти серед молоді та популяризації воєнних професій.

Тривалий час у системі вищої військової освіти питанню ґрунтовності вивчення іноземних мов не приділялась належна увага. Сьогодні питання вивчення мов країн-членів НАТО є надважливим та потребує нагального розв'язання. Знання мови – це не лише засіб ефективної комунікації з військовими інших країн, але й шлях до результативної інтеграції міжнародних воєнних стандартів в українському війську. Наразі рядові військовослужбовці мають володіти мінімально необхідним стандартизованим мовним рівнем, а офіцери – вільно володіти іноземною мовою. Це значний виклик не лише для військової освіти, а й загалом для ЗС України. «У системі мовленнєвої підготовки при 9 ВВНЗ працюють 36 груп (до 15 осіб у кожній) з вивчення іноземних мов для офіцерів та військовослужбовців військової служби за контрактом. Окрім того, щороку за кордоном мовну та фахову підготовку проходять до 200 осіб. Для забезпечення вивчення іноземних мов у ВВНЗ використовуються 16 спеціалізованих мовленнєвих лабораторій» [5, с. 44]. Але сьогодні цього вже замало. Вважаємо, що питанню мовленнєвої підготовки слід приділити більше уваги: внести зміни до освітньо-професійних стандартів, розширити в навчальних планах кількість годин.

Водночас, на думку ряду дослідників, системі вищої військової освіти слід нарощувати активний інноваційний потенціал навчання через інтеграцію у вітчизняний та світовий військово-освітній простір, організовувати підготовку за інновативними педагогічними технологіями, зокрема дистанційним, змішаним та іншими видами навчання [6, с. 38].

Формування нової освітньої парадигми професійної підготовки фахівців офіцерського (старшинського) складу вимагає впровадження низки заходів, а саме:

- оптимізації професійних стандартів військового фахівця ЗС України

(професійний стандарт офіцера тактичного рівня, професійний стандарт сержантського (старшинського) складу), на основі яких здійснюється розроблення освітньо-професійних та професійних програм підготовки;

– оновлення змісту, структури та технологій навчання курсантів тактичного, оперативного-тактичного та оперативного-стратегічного рівнів, розроблення можливостей впровадження в освітній процес технологій дистанційного навчання;

– дотримання спадкоємності під час організації професійної підготовки за різними освітніми ступенями: молодшого бакалавра, бакалавра, магістра, виключаючи елементи дублювання;

– спрямування процесу професійної підготовки на формування у фахівців офіцерського (старшинського) складу професійних та особистісних компетенцій, необхідних для здійснення професійної діяльності в лавах ЗС України;

– «формування і становлення військових педагогів нової формації» [3, с. 313];

– розроблення та впровадження в освітній процес професійної програми підготовки не тільки військової, а й цивільної професії.

Грунтовна підготовка висококваліфікованого військового фахівця за конкретною освітньою програмою передбачає інтегральну єдність освітньо-кваліфікаційних вимог на основі компетентнісного підходу: «знання й розуміння», «знання як діяти», «знання як бути». Вона має бути розроблена відповідно до Національної рамки кваліфікацій, міжнародних стандартів класифікації освіти, при цьому використовувати результати моніторингових досліджень військово-освітнього процесу [5, с. 46].

Висновки. Проведений нами аналіз сучасного стану функціонування системи вищої військової освіти дав можливість виокремити перспективи імплементації національного позитивного досвіду практичної спрямованості підготовки військових фахівців ЗС України від тактичного до оперативного-стратегічного рівня. Інноваційно-трансформаційні процеси в системі вищої військової освіти повинні мати практичний вектор розвитку з дотриманням сформованої воєнної стратегії. Вони повинні відповідно до змін сприяти реалізації державної політики в галузі безпеки та оборони, повністю забезпечуючи українське військо висококваліфікованими професійними кадрами.

Перспективними напрямками подальшого реформування системи вищої військової освіти є: забезпечення результативного управлінського, кадрового, матеріально-технічного рівня професійної підготовки майбутніх офіцерів, нарощування міжнародної співпраці з військовими навчальними закладами країн-членів НАТО у сфері військової освіти з метою реалізації стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію та євроатлантичне партнерство; розроблення та впровадження заходів популяризації військових спеціальностей серед української молоді; розвиток матеріально-технічної бази ВВНЗ; удосконалення та розроблення методичного забезпечення програми «Лідерські курси»; збільшення в навчальних програмах обсягу вивчення іноземних мов, зокрема англійської.

Список бібліографічних посилань

1. Концепція застосування наземних роботизованих комплексів для виконання завдань ЗС України на період до 2020 року та подальшу перспективу, затверджена наказом начальника Генерального штабу Збройних сил України від 3 трав. 2016 р. №177. URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/nakazi-ministra-oboroni-ukraini/nakazi-ministerstva-oboroni-ukraini-za-2016-rik.html>.

2. Панфілов О. Ю., Петрова Л. О. Система військової освіти України як рамкова умова формування особистості військового керівника. *Зб. наук. пр. Харків. нац. ун-ту Повітряних Сил*. 2016. № 3(48). С. 201 – 204.

3. Полторак С. Т. Перспективні напрямки розвитку державного управління системою вищої військової освіти України. *Вісн. Нац. ун-ту цивільного захисту України*. Сер. «Державне управління». 2017. Вип. 2. С. 309 – 315.

4. Телелим В. М., Приходько Ю. І., Прохоров О. А. Система підготовки військових фахівців: здобутки становлення, напрями та шляхи подальшого реформування. *Військова освіта*. 2016. № 1(16). С. 3 – 14.

5. Черних Ю. О., Приходько Ю. І. Стан і проблеми сучасного етапу розвитку військової освіти. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка*. 2013. № 1(30). С. 42 – 46.

6. Щипанський П. В., Тимошенко Р. І., Салкуцян С. М. Формування нової парадигми військової освіти. URL: <http://nio.nuou.org.ua/article/view/176973> (дата звернення 27.07.2020).

List of references

1. Kontseptsiiia zastosuvannia nazemnykh robotyzovanykh kompleksiv dlia vykonannia zavdan ZS Ukrainy na period do 2020 roku ta podalshu perspektyvu, zatverdzhena nakazom nachalnyka Heneralnoho shtabu Zbroinykh syl Ukrainy vid 3 trav. 2016 r. № 177. URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/nakazi-ministra-oboroni-ukraini/nakazi-ministerstva-oboroni-ukraini-za-2016-rik.html> [in Ukrainian].

2. Panfilov O. Yu., Petrova L. O. Systema viiskovoi osvity Ukrainy yak ramkova umova formuvannia osobystosti viiskovoho kerivnyka. *Zb. nauk. pr. Kharkiv. nats. un-tu Povitrianykh Syl*. 2016. № 3(48). P. 201 – 204 [in Ukrainian].

3. Poltorak S. T. Perspektyvni napriamky rozvytku derzhavnoho upravlinnia systemoiu vyshchoi viiskovoi osvity Ukrainy. *Visn. Nats. un-tu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy*. Ser. «Derzhavne upravlinnia». 2017. Vyp. 2. P. 309 – 315 [in Ukrainian].

4. Telelym V. M., Prykhodko Yu. I., Prokhorov O. A. Systema pidhotovky viiskovykh fakhivtsiv: zdobutky stanovlennia, napriamy ta shliakhy podalshoho reformuvannia. *Viiskova osvita*. 2016. № 1(16). P. 3 – 14 [in Ukrainian].

5. Chernykh Yu. O., Prykhodko Yu. I. Stan i problemy suchasnoho etapu rozvytku viiskovoi osvity. *Visn. Kyiv. nats. un-tu im. Tarasa Shevchenka*. 2013. № 1(30). P. 42 – 46 [in Ukrainian].

6. Shchypanskyi P. V., Tymoshenko R. I., Salkutsan S. M. Formuvannia novoi paradyhmy viiskovoi osvity. URL: <http://nio.nuou.org.ua/article/view/176973> (data zvernennia 27.07.2020) [in Ukrainian].

HYKALO Yurii

Ukrainian State Employment Service Training Institute,
Head of the Faculty of Training Specialists of Military Intelligence
and Special Purposes of the Military Academy

IMPLEMENTATION OF NATIONAL EXPERIENCE OF PRACTICAL ORIENTATION OF HIGHER MILITARY EDUCATION IN THE ARMED FORCES OF UKRAINE

The article examines the state and problems of the functioning of the system of higher military education as the main source of providing the Armed Forces of Ukraine with highly qualified military personnel. It turns out that all major changes in the system of higher military education are taking place under the influence of the long-running military conflict in the East of our country and the Euro-Atlantic vector of development of the Ukrainian army. The positive developments and problematic aspects of the domestic system of higher military education, the main transformational currents are highlighted. Prospects for further reform and development of the higher military education system are substantiated.

Key words: management of military education, higher military education, levels of education, quality of training, specialties, educational programs, training technologies, innovative development.

Надійшла до редколегії 23.09.20

УДК: 351:342.5
doi: 10.33287/102048

ЖИЛЯЄВ Ігор Борисович
д-р екон. наук, старш. наук. співроб.
Ін-ту вищої освіти Нац. академії педагогічних наук України
ORCID: 0000-0001-7118-0254

СЕМЕНЧЕНКО Андрій Іванович
д-р наук з держ. упр., проф.,
директор Ін-ту вищих керівних кадрів НАДУ
ORCID: 0000-0001-6482-3872

СТРАТЕГІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ: ОЦІНКА СТАНУ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Розглядається категорійно-понятійний апарат у сфері стратегічного планування та управління, класифікація стратегій за обраними ознаками та оцінка стану законодавчого забезпечення державного стратегічного планування. Актуальність проблематики обумовлена низкою факторів, основними з яких є: недосконалість теоретико-методологічних засад формування стратегій, низька ефективність їх реалізації, недостатність взаємозв'язків та ресурсного, інформаційно-аналітичного, методичного, інституційного забезпечення, нечіткість та недостатній рівень обґрунтованості сформульованих у стратегіях цілей та заходів з їх досягнення, неможливість застосування традиційних підходів в умовах криз та високої динаміки змін тощо. На основі комплексного аналізу законодавчих актів вищих органів державної влади України за період її незалежності пропонується класифікація стратегічних документів, узагальнюються різні підходи до розуміння понять «стратегія» та «стратегічне планування», доводиться, що найбільш активним ініціатором формування стратегій був і залишається Уряд. Зазначається, що період з 2015 до 2019 р. за кількістю розроблених та прийнятих стратегій на загальнодержавному рівні є найбільш продуктивним порівняно з іншими періодами; увага акцентується на тому, що саме у 2020 р. завершується термін дії більшості з прийнятих стратегій, на заміну яких (за необхідності) мають бути розроблені нові стратегії або прийнято обґрунтоване рішення про недоцільність їх подовження.

Ключові слова: стратегія, державне планування, державне стратегічне планування, законодавство, нормативно-правовий акт, класифікація.

Постановка проблеми. Незважаючи на те що в Україні за часів незалежності сформована система державного стратегічного планування (ДСП), варто зазначити, що, по-перше, до цього часу вона недостатньо законодавчо врегульована. Так, адміністративно-правове забезпечення ДСП має низку методологічних та методичних недоліків. Теорія і практика здійснення ДСП України ще не сформували цілісну інструментально-технологічну платформу системного багатовекторного й комплексного «стратегування»¹, наслідком чого є численні системні перебої та недостатня результативність й ефективність більшості стратегій, схвалених нормативно-правовими актами (НПА).

По-друге, чітко простежуються дефекти використання бюджетних коштів (зокрема, їх неефективне використання), які тривалий час широко критикуються, у тому числі політиками та представниками громадськості, що дозволяє вести мову про неналежне державне управління (bad governance). Варто

¹ Термін «стратегування» (strategizing) достатньо широко вживається в іноземній практиці, він спрямований на процес та сфокусований на операції «що треба зробити» (проти змістовної «чим треба зайнятися»), є елементом ДСП, спрямований на програмування певних взаємопов'язаних дій.

визнати, що зазначене характеризує наявність системних недоліків ДСП в Україні.

По-третє, курс на євроінтеграцію потребує застосування європейських та міжнародних стандартів стратегічного планування. Багато розвинених країн широко застосовують сучасні моделі «нового державного менеджменту» (new public management), «розумної держави» (smart state), «належного врядування» (good governance) та «розумного державного управління» (smart public administration) тощо.

По-четверте, сучасність характеризується глобальними та локальними соціально-економічними кризами, які вимагають більшої передбачуваності, результативного та ефективного державного стратегічного управління.

По-п'яте, сама розробка документів ДСП є тривалим та затратним процесом, який мають здійснювати висококваліфіковані фахівці та експерти з високим рівнем довіри до результатів їх креативної роботи. Так, за розрахунками російських дослідників разові витрати на розробку таких документів стратегічного планування (без урахування витрат на розробку методичного забезпечення) у 2016 р. становили:

- Стратегія соціально-економічного розвитку Російської Федерації – 240 людино-місяців;
- Стратегія національної безпеки Російської Федерації – 100 людино-місяців;
- Стратегія просторового розвитку Російської Федерації – 60 людино-місяців;
- галузевий документ стратегічного планування – 60 людино-місяців;
- Стратегія соціально-економічного розвитку макрорегіонів – 60 людино-місяців;
- Стратегія соціально-економічного розвитку суб'єкта Російської Федерації – 160 людино-місяців [8].

Ураховуючи наведену там само вартість одного людино-місяця кваліфікованої праці – 130,46 тис. руб. та середньозважений курс² рубля до долара США у 2016 р. – 67,0349 руб. [12], можемо оцінити доларовий еквівалент одного людино-місяця праці майже у 2 000 дол. США.

Відчувається нестача сучасних системних вітчизняних теоретичних та практичних досліджень ДСП України, його законодавчого забезпечення, зокрема термінології; розробки відповідних методичних рекомендацій щодо виконання функції ДСП на всіх етапах його життєвого циклу; визначення окремих правових режимів та інструментарію, що застосовується під час розробки та виконання стратегій та інших видів інструментів ДСП, процесуальних і технологічних аспектів тощо.

Водночас актуальність запровадження сучасних підходів, способів та інструментів стратегічного планування в практику публічного управління на різних рівнях як пріоритетний напрям його удосконалення визначено в низці законодавчих актів, насамперед у прийнятих у 2018 р.: Стратегії реформування державного управління в Україні на період до 2021 р. (нова редакція), Законі України «Про національну безпеку України» [10] та ін.

Вищезазначене актуалізує питання дослідження правового забезпечення ДСП, його окремих механізмів та інструментів у проведенні сучасної політики соціально-економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему стратегічного планування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для різних сфер життєдіяльності громадян, суспільства та держави досліджували такі українські

² Середньозважений курс відрізняється від середньоарифметичного значення тим, що від розраховується з урахування кількості днів, коли діяв кожний з курсів валюти. Середньозважений курс є найбільш точним показником та використовується при трансформації національної бухгалтерської звітності у звітність за стандартами міжнародної системи фінансової звітності.

вчені: С.Горбатюк [1], В.Горбулін, А. Качинський [2], О. Сурков [13] та ін. Стратегічне планування в публічному управлінні вивчали такі іноземні вчені: К. Бейл [14], І. Борде, А. Райлі [15], А. Жироду, К. Макларні [16], Т. Іномата [17], М. Міланович [18], Р. Янг [19] та ін. Цьому питанню приділяли увагу і міжнародні організації ООН, Всесвітня метеорологічна організація, Всесвітня організація інтелектуальної власності, Всесвітня організація охорони здоров'я та ін.

Метою статті є на основі аналізу стану законодавчого забезпечення стратегій як одного з інструментів реалізації публічної політики, класифікації стратегій за обраними ознаками (критеріями) запропонувати пропозиції з його вдосконалення.

Викладення основного матеріалу. Інформаційною базою дослідження є сукупність нормативно-правових актів, які класифікуються як стратегії в базі даних «Законодавство України»³. Для аналізу ми відібрали 143 НПА міжнародного та загального (національного або державного) рівня з назвою «Стратегія», схвалених у 1998 – 2020 рр. Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України та міжнародними організаціями.

Зазначимо, що національне законодавство в цій сфері перебуває на стадії розвитку. Значний вплив на його розбудову мають внутрішні чинники, такі як погляди й прихильності українських політиків та правників, які час від часу змінюють концепцію ДСП, а також зовнішні чинники, такі як застосування відповідних практик ЄС та міжнародних організацій. Саме тому варто стисло розглянути три правові дефініції ДСП.

I. Стратегічне планування є однією з важливих функцій державного управління. Українське законодавство використовує такі визначення терміна «стратегічне планування»: 1) «процес визначення цілей та завдань органу планування щодо розвитку сфери діяльності, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики та можливостей органу планування» [7]; 2) «процес визначення стратегічних цілей, а також завдань суб'єктам господарювання щодо їх розвитку, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики, який включає етапи розроблення, затвердження, виконання, контролю, коригування та оцінки виконання стратегічного плану. Стратегічний план розвитку – документ, який визначає стратегічні цілі та завдання економічного та соціального розвитку діяльності суб'єктів господарювання на середньо- та довгостроковий періоди» [6].

II. Є декілька законодавчо встановлених переліків документів (інструментів) ДСП: 1) «документи державного планування – стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які розробляються та / або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування» [11]; 2) згідно із Законом України «Про національну безпеку України»: «Метою планування у сферах національної безпеки і оборони є забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу» [10]; 3) система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається: з прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди; прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період; загальнодержавних програм

³ У базі даних «Законодавство України» за станом на 20 серпня 2020 р. був розміщений 245 741 документ (електронна адреса сайту – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>).

економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм; прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період; програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період [9].

Систему стратегічних державних політико-правових актів України можна визначити як організаційно впорядковану сукупність офіційних документів, зокрема за такими видами: 1) декларація; 2) директива; 3) доктрина; 4) основи / основні напрями / основні засади; 5) послання; 6) план; 7) проєкт; 8) програма; 9) стратегія; 10) концепція; 11) резолюція [4]. Сучасне українське законодавство останнім часом також застосовує нові інструменти стратегічного планування: стратегічний оборонний бюлетень, зелену книгу, білу книгу, дорожні карти, механізм середньострокового бюджетного планування тощо. Фактично цілісності, єдності у правовому забезпеченні всієї сукупності інструментів ДСП, що застосовують у практичній діяльності, немає.

III. Правове визначення поняття «стратегія». У Законі України «Про національну безпеку України» визначаються п'ять стратегій в оборонній та безпековій сферах, на які можна орієнтуватись у визначенні сутності такого інструменту ДСП, як стратегія:

1) Стратегія національної безпеки України – документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України; є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки;

2) Стратегія воєнної безпеки України – документ, у якому викладається система поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого збройного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів;

3) Стратегія кібербезпеки України – документ довгострокового планування, що визначає загрози кібербезпеці України, пріоритети та напрями забезпечення кібербезпеки України з метою створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави;

4) Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України – документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз;

5) Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України – документ, що розробляється за результатами огляду оборонно-промислового комплексу України та визначає пріоритетні напрями державної військово-промислової політики, цілі реформи оборонно-промислового комплексу та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних воєнно-політичних загроз і викликів [10].

Згідно з цим законом зазначені стратегії належать до документів довгострокового планування (понад п'ять років).

У Господарському кодексі України (2003 р.) наведено таке визначення: економічна стратегія – обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного

розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей економіки, засобів та способів їх реалізації відповідно до змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховує законні інтереси суб'єктів господарювання [3].

Аналіз наукових підходів і термінів вітчизняного та міжнародного законодавства дозволяє визначити стратегію як: 1) політико-правовий акт, 2) передбачений національним та міжнародним правом, 3) довгострокового характеру, 4) який містить загальні принципи та пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку, 5) є основою для подальшого стратегічного державного планування, 6) розрахований на широке коло виконавців 7) який підлягає корегуванню залежно від конкретних історичних умов [10]. Як обов'язкову умову можна також додати наявність відповідного ресурсного забезпечення.

Вищенаведене дозволяє констатувати певні прогалини законодавчого забезпечення інструментарію ДСП. Це стосується як окремих термінів та визначень, так і самої терміносистеми – сукупності взаємопов'язаних термінів. Зазначене не сприяє якості розробки та виконання пріоритетних завдань, фіксованих у документах стратегічного планування.

В Україні недостатньо змістовних методологічних та аналітико-методичних досліджень нормативно-правового забезпечення у сфері стратегічного державного планування.

Класифікація стратегій за ознакою чинності. Згідно з цією класифікацією ці нормативно-правові акти можна поділити на чотири групи: 1) чинні; 2) акти, дія яких скасована іншим актом – ті, що втратили чинність⁴; 3) акти, кінцевий термін дії яких, встановлений календарно, завершився; 4) акти з невизначеним конкретно строком дії (для яких не встановлений кінцевий момент завершення їх дії).

Із 143 стратегій, які аналізувалися у вищевказаному періоді дослідження, втратили чинність – 31 (22 %); кількість документів, термін дії яких не визначено – 15 (10 %). Із 97 стратегій з установленим або безпосередньо самим актом, або розробленим на його виконання планом заходів 24 стратегії, або 25 %, вичерпали встановлений термін дії.

Класифікація стратегій за часом їх схвалення. Більше ніж половина стратегій схвалена протягом 2015 – 2019 рр. Мінімально щорічно схвалювалась одна стратегія (1998, 1999 та 2001 рр.) або дві стратегії (2000, 2002 2010, 2014 та 2020 рр.). Максимальна кількість стратегій – 23 була схвалена у 2017 р.: одна стратегія схвалена парламентом, 22 – урядом. У 2019 р. схвалено 16 стратегій, у 2018 р. – 13 стратегій (рис. 1).

Класифікація стратегій за суб'єктами законодавства. За суб'єктами законодавчої ініціативи стратегії схвалювались: 1) Президентом України – 25 (із них 10 – протягом 2015 – 2020 рр.); 2) Верховною Радою України – 4; 3) Кабінетом Міністрів України – 108 (із них 62 – протягом 2015 – 2020 рр.); 4) Національним банком України – 2; 5) міжнародними організаціями – 4. Фактично головним суб'єктом, що використовував стратегії як інструмент ДСП України, був Кабінет

⁴ Втрата чинності нормативно-правового акта (окремих його положень) – припинення в установленому законодавством порядку застосування зареєстрованого в Міністерстві юстиції України нормативно-правового акта (окремих його положень). (Див.: Порядок державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12 квіт. 2005 р. № 34/5. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20190408#n55>).

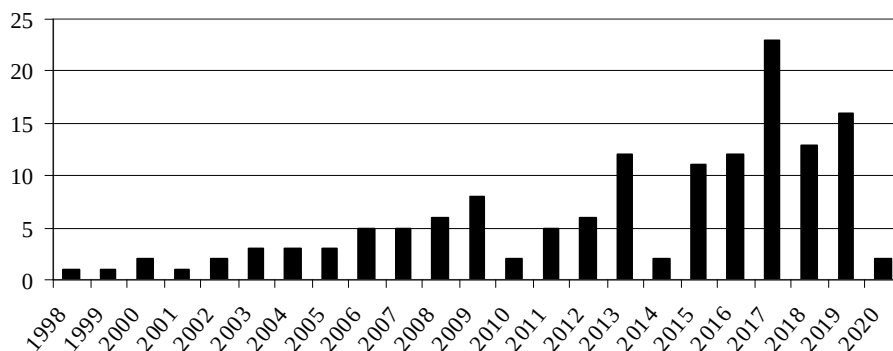


Рис. 1. Кількість стратегій за роком схвалення, 1998 – 2020 рр.

Міністрів України (3/4 всієї сукупності стратегій за період аналізу). Варто звернути увагу на певну етапність схвалення урядом стратегій: 1998 – 2001 рр. – жодної; 2002 – 2005 – від одної (2002, 2003 рр.) до трьох (2005 р.); 2006 – 2009 рр. – у середньому 5 стратегій щорічно. Майже такий самий показник урядової активності був у 2011 – 2013 рр. У 2015 – 2016 рр. на 14 урядових стратегій припадало 8 президентських стратегій. У 2017 – 2019 рр. уряд щорічно схвалював майже 14 стратегій.

Класифікація стратегій за кінцевим терміном дії. Як зазначалося вище, 24 стратегії вичерпали кінцевий термін дії, ще 15 мають невстановлений кінцевий термін дії. Найбільшою є кількість стратегій, кінцевий термін дії яких завершується у 2020 р. – 39 (27,3 % від загальної кількості або кожна друга із чинних з незавершеним кінцевим терміном дії). Це 30 стратегій мають кінцевий термін дії у 2021 – 2025 рр., 15 стратегій – у 2026 – 2030 рр. та 16 стратегій розраховані на завершення у 2031 – 2035 рр. Існує окрема група з трьох стратегій з надвеликим терміном дії, серед них: 1) «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» з терміном реалізації до 2035 р.; 2) Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 р.; 3) Стратегія поводження з радіоактивними відходами в Україні – розрахована на виконання з 2010 р. протягом 50 років (рис. 2).

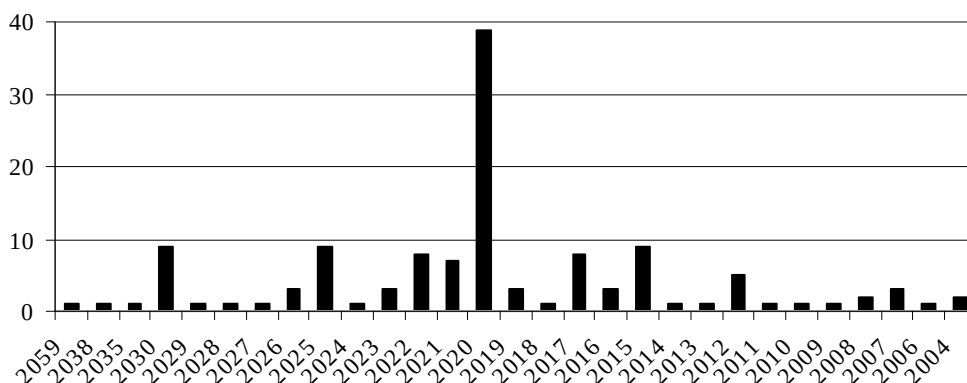


Рис. 2. Кількість стратегій за роком завершення, 2004 – 2059 рр.

Класифікація стратегій за назвою. Одинадцять стратегій мають у своїй назві предикат «національна» (7 – схвалені президентом, 4 – урядом), 6 – предикат «державна», 5 – «середньострокова», 1 – «довгострокова». Варто зазначити, що різниця у складі суб'єктів та об'єктів, термінів правового регулювання між національною та державною стратегіями є достатньо умовною. Більш поширеним є вживання в назві слова «розвиток». Так, словосполучення «стратегія розвитку» вживається в 36 актах, а словосполучення «стратегія реформування» – у 14 документах.

Спадкоємність стратегій. Існують випадки, коли стратегії послідовно змінюють одна одну, виконуючи одне й те саме завдання державної та національної політики. Фактично виділяють 14 факторів, важливих для успішного виконання завдань ДСП: 1) управління державним боргом⁵; 2) регіональний розвиток; 3) національно-патріотичне виховання; 4) екологія; 5) державне управління; 6) модернізація управління державними фінансами; 7) транспорт; 8) авіабудування; 9) енергетика; 10) туризм та курорти; 11) подолання бідності; 12) розвиток громадянського суспільства; 13) боротьба з корупцією; 14) національна безпека. У зазначених сферах відбувається періодичне оновлення стратегій (або їх заміна новим актом).

До першої групи таких стратегій можна віднести стратегії, які називають «револьверними»⁶: сама проблема, яка регулюється зазначеним НПА, є довгостроковою, але вирішувати її треба постійно та послідовно. Під час формування зазначених стратегій змінюється їх інституційна основа (структура, цілі та засоби реалізації проблеми). До цієї групи можна віднести середньострокові стратегії управління державним боргом, які схвалювались у 2011 р. на 2011 – 2013 рр.; у 2012 р. – на 2012 – 2014 рр.; у 2013 р. на 2013 – 2015 рр.; у 2017 р. – на 2017 – 2019 рр.; у 2018 р. на 2018 – 2020 рр.; у 2019 р. на 2019 – 2022 рр.

Друга група – стратегії, що вдосконалюються з часом. Їх можна поділити на дві підгрупи: перша підгрупа – стратегії, до яких відповідними НПА вносяться зміни в затверджений документ (переважно у план заходів). Друга підгрупа – стратегії, які схвалюються фактично на заміну вже раніше схваленим. Прикладами таких стратегій є:

1. Стратегія національно-патріотичного виховання (на 2020 – 2025 рр.) замінила Стратегію національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016 – 2020 рр. (визначивши останню як таку, що втратила чинність).

2. Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 р. (схвалена у 2018 р.) замінила Стратегію модернізації системи управління державними фінансами, схвалену у 2007 р., але кінцевий термін дії якої офіційно не встановлений. Варто зазначити, що остання офіційно втратила чинність у 2015 р., тобто фактично між вищезазначеними стратегіями минуло три роки.

3. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 р. (схвалена у 2018 р.) замінила Транспортну стратегію України на період до 2020 р., схвалену у 2010 р.

⁵ «Стратегія управління державним боргом на середньостроковий період формується з урахуванням показників, визначених Бюджетною декларацією та законом про Державний бюджет України. Стратегія розробляється Міністерством фінансів України та затверджується Кабінетом Міністрів України щороку, не пізніше 1 червня року, що передуватиме плановому.» (Див.: ч. 10 ст. 16 Бюджетного кодексу України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (редакція від 4 лип. 2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>).

⁶ За аналогією «револьверного кредиту» – банківська кредитна лінія, за якої клієнт звичайно сплачує комісійні, але може брати і погашати кошти за необхідності.

4. Стратегія відродження вітчизняного авіабудування на період до 2030 р. (схвалена у 2018 р.) замінила Стратегію розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 р., схвалено у 2008 р.

Планування виконання стратегій (механізм реалізації). За механізмом реалізації стратегії можна класифікувати, згрупувавши їх за ознакою наявності відповідного інструментарію їх виконання. Фактично відсутність зазначеного інструментарію виконання дозволяє віднести їх до іншого виду документів ДСП – концепцій. Більшість схвалених стратегій передбачає окрему розробку плану заходів / дій (42 % – на весь період дії стратегії, кожна десята – щорічних планів). Друга за чисельністю група стратегій має вбудований механізм реалізації – інтегрований у документ план заходів (кожна третя стратегія). Третя група (кожна п'ята стратегія) не має чіткого механізму реалізації стратегії, іноді вона фіксує розробку відповідних НПА. Зазначене потребує врахування під час аналізу як структур самих стратегій, так і методичного забезпечення їх розробки, виконання, моніторингу та підведення підсумків.

Класифікація стратегій за ознакою зв'язків з іншими НПА. Схвалення нової стратегії, по-перше, потребує встановлення її зв'язків із чинними НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері, що регулює відповідна стратегія. По-друге, стратегія стає ініціатором розробки та схвалення нових НПА. По-третє, часто скасовуються застарілі норми чинного законодавства. Таким чином, «ядро» із сукупності стратегій доповнюється «оболонкою» інших НПА, пов'язаних зі стратегіями. За даними аналізу, в середньому кожна стратегія пов'язана з 16 НПА. При цьому майже кожна десята стратегія пов'язана лише із одним – двома НПА. Однак є десяток стратегій національного значення, які пов'язані з 50 – 100 НПА. Варто зазначити, що сама структура НПА, пов'язаних із конкретними стратегіями, є такою, що достатньо динамічно змінюється.

Класифікація стратегій за місцем у системі законодавства. Класифікатор галузей законодавства України був затверджений у 2004 р. з метою реалізації правової політики, спрямованої на забезпечення організації та ведення бази даних правової інформації, підвищення ефективності правового регулювання, здійснення правової реформи в Україні, удосконалення реєстрації та обміну нормативно-правових документів, а також для автоматизованого обміну правовою інформацією. Кожний НПА національного законодавства класифікується: ключовими словами; назвою; датою прийняття; назвою органу, що їх видав; джерелом офіційного опублікування; галузями законодавства, до яких належить документ. Класифікатор уможливує отримання інформації про акти законодавства; їх упорядкування та систематизацію; забезпечує предметне розміщення масиву законодавства, у тому числі відомчих нормативно-правових документів; полегшує систематизацію актів законодавства. Завдяки класифікатору здійснюється ведення Єдиного державного реєстру НПА, інших електронних баз даних правової інформації, формування зібрань чинного законодавства, забезпечується оперативний доступ до нормативно-правових документів [5]. Для цілей дослідження важливим є те, що класифікатор кожний НПА відносить до певної галузі законодавства.

Розглянемо найбільші масиви стратегій, віднесені до певних галузей (сфер) законодавства (кожний НПА може бути віднесений до декількох галузей законодавства). Майже 3/4 стратегій належать до галузі «10. Основи суспільного ладу». Наступні найбільші групи стратегій належать до галузей: «150. Загальні засади правового регулювання економічного розвитку», «140. Законодавство про зовнішні зносини та зовнішньоекономічні відносини» та «20. Бюджетно-фінансове законодавство». Досить великі групи належать до галузей: «100. Законодавство з питань освіти, науки, культури», «160. Законодавство про діяльність галузей промисловості» та «90. Законодавство про охорону здоров'я» (таблиця).

**Ідентифікація стратегій за галузями законодавства
(згідно з класифікатором галузей законодавства)**

Галузь законодавства	Кількість стратегій
10. Основи суспільного ладу	майже 3/4
150. Загальні засади правового регулювання економічного розвитку	25
140. Законодавство про зовнішні зносини та зовнішньоекономічні відносини	21
20. Бюджетно-фінансове законодавство	20
100. Законодавство з питань освіти, науки, культури	18
160. Законодавство про діяльність галузей промисловості	16
90. Законодавство про охорону здоров'я	16
130. Законодавство про національну безпеку та правопорядок	13
60. Законодавство з питань соціального забезпечення та соціального страхування	11
120. Законодавство про оборону	7
180. Законодавство про забезпечення діяльності транспорту	7
220. Законодавство про сільське господарство та агропромисловий комплекс	6
40. Природні ресурси. Охорона природи	6

Висновки.

1. Класифікація стратегій за ознакою чинності показує певні прогалини ДСП як на етапі розробки стратегій (майже кожна десята стратегія не має фіксованого кінцевого терміну дії), так і на етапі завершення – втратила чинність лише кожна п'ята стратегія, але кожна шоста з чинних вичерпала свій встановлений кінцевий термін дії. Це може призвести до надмірного навантаження на органи державної влади, які відповідають за їх виконання, у зв'язку з вимогами проведення остаточного моніторингу їх виконання, підготовкою аналітичних звітів, необхідністю аналізу на рівні уряду результативності та ефективності застосування зазначеного інструменту ДСП за сукупністю стратегій, термін дії яких завершується у 2020 р., та підготовкою пропозицій щодо подальшої реалізації цих або подібних стратегічних цілей. Зазначене навантаження посилюється необхідністю застосування елементів ДСП для реалізації нових цілей та проблем (проблемою законотворення із розроблення НПА, які формують сукупність реакцій на нові політичні виклики). Також не відміняється завдання із моніторингу та аналізу виконання стратегій, термін дії яких ще не закінчився.

2. Найбільш активні стратегії схвалювалися протягом 2015 – 2019 рр. (52 % від загальної сукупності).

3. Найбільш активним суб'єктом ДСП, що використовував інструмент стратегій, був Кабінет Міністрів України (3/4 усієї сукупності стратегій за період аналізу), який протягом 2017 – 2019 рр. схвалив 44 % загальної кількості урядових стратегій.

4. Єдиний підхід до формування назви стратегії відсутній. Суб'єкт законодавчої ініціативи достатньо вільно застосовує в назві предикати «національна» та «державна», не надаючи їм різниці за змістом. Також досить вільно вживаються слова для означення предмета дії: «стратегія розвитку», «стратегія реформування», «стратегія модернізації», «стратегія управління», «стратегія політики» тощо.

5. Модернізація змісту стратегій відбувається двома шляхами: 1) внесення змін до документа іншими НПА та 2) заміна стратегій одна одною, без зміни об'єкта планування. Варто вказати на проблему, пов'язану з необхідністю розробки та схвалення заходів, спрямованих на виконання стратегій. Доцільно було б проаналізувати можливість формування єдиного річного плану дій з виконання актів ДСП.

6. Відсутня уніфікація та єдині вимоги до встановлення в стратегіях механізму їх реалізації, моніторингу виконання запланованих заходів, підведення підсумків та звітування.

7. Після ухвалення стратегії починається як інституціоналізація структури державної влади (поява нових інституцій, зміна їх функцій тощо), так і горизонтальна та вертикальна зміна самої системи законодавства. Фактично значна кількість заходів із реалізації стратегій спрямована на підготовку нових проєктів НПА. Доцільно окремо проаналізувати зміст заходів, спрямованих на виконання стратегій та їх реалізацію.

8. Виділяються певні пріоритети ухвалення стратегій за галузями законодавства, серед яких лідерами стали галузі: «150. Загальні засади правового регулювання економічного розвитку», «140. Законодавство про зовнішні зносини та зовнішньоекономічні відносини» та «20. Бюджетно-фінансове законодавство». На другому місці група стратегій, пов'язаних із гуманітарним розвитком: освітою, наукою, культурою, охороною здоров'я, соціальним забезпеченням тощо. Велика увага приділяється останнім часом розробці стратегій у сфері охорони здоров'я. Так, у 2019 р. 6 із 15 стратегій були спрямовані на реалізацію політики в зазначеній сфері.

Незважаючи на значний досвід розробки та ухвалення стратегій як інструменту, є певні проблеми із формуванням та реалізацією політики у сфері ДСП України.

У подальшому доцільно проаналізувати сукупність стратегій у розрізі єдності / різноманіття структур зазначеного виду документів, процедурно-технологічних аспектів їх розробки та виконання, аналізу наявного методичного забезпечення, зв'язків з іншими інструментами ДСП, їх результативністю та ефективністю тощо.

Список бібліографічних посилань

1. Горбатюк С. Стратегічне планування в системі забезпечення соціогуманітарної безпеки в Україні. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1(54). Ч. 1. С. 96 – 106.
2. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. Київ: НІСД, 2010. 288 с.
3. Господарський кодекс України від 16 груд. 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
4. Жияєв І. Б. Кризові явища в трансформаційних соціально-економічних системах. Київ: ППНВ, 2007. 374 с.
5. Класифікатор галузей законодавства України: наказ Міністерства юстиції України від 2 черв. 2004 р. № 43/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04#Text.
6. Методичні рекомендації з питань методологічного забезпечення складання середньо- та довгострокових стратегічних планів розвитку державних підприємств, державних акціонерних товариств та господарських структур: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 14 серп. 2013 р. № 971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0971731-13#Text>.
7. Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 25 лип. 2012 р. № 869. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0869731-12#Text>.
8. Направления совершенствования нормативной правовой базы в сфере стратегического планирования. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»): препринт WP8/2016/03 / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 56 с.
9. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. (Редакція від 02.12.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1602-14#Text>.
10. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

11. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20 берез. 2018 р. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>.
12. Средневзвешенный курс валют: доллар США. URL: https://www.audit-it.ru/currency/sr_vz.php?currency=USD&period_month=12&period_year=2016&finyear_start=0&getcurrency=1.
13. Сурков О. О. Методичний підхід до формалізації стратегічного планування розвитку спроможностей Збройних Сил та інших складових сил оборони. Київ: [б. в.], 2018. № 1(62). С. 34 – 40.
14. Baile, K. C. (1998). *A Study of strategic planning in federal organizations*. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration and Policy. Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University. Retrieved from <https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/30550/stratpln.PDF?sequence=1>.
15. Bordean, I., Raileanu, A., & Turtureanu, A. G. (2009). *Strategic planning in public administration*. Proceedings of the fifth «Administration and public management» international conference «Public institutions capacity to implement the administrative reform process». Bucharest, May 23 – 24, 141 – 153. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/46447482_Strategic_Planning_In_Public_Administration.
16. Giraudou, A., & Mclarney, C. (2014, March). Benefits and Challenges to Strategic Planning in Public Institutions. *SDMIMD Journal of Management*, 5(1), 3 – 13. Retrieved from <http://informaticsjournals.com/index.php/sdmimd/article/view/2667>.
17. Inomata, T. (2012). *Strategic Planning in The United Nations System*. Geneva: United Nations. Retrieved from https://www.unjui.org/sites/www.unjui.org/files/jiu_document_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2012_12_English.pdf.
18. Milanovic, M. (2010). *Strategic Planning Manual Sarajevo: The United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina*. Retrieved from http://www.ba.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Democratic%20Governance/Handbook%20for%20Strategic%20Planning%20and%20a%20Handbook%20for%20Policy%20Development/Strategic%20Planning%20Manual.pdf.
19. Young, R. D. (1995). *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. Retrieved from https://dphu.org/uploads/attachements/books/books_5034_0.pdf.

List of references

1. Horbatiuk C. Stratehichne planuvannia v systemi zabezpechennia sotsiohumanitarnoi bezpeky v Ukraini. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. 2018. Vyp. 1(54). Ch. 1. P. 96 – 106 [in Ukrainian].
2. Horbulin V. P., Kachynskyi A. B. Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsionalnoi bezpeky: monohrafiia. Kyiv: NISD, 2010. 288 p. [in Ukrainian].
3. Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16 hrud. 2003 r. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> [in Ukrainian].
4. Zhyliayev I. B. Kryzovi yavyscha v transformatsiinykh sotsialno-ekonomichnykh systemakh. Kyiv: PPNV, 2007. 374 p. [in Ukrainian].
5. Klyasyfikator haluzei zakonodavstva Ukrainy: nakaz Ministerstva yustytysii Ukrainy vid 2 cherv. 2004 r. № 43/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04#Text [in Ukrainian].
6. Metodychni rekomendatsii z pytan metodolohichnoho zabezpechennia skladannia seredno-ta dovhostrokovykh stratehichnykh planiv rozvytku derzhavnykh pidpriemstv, derzhavnykh aktsionernykh tovarystv ta hospodarskykh struktur: nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy vid 14 serp. 2013 r. № 971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0971731-13#Text> [in Ukrainian].
7. Metodychni rekomendatsii shchodo rozroblennia planiv diialnosti holovnykh rozporiadnykiv biudzhetykh koshtiv (za biudzhetnymy pryznachenniamy, vyznachenyi zonom pro Derzhavnyi biudzhety Ukrainy na vidpovidnyi biudzhetnyi period) na planovyi ta dva biudzhetni periody, shcho nastaiut za planovym: nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy vid 25 lyp. 2012 r. № 869. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0869731-12#Text> [in Ukrainian].
8. Napravleniya sovershenstvovaniya normativnoy pravovoy bazyi v sfere strategicheskogo planirovaniya. Analiticheskii doklad (po rezul'tatam monitoringa realizatsii Federal'nogo zakona

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

Public administration mechanisms

от 28 июня 2014 г. № 172-FZ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»); preprint WP8/2016/03 / A. V. Klimenko, V. A. Korolev, D. Yu. Dvinskiy i dr.; Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». Moskva: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2016. 56 p. [in Russian].

9. Pro derzhavne prohnouvannta ta rozroblennia prohram ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 berez. 2000 r. № 1602-III. (Redaktsiia vid 02.12.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1602-14#Text> [in Ukrainian].

10. 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].

11. Pro stratehichnu ekolohichnu otsinku: Zakon Ukrainy vid 20 berez. 2018 r. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text> [in Ukrainian].

12. Srednevzveshennyiy kurs valyut: dollar SShA. URL: https://www.audit-it.ru/currency/sr_vz.php?currency=USD&period_month=12&period_year=2016&finyea [in Russian].

13. Surkov O. O. Metodychnyi pidkhd do formalizatsii stratehichnoho planuvannia rozvytku spromozhnosti Zbroinykh Syl ta inshykh skladovykh syl oborony. Kyiv: [b. v.], 2018. № 1(62). P. 34 – 40 [in Ukrainian].

14. Baile, K. C. (1998). *A Study of strategic planning in federal organizations. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration and Policy*. Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University. Retrieved from <https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/30550/stratpln.PDF?sequence=1> [in English].

15. Bordean, I., Raileanu, A., & Turtureanu, A. G. (2009). *Strategic planning in public administration*. Proceedings of the fifth «Administration and public management» international conference «Public institutions capacity to implement the administrative reform process». Bucharest, May 23 – 24, 141 – 153. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/46447482_Strategic_Planning_In_Public_Administration [in English].

16. Giraudou, A., & Mclarney, C. (2014, March). Benefits and Challenges to Strategic Planning in Public Institutions. *SDMIMD Journal of Management*, 5(1), 3 – 13. Retrieved from <http://informaticsjournals.com/index.php/sdmimd/article/view/2667> [in English].

17. Inomata, T. (2012). *Strategic Planning in The United Nations System*. Geneva: United Nations. Retrieved from https://www.unjui.org/sites/www.unjui.org/files/jiu_document_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2012_12_English.pdf [in English].

18. Milanovic, M. (2010). *Strategic Planning Manual Sarajevo: The United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina*. Retrieved from http://www.ba.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Democratic%20Governance/Handbook%20for%20Strategic%20Planning%20and%20a%20Handbook%20for%20Policy%20Development/Strategic%20Planning%20Manual.pdf [in English].

19. Young, R. D. (1995). *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. Retrieved from https://dphu.org/uploads/attachements/books/books_5034_0.pdf [in English].

ZHYLIAIEV Ihor

Doctor of Economics, Leading Researcher of Institute of Higher Education,
National Academy of Educational Sciences of Ukraine

SEMENCHENKO Andrii

Doctor of Public Administration, Professor,
Director of the Institute of Senior Managers, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

STRATEGY AS A TOOL OF STATE PLANNING: ASSESSMENT OF THE STATE OF LEGISLATIVE SUPPORT

The subject of the article is the categorical - conceptual apparatus in the field of strategic planning and management, classification of strategies according to the selected features and assessment of the state of legislative support of the state strategic planning. The urgency of the issue is due to a number of factors, the main of which are such as imperfection of theoretical and methodological principles of strategy formation, low efficiency of their implementation, lack of relationships and

Public Administration and Local Government, 2020, issue 3(46)

resource, information-analytical, methodological, institutional support, vagueness and insufficient level of validity measures to achieve them, the impossibility of applying traditional approaches in times of crisis and high dynamics of change, etc. The article is based on a comprehensive analysis of legislative acts of the highest state authorities of Ukraine for the period of its independence: the classification of strategic documents is proposed, different approaches to understanding the concepts of «strategy» and «strategic planning» are generalized; It has been proved that the Government has been and remains the most active initiator of the formation of strategies, and among the branches of legislation the priority areas for the use of strategies are: «150. General principles of legal regulation of economic development» «140. Legislation on Foreign Relations and Foreign Economic Relations» and «20. Budget and financial legislation»; it is noted that the period from 2015 to 2019 in terms of the number of developed and adopted strategies at the national level is the most productive compared to other periods; Emphasis is placed on the fact that in 2020 the validity of most of the adopted strategies expires, to replace which (if necessary) new strategies should be developed, or a reasoned decision is made on the inexpediency of their extension.

Key words: strategy, state planning, state strategic planning, legislation, normative legal act, classification.

Надійшла до редколегії 18.09.20

ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО СОЦІАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ДІТЕЙ ТА МОЛОДІ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Аналізуються особливості формування понятійного апарату у сфері соціальної інтеграції дітей та молоді з інвалідністю. Акцентується на теоретичному обґрунтуванні дефініцій «інвалід», «інвалідність», «діти з інвалідністю», «молодь з інвалідністю», «соціальна реабілітація», «інклюзія», «дискримінація». Наголошується на необхідності введення поняття «соціальна інтеграція» та її впровадження в механізм реалізації державної політики щодо дітей та молоді з інвалідністю.

Ключові слова: інвалідність, діти з інвалідністю, молодь з інвалідністю, інтеграція, соціальна інтеграція, дискримінація, соціальна реабілітація, інклюзія.

Постановка проблеми. Проблема повноцінного соціального входження дітей та молоді з інвалідністю в суспільство зумовлена тим, що наявні в них відхилення у психічному й фізичному розвитку не завжди дозволяють їм рівноцінно взаємодіяти з оточенням. До того ж система соціальних відносин сьогодні є недосконалою: існують дискримінація, стереотипні погляди на людей з інвалідністю тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання поліпшення взаємовідносин між людьми з інвалідністю та суспільством та вдосконалення механізмів, які застосовуються в державній політиці щодо осіб з інвалідністю, вивчали у своїй працях такі вчені, як: М. Шульга, О. Глоба, І. Козуб, І. Сирота, І. Ханюкова та ін.

Метою статті є формування понятійного апарату щодо соціальної інтеграції дітей та молоді з інвалідністю з урахуванням того, що наявність великої кількості визначень, пов'язаних із соціальною інтеграцією, які містяться в нормативно-правових актах, ускладнює їх тлумачення та практичне застосування.

Викладення основного матеріалу. Для розвитку українського суспільства, створення та утвердження громадянського суспільства необхідно змінити стереотипи сприйняття осіб з інвалідністю. Сам термін «стереотип» увів американський журналіст У. Ліппман. У своїй книзі «Громадська думка» він зазначив, що стереотип – це особливе сприйняття навколишнього світу, яке впливає на дані наших почуттів до того, як вони дійдуть до нашої свідомості [10, с. 95]. Стереотипи формуються під впливом культурного оточення індивіда, передаються від одного покоління до іншого і часто сприймаються як реальність. Стереотипні погляди стосовно людей з інвалідністю створили перепони для їх соціалізації. Тому вагомою проблемою, яка потребує вирішення, є подолання соціальної ізоляції осіб з інвалідністю та включення їх до суспільного життя.

Термін «інвалід» у перекладі з латинської мови означає «непридатний», «неповноцінний». Перше офіційне тлумачення поняття «інвалід» з'явилося в «Декларації про права інвалідів» 1975 р. Згідно з цим документом інвалідом є будь-яка особа, яка не може самостійно забезпечити повністю чи частково потреби нормального і/чи соціального життя через ваду, вроджену або набуту, фізичні чи розумові здібності [2]. С. Ожегов зазначає, що «інвалід» – це людина, яка втратила

працездатність внаслідок каліцтва, хвороби [5].

І. Козуб пропонує вживати замість терміна «інвалід» поняття «особа зі зниженою працездатністю», адже воно дає змогу розглядати цю категорію осіб як таких, що потребують соціальної допомоги, юридичного захисту, і таких, які водночас є визначеною мірою працездатними і рівноправними членами соціуму [10, с. 121].

Сам термін «інвалід» з'явився наприкінці XVII ст. Так називали відставних військових, які внаслідок захворювання, поранення або каліцтва були нездатні нести військову службу і яких направляли на цивільні посади. Цей термін вважався почесним порівняно з іншими маркерами обмежених можливостей (глухі, сліпі, каліки та ін.) [15, с. 140]. Уже наприкінці XIX ст. термін «інвалід» поширився на цивільних осіб. Цей період в історії пов'язаний із розвитком промисловості, у якій задіяна велика кількість найманих працівників. Зміст поняття «інвалід» змінився з урахуванням того, що так стали називати і людину, яка набула інвалідності внаслідок виконання своїх трудових обов'язків. Після Другої світової війни відбулося формування поняття «інвалід», яке охопило всіх осіб, які мають фізичні, психічні або інтелектуальні обмеження [16].

Нерозривно із поняттям «інвалід» вживається поняття «інвалідність» як похідний механізм першого. Одне із перших визначень поняття інвалідності міститься в праці П. Маккавейського. Учений запропонував інвалідність розуміти як стан людини, що характеризується постійною чи тривалою втратою працездатності чи її значним обмеженням [14, с. 282]. На думку Б. Петровського, інвалідність означає стійку тривалу або постійну втрату працездатності чи значне її обмеження, спричинене хронічним захворюванням, травмою або патологічним станом [6, с. 265]. І. Сирота вважає, що про інвалідність ідеться тоді, коли розлади функцій організму під впливом хвороби чи внаслідок анатомічного дефекту спричиняють соціальні наслідки – припинення професійної діяльності у звичайних умовах чи її зміну, призначення різних видів соціальної допомоги, встановлення пільг тощо [27, с. 182].

Отже, у визначенні розглянутих вище понять здебільшого акцентується на медичному критерії, пов'язаному з розладом здоров'я. Звичайно, цей критерій є визначальним, але останнім часом погляди стосовно інвалідності трансформуються в іншому напрямі. Український законодавець навіть уніс зміни до низки законодавчих актів з метою усунути поняття «інвалід», змінивши його на «особа з інвалідністю», зазначаючи, що акцент має бути не на інвалідності, а перш за все на людині [20].

А. Іпатов та І. Ханюкова виділяють п'ять найбільш узагальнених критеріїв визначення терміна «інвалідність», які сформувались упродовж історичного розвитку людства. По-перше, інвалідність, з точки зору біомедичного визначення, прирівнюється до хвороби чи вади, що пов'язана безпосередньо зі станом здоров'я і вказує на те, що саме негаразд з особою. Відповідно до цього визначення медичний стан стосується лише цієї особи. По-друге, інвалідність розглядають як філантропічне визначення, яке є історично старішим, ніж біомедичне визначення. Згідно з ним інвалідність є людською трагедією. Відповідно особа з інвалідністю є об'єктом співчуття і доброчинності, її стан є підґрунтям для виникнення стресу не лише у неї, але й в її родині (особисте горе, знецінення, ізоляція). По-третє, існує ще соціологічне визначення, яке відображає інвалідність як форму людської відмінності від соціальних норм, яка не відповідає можливостям рівної з іншими участі в житті суспільства, притаманним решті громадян. У такому розумінні інвалідність застосовується не лише до окремої особи, але й до сфери соціальних відносин за здатністю виконувати соціальні норми (нездатний, дискримінація, знецінення). По-четверте, в економічному вимірі інвалідність розглядають за кількістю соціальних витрат. Люди з інвалідністю стають причиною збільшення витрат у зв'язку з певними потребами (лікування, реабілітація, матеріальна допомога) та мають обмежену продуктивність на роботі

(менше навантаження, добір робочих операцій) порівняно зі здоровими людьми (клопіт). По-п'яте – соціально-політичне визначення. Інвалідність неможливо розглядати ізольовано від соціального і фізичного світу, який інколи є причиною обмежень людей з інвалідністю. Інвалідність – це наслідок середовища, що не відповідає можливостям людини [9, с. 15 – 16].

Відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю» особою з інвалідністю є особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, унаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист [23]. У Законі України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю» зазначено, що інвалідністю є міра втрати здоров'я у зв'язку із захворюванням, травмою (її наслідками) або вродженими вадами, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження життєдіяльності особи, унаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист [24].

Деякі вчені зазначають, що інвалідність – це проблема сучасного суспільства. Для того щоб спростувати цю думку, зацентруємо увагу на тому, що суспільство живе і розвивається історично однаково, змінюються лише обставини. Не можна казати, що інвалідність є проблемою суспільства, навпаки, суспільство з його стереотипними поглядами та ставленням до вразливих верств населення є проблемою для нормального сприйняття таких осіб. Згідно з Конвенцією ООН про права інвалідів, інвалідність – це поняття, яке еволюціонує. Інвалідність є результатом взаємодії людей, які мають порушення здоров'я, і перепон, що заважають їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими [12]. Тобто стає зрозумілим, що інвалідність викликана діяльністю людини еволюційно або історично, але все ж таки є результатом життєдіяльності людини.

Оскільки особи з інвалідністю мають усі права нарівні з іншими людьми, виникає питання щодо їх соціалізації та інтеграції в суспільство. На сьогодні українське законодавство не дає чіткого визначення поняття «соціальна інтеграція осіб з інвалідністю». Тож спробуємо розібратися в генезисі цього питання.

Термін «інтеграція» був упроваджений у науку в 1857 р. англійським ученим Г. Спенсером та означав механічне об'єднання і комбінацію роз'єднаних елементів. Як визначає сучасна онлайн-енциклопедія, інтеграція (від лат. *integratio* – поповнення, відновлення) – об'єднання будь-яких елементів в одне ціле, а також поєднання та координація дій різних частин цілісної системи; процес зближення і взаємодії окремих структур [8]. У великому тлумачному словнику сучасної української мови зазначається, що «інтеграція – це об'єднання в ціле будь-яких окремих частин; об'єднання та координація дій різних частин цілісної системи; процес упорядкування, узгодження та об'єднання структур і функцій у цілому організмі» [7, с. 508]. Отже, ми бачимо, що термін «інтеграція» інтерпретують по-різному, у різних напрямках суспільних відносин, виділяють і економічну інтеграцію, і етнічну, і біологічну, але суть лишається незмінною: інтеграція – це процес об'єднання.

Якщо розглядати інтеграцію з точки зору процесів, які відбуваються в межах взаємодії різних суспільних груп, хочеться зупинитися на соціальній інтеграції. Багато фахівців поняття «соціальна інтеграція» розглядають як процес засвоєння індивідом знань, досвіду, норм, цінностей, взірців поведінки, властивих певному суспільству, соціальній групі, та включення особистості до системи соціальних зв'язків і відносин, необхідних для його становлення і життєдіяльності в суспільстві. Таке визначення соціальної інтеграції спрямоване на створення «соціуму для всіх», у якому кожен її член або група осіб, об'єднаних певними ознаками, матимуть

набір прав та обов'язків і відіграватимуть активну роль у процесах життєдіяльності соціуму. Інтеграція в суспільство передбачає залучення в усі сфери життєдіяльності індивідуального або групового суб'єкта як повноправного його члена для того, щоб суспільство не ділилося на сегменти, а гармонійно існувало як єдине ціле.

Поняття соціальної інтеграції в найзагальнішому вигляді відображає процеси зближення, з'єднання, об'єднання в одне ціле різних суспільних елементів, а також певний стан соціальної системи, досягнутий у результаті розгортання зазначених процесів [4, с. 18]. Соціальна інтеграція – прийняття особи іншими членами організації; процес встановлення оптимальних зв'язків між відносно самостійними недостатньо пов'язаними між собою соціальними об'єктами (індивідуумами, групами, соціальними класами, державами) і подальше їх перетворення на єдину, цілісну систему, в якій її частини узгоджені та взаємозалежні на основі спільних цілей та інтересів [1, с. 326].

Соціальна інтеграція є одночасно не тільки метою, а й засобом соціального розвитку суспільства. Як засіб вона відображає здатність суспільства розвиватися на принципах недискримінації, терпимості, поваги, рівності можливостей усього населення, у тому числі осіб з особливими потребами. Для того щоб соціальна інтеграція від мети державної політики перетворилася на дійсно існуючий механізм, необхідно розібратися в передумовах, які впливають на інтеграційні процеси. Перш за все необхідно зазначити, що однією з головних проблем для суспільства є існування дискримінації.

В «Юридичній енциклопедії» дискримінацію розуміють як умисне обмеження або позбавлення прав фізичних або юридичних осіб за певними ознаками [3]. В «Енциклопедії державного управління» міститься таке визначення: дискримінація – це будь-яке розходження, виняток або перевага, що заперечує або зменшує рівне здійснення прав [17]. У Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації» зазначається, що дискримінація – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за певними ознаками (наприклад, такими як: раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, вік, інвалідність тощо) зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі [21].

Без подолання проявів дискримінації неможливо створити умови для самореалізації людини, розвитку демократії, впровадження європейських цінностей. Відповідно до Конституції України та міжнародних зобов'язань Україна має протидіяти дискримінації в будь-якій формі, рівною мірою забезпечувати всім групам населення право на безпеку й захист національної та релігійної гідності. У Конвенції ООН «Про права осіб з інвалідністю» вказано, що дискримінація за ознакою інвалідності означає будь-яке розрізнення, виключення чи обмеження з причини інвалідності, метою або результатом якого є применшення або заперечення визнання, реалізації або здійснення нарівні з іншими всіх прав людини й основоположних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, цивільній чи будь-якій іншій сфері [12].

Отже, щоб інтеграційні процеси почали діяти, необхідно долати будь-які прояви дискримінації шляхом зміни ставлення до осіб з інвалідністю та їх сімей та створювати дружній інтеграційний простір. У цьому напрямі Конвенція ООН визначає поняття «розумне пристосування» та «універсальний дизайн» як такі, що створюють передумови для того, аби залучити осіб з інвалідністю до суспільних процесів, оскільки порушення цих двох умов призводить до дискримінації.

Розумне пристосування означає внесення, коли це потрібно в конкретному випадку, необхідних і таких, що підходять, модифікацій і коректив, що не становлять непропорційного чи невиннованого тягаря для цілей забезпечення реалізації або здійснення особами з інвалідністю нарівні з іншими всіх прав людини й основоположних свобод. Досить складне і неоднозначне визначення для того, щоб

дійсно зрозуміти, що мається на увазі. На практиці розумне пристосування розуміють як пристосування в різних сферах життя – і медичне пристосування, і соціальне пристосування, і пристосування при працевлаштуванні та здійсненні трудових обов'язків. Важливим моментом є також те, що розумне пристосування передбачає вживання певних заходів у конкретному випадку і коли це потрібно. Ця частина визначення означає, що розумним пристосуванням є індивідуальне рішення для конкретної людини з певним порушенням здоров'я.

Універсальний дизайн означає дизайн предметів, приміщень, програм та послуг, покликаний зробити їх максимально можливою мірою придатними для використання для всіх людей без необхідності адаптації чи спеціального дизайну. Універсальний дизайн не виключає допоміжних пристроїв для конкретних груп осіб з інвалідністю, де це необхідно. У найбільш простому розумінні універсальний дизайн – це дизайн усіх речей, у центрі уваги якого перебуває людина і який враховує потреби кожного.

Для того щоб процеси соціальної інтеграції почали діяти, необхідна цілеспрямована діяльність держави, яка виражатиметься в державній політиці. Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» визначає, що діяльність держави стосовно осіб з інвалідністю виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення їхніх прав і можливостей нарівні з іншими громадянами для участі в суспільному житті. Соціальний захист осіб з інвалідністю є складовою частиною діяльності держави щодо забезпечення прав і можливостей осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами та полягає в наданні пенсії, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду [23]. Тобто з вищенаведеного стає зрозумілим, що соціальна діяльність держави і інтеграційні процеси, пов'язані з особами з інвалідністю, зводяться здебільшого до соціальних виплат. Механізм реалізації соціальної інтеграції дітей та молоді з інвалідністю потребує більш досконалих практичних інструментів та доопрацювання на законодавчому рівні.

Якщо розглядати соціальну інтеграцію дітей та молоді з інвалідністю як складову частину політики держави, то на сьогодні, як уже зазначалося, українське законодавство не дає чіткого визначення поняття «соціальна інтеграція осіб з інвалідністю». Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю поверхнево розкриває визначення поняття «соціальна інтеграція» зауважуючи, що держави-учасниці повинні вживати необхідні заходи, аби надати особам з інвалідністю можливість для досягнення й збереження максимальної незалежності, повних фізичних, розумових, соціальних та професійних здібностей і повного включення й залучення до всіх аспектів життя [12].

Законом України «Про соціальну роботу з сім'ями, з дітьми та молоддю» визначаються основоположні напрями державної політики у сфері соціальної роботи з дітьми та молоддю. Одним із таких напрямів є інтеграція в суспільство дітей та молоді з функціональними обмеженнями [25]. Враховуючи, що законодавець не наводить ні визначення соціальної інтеграції дітей та молоді з інвалідністю, ні точного переліку заходів, які допоможуть особам з інвалідністю стати невід'ємною частиною суспільства, можна сказати, що існують певні передумови, які вже створені для того, щоб відбулась інтеграція. Проаналізувавши законодавство та наукові підходи до соціальної інтеграції, можна зробити висновок, що задля того, аби інтеграційні процеси почали діяти, державою, по-перше, передбачені реабілітаційні заходи, зазначені Законом України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю», по-друге, одними з проявів соціальної інтеграції в Україні для дітей з інвалідністю є створення для них інклюзивного освітнього середовища, а для молоді з інвалідністю – працевлаштування.

Про необхідність соціальної реабілітації в Україні почали говорити в середині

90-х рр. XX ст. Соціальна реабілітація в Україні мала яскраво виражений медичний аспект та спрямовувалася переважно на осіб з обмеженими фізичними можливостями. Сьогодні спостерігається розвиток саме соціального складника реабілітаційного процесу. Необхідність соціальної реабілітації окремих груп населення закріплена в численних міжнародних та вітчизняних нормативно-правових документах. Але проблемним аспектом залишається визначення загального поняття, яке б охоплювало існуючі теоретичні та практичні підходи до соціальної реабілітації. Поняття «реабілітація» визначається в Законі України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» як система медичних, психологічних, педагогічних, фізичних, професійних, трудових, фізкультурно-спортивних, соціально-побутових заходів, спрямованих на надання особам допомоги у відновленні та компенсації порушених або втрачених функцій організму для досягнення і підтримання соціальної та матеріальної незалежності, трудової адаптації та інтеграції в суспільство, а також забезпечення осіб з інвалідністю технічними та іншими засобами реабілітації і виробами медичного призначення. У цьому законі визначається і соціальна реабілітація як система заходів, спрямованих на створення і забезпечення умов для повернення особи до активної участі в житті, відновлення її соціального статусу та здатності до самостійної суспільної і родинно-побутової діяльності шляхом соціально-середовищної орієнтації та соціально-побутової адаптації, соціального обслуговування задоволення потреби в забезпеченні технічними та іншими засобами реабілітації. Але знову ж таки соціальна інтеграція згідно з цим законом тяжіє до фізкультурно-оздоровчої та соціальної реабілітації. У законі сказано, що соціальна реабілітація (абілітація) спрямовується на оптимізацію й коригування ставлення осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю до своїх вад, становища в сім'ї та суспільстві, виховання в них навичок до самообслуговування, адаптацію в навколишньому середовищі [24].

Водночас, повертаючись до соціальної інтеграції дітей та молоді з інвалідністю, можна зазначити, що серед основних засобів політики держави, спрямованої на соціальний захист осіб з інвалідністю, є соціальні виплати. Законом України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» визначено, що право на державну соціальну допомогу мають особи з інвалідністю з дитинства і діти з інвалідністю віком до 18 років [25]. Звичайно, у сучасних умовах соціальне забезпечення осіб з інвалідністю є важливим чинником у житті таких людей. Але для того щоб інтеграційні процеси почали діяти, необхідно створити такі умови, за яких особи з інвалідністю змогли б забезпечити себе самостійно, враховуючи медичні аспекти інвалідності. Діти та молодь – фундаментальне майбутнє України. Якщо ми говоримо про формування якісно нової політики, то необхідно починати з перевиховання дітей у напрямі недискримінації та толерантного ставлення до осіб з інвалідністю.

Поняття «дитина» розкривається Конвенцією ООН про права дитини у ст. 1, згідно з якою дитиною є кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до цієї особи, вона не досягає повноліття раніше [11]. У Сімейному кодексі України зазначається, що правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Малолітньою вважається дитина до досягнення нею чотирнадцяти років. Неповнолітньою вважається дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років [28].

У Законі України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю» сказано, що дитина з інвалідністю – особа віком до 18 років (повноліття) зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, унаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист [24].

Якщо говорити про дітей з інвалідністю, велику увагу необхідно приділяти освітнім процесам. Освітній процес для дітей з інвалідністю регулюється Законом України «Про освіту». Заклади освіти за потреби утворюють інклюзивні та/або спеціальні групи і класи для навчання осіб з особливими освітніми потребами [22].

Термін «інклюзія» з'являється поряд із терміном «інтеграція», доповнює його та розглядає дещо з іншої точки зору інтеграційні процеси. При цьому інклюзія передбачає збереження відносної автономності кожної групи, і, відповідно до цієї ідеології, уявлення та стиль поведінки, характерні для домінуючої групи, повинні модифікуватися таким чином, щоб допускати плюралізм звичаїв та думок.

Поняття інклюзії походить від англійського слова inclusion, що означає включення, тобто інклюзія – це процес активного включення в суспільні стосунки всіх громадян, незалежно від їхніх фізичних, інтелектуальних, культурних, мовних, національних та інших особливостей [19, с. 11].

Окремо від інклюзивної освіти існує поняття «особливі освітні потреби». У Законі України «Про освіту» зазначено, що особа з особливими освітніми потребами – це особа, яка потребує додаткової постійної чи тимчасової підтримки в освітньому процесі з метою забезпечення її права на освіту [22]. При цьому треба враховувати, що інвалідність не є виключним чинником, який береться за основу при визначенні особи з особливими освітніми проблемами, але його треба враховувати як один із компонентів особливих освітніх проблем. Поняття «інклюзія» є значно вужчим за поняття «особливі освітні проблеми» і передбачає в разі наявності в особи освітніх проблем необхідність забезпечення її інклюзією, тобто включення до освітніх процесів.

Оскільки інвалідність дітей обмежує їх життєдіяльність, це призводить до соціальної дезадаптації внаслідок порушення їх розвитку, втрати контролю за своєю поведінкою, а також здатності до самообслуговування, пересування, орієнтації, навчання, спілкування, трудової діяльності в майбутньому. Соціальна дезадаптація – явище досить різнобічне та пояснюється як порушення процесу активного пристосування індивіда до умов соціального середовища засобами взаємодії і спілкування за відсутності або недостатньо розвиненого уявлення людини про себе та свої соціальні зв'язки й міжособистісні контакти. Її появу можуть спровокувати стреси, емоційні переживання, фізичні та психічні захворювання тощо. Відповідно дезадаптованою визнається дитина, яка відрізняється від своїх однолітків та має проблеми із соціалізацією та адаптацією, що відображаються на її розвитку [18].

Держава піклується про інтеграційні процеси соціалізації дітей з інвалідністю. Виховання дітей у цьому напрямі – головний пріоритет держави, що повинно зруйнувати стереотипи щодо дискримінації осіб з інвалідністю. Проте на сьогодні законодавство не містить офіційного визначення поняття «молодь з інвалідністю». Відповідно до Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» молоддю визначається категорія осіб віком від 14 до 35 років [26]. Отже, можна зробити висновок, що молоддю з інвалідністю визнано цю вікову категорію осіб зі стійким розладом функцій організму.

Одним із напрямів діяльності держави з питань соціальної інтеграції молоді з інвалідністю є їх працевлаштування. На сьогодні в Україні зроблено крок уперед у частині забезпечення робочими місцями таких осіб: зміни до Кодексу законів про працю стосовно працевлаштування осіб з інвалідністю, квота місць для таких осіб, охорона праці тощо; зміни в Законі України «Про зайнятість населення». У Законі України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [26] зазначається, що працевлаштування молоді з інвалідністю здійснюється в межах нормативів робочих місць для забезпечення працевлаштування осіб з інвалідністю, визначених законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні». Тобто додаткових

особливостей щодо працевлаштування молоді з інвалідністю в чинному законодавстві не передбачається за винятком того, що неможливо відмовити в прийнятті на роботу через інвалідність.

Висновки. Існування понять «інвалідність», «особа з інвалідністю», «дитина з інвалідністю», «молодь з інвалідністю» дає змогу визначити, хто належить до цих категорій осіб, що сприяє формуванню державної політики щодо таких осіб. Засвоєння особами з інвалідністю соціального досвіду, включення їх у систему суспільних відносин потребує від суспільства певних додаткових заходів, засобів та зусиль. Успішність цих заходів забезпечується знаннями про сутність, завдання та закономірності процесу соціальної інтеграції та її складових частин. Такі поняття, як: «стереотип», «дискримінація», «соціалізація», «інтеграція», «соціальна адаптація», «реабілітація», «інклюзія» деталізують та уточнюють вищезазначені терміни.

Інвалідність – явище соціальне, і держава відповідно до рівня свого розвитку, пріоритетів та можливостей повинна формувати соціальну та економічну політику щодо осіб з фізичними або розумовими вадами з урахуванням міжнародного досвіду та відповідно до міжнародно-правових актів. Але сьогодні державна політика, спрямована на соціальну інтеграцію дітей та молоді з інвалідністю, перебуває у стані розвитку. В Україні, як і в багатьох інших країнах, особливо пострадянського простору, при формуванні державної політики стосовно осіб з інвалідністю застосовується підхід соціального захисту, а не соціальної інтеграції, що відображається у відсутності практичних інструментів щодо соціальної інтеграції в різних сферах суспільних відносин.

З огляду на це необхідно враховувати, що законодавство не містить визначення поняття «соціальна інтеграція». Законодавець повинен надати тлумачення цього терміна, щоб визначити, що належить до цієї категорії, а також розробити методи та включити засоби та механізми соціальної інтеграції. Суспільство має докорінно змінити своє ставлення до осіб з інвалідністю, зламати стереотипні погляди, уникати дискримінаційних складників, аби забезпечити повне включення таких осіб до суспільства шляхом соціальної інтеграції.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у здійсненні порівняльного аналізу механізмів соціальної інтеграції дітей та молоді з інвалідністю, передбачених законодавчими базами України та інших розвинених країн.

Список бібліографічних посилань

1. Грицяк І. А., Сурмін Ю. П. Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції. 2011. 764 с.
2. Декларація про права інвалідів: Декларація ООН від 09.12.1975. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_117.
3. Дискримінація // Юрид. енцикл. В 6 т. Т. 2 / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. Київ: Укр. енцикл., 1999. С. 165.
4. Злобіна О. Г., Шульга М. О., Бевзенко Л. Д. Соціально-психологічні чинники інтеграції українського соціуму. Київ : Інститут соціології НАН України, 2016. 276 с.
5. Инвалид // Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва: Русский язык, 1986. 620 с.
6. Инвалидность // Энциклопедический словарь медицинских терминов. В 3 т. Т. 1 / гл. ред. Б. В. Петровский. Москва: Сов. энцикл., 1982. 464 с.
7. Інтеграція // Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. С. 508.
8. Інтеграція // Енциклопедія сучасної України. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=12384
9. Іпатов А. В., Ханюкова І. Я. Поняття інвалідності в аспекті сучасного міжнародного права. *Український вісник медико-соціальної експертизи*. 2015. № 3(17). С. 15 – 21.

10. Козуб І. Права людини чи інваліда? *Право України*. 2010. № 1. С. 122.
11. Конвенція про права дитини: ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021
12. Конвенція про права осіб з інвалідністю: Конвенція ООН від 13.12.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71.
13. Липпман У. Общественное мнение. Москва: Ин-т Фонда «Общественное мнение», 2004. 384 с.
14. Маккавейский П. А. Справочник документов по ВТС и трудоустройству инвалидов. Ленинград: Медицина, 1981. 282 с.
15. Малюга Л. Ю. Деякі аспекти використання поняття «інвалід» та його трактування. *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту*. 2013. № 6. С. 139 – 142.
16. Мельничук Д. П. Соціальний захист інвалідів в Україні як ознака досягнутого рівня людського розвитку. URL: <http://ven.ztu.edu.ua/article/view/66267>.
17. Михненко А. М. Дискримінація соціальна // Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 1 / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк [та ін.]. Київ: НАДУ, 2011. С. 171.
18. Мурашкіна Ю. Д. Дезадаптація як соціально-психологічний феномен. *Педагогічний пошук*. 2016. № 2. С. 77 – 80.
19. Порошенко М. А. Інклюзивна освіта: навч. посіб. Київ: Україна, 2019. 300 с.
20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування терміна «особа з інвалідністю» та похідних від нього: Закон України від 2 жовт. 2018 р. № 2581-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2581-19>
21. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.
22. Про освіту: Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
23. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21 берез. 1991 р. № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.
24. Про реабілітацію осіб з інвалідністю: Закон України від 6 жовт. 2005 р. № 2961-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>.
25. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю»: Закон України від 21 черв. 2001 р. № 2558-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-17>.
26. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 5 лют. 1993 р. № 2998-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>.
27. Сирота И. М. Право и социальное обеспечение в Украине. Харьков: Одиссей, 2000. 384 с.
28. Сімейний кодекс України: Закон від 10 січ. 2002 р. № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.

List of references

1. Hrytsiak I. A., Surmin Yu. P. Derzhavne upravlinnia v umovakh hlobalnoi ta yevropeiskoi intehtatsii. 2011. 764 p. [in Ukrainian].
2. Deklaratsiia pro prava invalidiv: Deklaratsiia OON vid 09.12.1975. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_117 [in Ukrainian].
3. Dyskryminatsiia // Yuryd. entsykl. V 6 t. T. 2 / redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) [ta in.]. Kyiv: Ukr. entsykl., 1999. P. 165 [in Ukrainian].
4. Zlobina O. H., Shulha M. O., Bevzenko L. D. Cotsialno-psykholohichni chynnyky intehtatsii ukrainskoho sotsiumu. Kyiv : Instytut sotsiolohii NAN Ukrainy, 2016. 276 p. [in Ukrainian].
5. Invalid // Ozhegov S. I. Slovar russkogo yazyka. Moskva: Russkiy yazyk, 1986. 620 p. [in Russian].
6. Invalidnost // Entsiklopedicheskiy slovar meditsinskih terminov. V 3 t. T. 1 / gl. red. B. V. Petrovskiy. Moskva: Sov. entsykl., 1982. 464 p. [in Russian].
7. Intehtatsiia // Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy: 250000 / uklad. ta holov. red. V. T. Busel. Kyiv; Irpin: Perun, 2005. P. 508 [in Ukrainian].
8. Intehtatsiia // Entsyklopediia suchasnoi Ukrainy. URL: <http://esu.com.ua/>

search_articles.php?id=12384 [in Ukrainian].

9. Ipatov A. V., Khaniukova I. Ya. Poniattia invalidnosti v aspekti suchasnoho mizhnarodnoho prava. *Ukrainskyi visnyk medyko-sotsialnoi ekspertyzy*. 2015. № 3(17). P. 15 – 21 [in Ukrainian].

10. Kozub I. Prava liudyny chy invalida? *Pravo Ukrainy*. 2010. № 1. P. 122 [in Ukrainian].

11. Konventsiiia pro prava dytyny: OON; Konventsiiia, Mizhnarodnyi dokument vid 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021 [in Ukrainian].

12. Konventsiiia pro prava osib z invalidnistiu: Konventsiiia OON vid 13.12.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71 [in Ukrainian].

13. Lippman U. *Obschestvennoe mnenie*. Moskva: In-t Fonda «Obschestvennoe mnenie», 2004. 384 p. [in Russian].

14. Makkaveyskiy P. A. *Spravochnik dokumentov po VTE i trudoustroystvu invalidov*. Leningrad: Meditsina, 1981. 282 p. [in Russian].

15. Maliuha L. Yu. Deiaki aspekty vykorystannia poniattia «invalid» ta yoho traktuvannia. *Nauk. visn. Mizhnar. humanit. un-tu*. 2013. № 6. P. 139 – 142 [in Ukrainian].

16. Melnychuk D. P. Sotsialnyi zakhyst invalidiv v Ukraini yak oznaka dosiahnutoho rivnia liudskoho rozvytku. URL: <http://ven.ztu.edu.ua/article/view/66267> [in Ukrainian].

17. Mykhnenko A. M. Dyskryminatsiia sotsialna // *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. U 8 t. T. 1 / nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk [ta in.]. Kyiv: NADU, 2011. P. 171 [in Ukrainian].

18. Murashkina Yu. D. Dezadaptatsiia yak sotsialno-psykholohichniy fenomen. *Pedahohichniy poshuk*. 2016. № 2. P. 77 – 80 [in Ukrainian].

19. Poroshenko M. A. *Inkluzyvna osvita: navch. posib*. Kyiv: Ukraina, 2019. 300 p. [in Ukrainian].

20. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zastosuvannia termina «osoba z invalidnistiu» ta pokhidnykh vid noho: Zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 2018 r. № 2581-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2581-19> [in Ukrainian].

21. Pro zasady zapobihannia ta protydii dyskryminatsii v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 6 veres. 2012 r. № 5207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> [in Ukrainian].

22. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 5 veres. 2017 r. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].

23. Pro osnovy sotsialnoi zakhyshchenosti osib z invalidnistiu v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 berez. 1991 r. № 875-KhII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12> [in Ukrainian].

24. Pro reabilitatsiiu osib z invalidnistiu: Zakon Ukrainy vid 6 zhovt. 2005 r. № 2961-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15> [in Ukrainian].

25. Pro sotsialnu robotu z simiamy, ditmy ta moloddii»: Zakon Ukrainy vid 21 cherv. 2001 r. № 2558-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-17> [in Ukrainian].

26. Pro spriannia sotsialnomu stanovlenniu ta rozvytku molodi v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 5 sich. 1993 r. № 2998-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2998-12> [in Ukrainian].

27. Sirota I. M. *Pravo i sotsialnoe obespechenie v Ukraine*. Harkov: Odissey, 2000. 384 p. [in Russian].

28. Simeinyi kodeks Ukrainy: Zakon vid 10 liut. 2002 r. № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> [in Ukrainian].

ZHORNIAK Andrii

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

CONCEPTUAL APPARATUS IN STATE POLICY ON SOCIAL INTEGRATION OF CHILDREN AND YOUTH WITH DISABILITIES

The peculiarities of the formation of the conceptual apparatus in social integration of children

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

Public administration mechanisms

and youth with disabilities are analyzed. The main emphasis is on the theoretical substantiation of the definitions «disabled», «disability», «children with disabilities», «youth with disabilities», «social rehabilitation», «inclusion», «discrimination». It is established that the assimilation of social experience by persons with disabilities, their inclusion in the existing system of social relations requires from society certain additional measures, tools and efforts. The success of these measures is ensured by knowledge of the nature, objectives and patterns of the process of social integration and its components. It is emphasized that disability is a social phenomenon, and the state, in accordance with its level of development, priorities and opportunities, should form social and economic policies for people with physical or mental disabilities, taking into account international experience and international law. But today the state policy aimed at the social integration of children and youth with disabilities is in a state of development. Ukraine, like many other countries, especially in the post-Soviet area, has chosen an approach to social protection rather than social integration in the formulation of state policy on persons with disabilities, which is reflected in the lack of practical tools for social integration in various spheres of public relations. Given this, when formulating state policy on social integration of children and youth with disabilities, it is necessary to take into account that the legislation does not contain a definition of «social integration», which complicates the understanding of this process. That is, the legislator must interpret this term not only to determine what belongs to this category, but also to develop methods and include means and mechanisms of social integration. The author emphasizes that society must radically change its attitude towards people with disabilities, break stereotypes, avoid discriminatory components to ensure full inclusion of such people in society through social integration.

Key words: disability, children with disabilities, youth with disabilities, integration, social integration, discrimination, social rehabilitation, inclusion.

Надійшла до редколегії 06.09.20

УДК 004.01:57
doi: 10.33287/102050

ЗАСТРОЖНИКОВА Ірина Володимирівна
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф.
публічного управління, адміністрування та права
Таврійського держ. агротехнол. ун-ту ім. Д. Моторного
ORCID: 0000-0002-9988-5288

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ У СФЕРІ ОСВІТИ

Досліджуються основні концептуальні основи електронного документообігу. Визначається, що електронний документообіг – це сукупність процесів зберігання, передавання, відправлення, створення, оброблення, одержання, застосування та ліквідації електронних документів із перевіркою цілісності таких документів, які циркулюють на підприємстві чи організації, на основі використання комп'ютерних мереж. Акцентується на основних функціях системи електронного документообігу, зокрема зменшення витрат часу, економія за рахунок відмови від паперового варіанта документів та підтримка повного циклу інформації. Особлива увага приділяється електронному документообігу у закладах вищої освіти, який має служити одноразовій реєстрації документа в системі, безперервності руху документів та унеможливленню дублювання документів.

Ключові слова: електронний документообіг, електронний документ, сфера освіти, заклад освіти.

Постановка проблеми. Дуже швидкі темпи розвитку комунікаційних та інформаційних технологій вимагають належних швидких змін від основоположних соціальних інститутів суспільства в цілому та державного управління зокрема, адже державне управління має встигати за змінами, відповідати сучасному ритму життя [1].

В умовах розбудови сучасної України як демократичної та правової держави реформи визнані найкращими методами прогресивного розвитку суспільства, де одним із головних пріоритетів є розвиток інформаційного суспільства зі стрімким поширенням новітніх інформаційних технологій, а також інтенсифікацією інформаційних зв'язків. Потрібно побудувати інноваційну, високотехнологічну модель суспільства, у якому будь-який громадянин має змогу нагромаджувати і створювати знання та інформацію, мати до них вільний доступ, обмінюватися та користуватися ними, аби дати можливість кожній людині повною мірою реалізувати особистий потенціал для поліпшення якості рівня життя та забезпечення суспільного розвитку. Стрімке збільшення масштабів інформації, яка використовується в різних сферах управлінської діяльності, зокрема: освітній, медичній, правовій, її складність та швидке оновлення, обумовлює необхідність застосовування інтегрованих систем документообігу, які в сучасних умовах стали не просто засобами оптимізації внутрішніх процесів підприємств чи установ, а й основою стрімкого розвитку новітніх інформаційних технологій. Отже, одним із актуальних завдань в Україні є розвиток інфраструктури електронного документообігу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми впровадження електронного документообігу на сучасному етапі у сфері освіти вивчають багато науковців, а саме: Л. Л. Прокопенко, Т. М. Тарасенко, М. Н. Бобильова, Ю. Г. Вітін, В. І. Тихонов, М. Н. Цивін, М. В. Ларін, О. В. Матвієнко, І. Ф. Юшин, А. В. Якіменко та ін. У своїх роботах вони розглядають такі питання, як: збереження електронних документів на підприємствах; нормативно-

методологічне регулювання, впровадження електронного документообігу; використання закордонного досвіду впровадження електронного документообігу на вітчизняних підприємствах. Але низка важливих питань про впровадження та використання електронного документообігу в галузі освіти потребує додаткового дослідження. Раніше дослідження електронного документообігу були більш загальними. Крім того, не проводилися фундаментальні дослідження впровадження електронного документообігу в окремі сфери та галузі, зокрема у сферу освіти.

Мета статті – проаналізувати та обґрунтувати необхідність впровадження електронного документообігу в закладах освіти.

Викладення основного матеріалу. Електронний документообіг являє собою сукупність процесів зберігання, передавання, відправлення, створення, оброблення, одержання, застосування та ліквідації електронних документів, які циркулюють на підприємстві чи організації, на основі використання комп'ютерних мереж. Під управлінням електронним документообігом слід розуміти організацію «руху документів» між підрозділами організації або підприємства, між окремими користувачами чи групами користувачів. При цьому «рух документів» означає не їхнє фізичне переміщення, а передачу прав на їх застосування із повідомленням конкретних користувачів та контролем за їхнім здійсненням. Також документообіг тлумачать як створення інформаційної бази документів на різних носіях для застосування управлінським апаратом у процесі виконання функцій.

Впровадження електронного документообігу в Україні регламентується низкою законів та підзаконних актів, які створюють базу нормативно-правового регулювання електронного документообігу. Це, зокрема, закони України «Про електронний цифровий підпис», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про Національну програму інформатизації», «Про обов'язковий примірник документів», «Про Національну систему конфіденційного зв'язку». Таким чином, електронний документообіг є законодавчо підкріпленим та доволі поширеним у державних установах та на підприємствах України процесом.

Відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» встановлено, що електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа, зокрема електронного підпису [1]. Електронний документообіг у сфері освіти – це високотехнологічний і прогресивний підхід до суттєвого підвищення ефективності роботи різноманітних освітніх рівнів.

В Україні за підтримки проекту USAID «Альянс сприяння прозорому управлінню освітою в Україні – UTEMA» впроваджується електронний документообіг у Міністерстві освіти і науки України. У проєкті визначена стратегія поетапного переходу до системи електронного документообігу та управління – спершу в межах міністерства, а згодом в інших закладах освітньої галузі. Базою систем електронного документообігу у сфері освіти взято систему електронного документообігу Адміністрації Президента України, яку безкоштовно пристосують під вимоги Міністерства освіти і науки України.

Система електронного документообігу Адміністрації Президента України дозволяє паралельно працювати над одним документом та уникати його дублювання, що суттєво збільшує оперативність виконання роботи. Тобто державний службовець може віднайти документ за темою, номером або контекстом, встановити відповідального за його розроблення, а також побачити статистику затримки у роботі з документом співробітниками. Подібний контроль реалізації документа на всіх стадіях робить підготовку документів більш керованою та прогнозованою.

Уведення системи електронного документообігу передбачає опрацювання документів, яке буде існувати та здійснюватися в електронному вигляді, майже без паперів, коли вхідна та вихідна кореспонденція зберігається в єдиній системі, а документ підписується індивідуальним електронним цифровим підписом. Це означатиме, що головним робочим інструментом співробітника є його робочий комп'ютер, а матеріальне переміщення документів «на підпис» зведеться до мінімуму. Електронний документообіг покликаний удосконалити якість управління в освітній сфері.

Головні завдання електронного документообігу:

- зменшення затрат часу на пошук інформації;
- гарантія збереження документа;
- скорочення термінів затвердження та погодження документів;
- підтримка повного життєвого циклу інформації;
- перехід на безпаперовий метод діяльності;
- створення єдиного інформаційного простору для зберігання і роботи з усіма видами документів у Міністерстві освіти та науки України (подолання інформаційного безладу);
- підвищення контролю виконавської дисципліни та прозорості руху документів.

Головним завданням Міністерства освіти та науки України є створення найкращої системи забезпечення електронного документообігу в закладах вищої освіти (ЗВО). Суттєвими проблемами цієї ситуації є, по-перше, велика кількість різних видів документів (як зовнішніх, так і внутрішніх) у ЗВО, що істотно ускладнює роботу системи, а по-друге, надзвичайно швидкий розвиток інформаційних технологій, які, зі свого боку, призводять до втрати актуальності минулих досліджень зі стрімким розвитком технічного прогресу.

ЗВО потрібно досліджувати як велику організацію, яка є незмінною багатoproфільною територіально розподіленою структурою, що має всі необхідні адміністративні системи життєзабезпечення і діє на принципах децентралізованого управління. Саме тому можна засвідчити, що інформаційна система ЗВО має бути корпоративною системою управління, яка б забезпечувала інтеграцію всіх головних ділових процесів організації і перепроводжувала їх у площину комп'ютерних технологій, мала можливість об'єднатися з іншими системами, а також складалася із підсистем, що вдосконалювали б її діяльність. Для автоматизації електронного документообігу ЗВО необхідно попередньо дуже добре вивчити технологію виконання головних процедур, які є змістом документообігу та діловодства загалом.

Відомо, що з 2016 р. в Україні запроваджено революційні зміни у сфері державних закупівель: усі торги з використанням державних коштів здійснюються на єдиному вебпорталі державних закупівель Prozorro, і це, безумовно, також впливає на розвиток електронного документообігу в закладах освіти [3].

Електронний документообіг у ЗВО забезпечуватиме:

- одноразову реєстрацію документа в системі;
- можливість паралельного виконання різних операцій з метою зменшення часу руху документів, а також збільшення оперативності їх виконання;
- безперервність руху документа;
- функціонування єдиної бази документальної інформації для централізованого зберігання документів;
- унеможливлення дублювання документів (зберігання в системі копій);
- ефективно організовану систему пошуку документа в базі;
- розвинену систему звітності за статусами, атрибутами і датами документів, що дозволяє контролювати поетапний рух документів [2].

Необхідно зазначити, що застосування електронного документообігу в ЗВО не є важким процесом, адже не вимагає від користувачів знань мов програмування або якихось нюансів використання інформаційних технологій. Проте є ряд труднощів, яких зазнає ЗВО під час уведення систем електронного документообігу в дію. Для роботи системи документообігу ЗВО варто сформулювати передумови, необхідні для переходу до системи організації електронного документообігу:

- розуміння керівництвом університету необхідності надавати більше уваги обробці документів. Погоджувати, стверджувати, шукати й, зрештою, аналізувати документи зручно, коли маєш усі їх в електронному вигляді;
- розвиток систем автоматизації бізнес-процесів, який забезпечить появу на ринку комплексних платформ управління бізнес-процесами та документами;
- поліпшення ситуації із забезпеченням безпечного доступу територіальних підрозділів до інформаційних систем центрального апарату організації;
- розвиток інтеграційних технологій;
- поширення технологій електронного цифрового підпису.

Основними проблемами систем електронного документообігу у ЗВО, на нашу думку, є такі:

- бази даних не мають гнучкої і функціональної структури, інформація часто зберігається у спеціалізованих базах даних, а не на електронних носіях в архівах, тобто захист мінімальний, крім того, при зберіганні електронного документа можливе його псування чи видозміна, тому потрібна розробка такої бази даних, яка б мала власний захист (найчастіше надають перевагу системам MSSQL);
- система не має (особливо в підрозділах бухгалтерії, відділах кадрів) розмежованого доступу до інформації для відповідних користувачів за рахунок використання різних засобів захисту інформації;
- документи вважаються дійсними за наявності обов'язкових реквізитів, а також електронного підпису та графі про зміну чи доповнення цього документа, хоча на сьогодні законодавчо затверджений перелік таких реквізитів відсутній, що, зі свого боку, ускладнює уведення системи електронного документообігу в дію;
- складність переведення документів з паперового носія та обробка отриманої інформації в графічному вигляді, що вирішується за допомогою скануючого обладнання або набору кожного шаблону документа вручну. Процес сканування є досить швидким, проте подальше розпізнавання електронного графічного файлу в дані, придатні для обробки комп'ютерною програмою, як і набір документа вручну, займає досить багато часу та потребує значних затрат праці.

Незважаючи на проблеми систем електронного документообігу, у ЗВО є ряд основних переваг від упровадження систем електронного документообігу для конкретного співробітника, що працює з документами:

- перехід до більш зручного, швидкого й економного безпаперового юридично важливого документообігу;
- поліпшення процедур підготовки, доставлення, зберігання та обліку документів, їх автентифікація, неспростовність, цілісність і конфіденційність;
- особистий кабінет документів (від дати створення і до втрати чинності);
- паралельна робота над документом;
- єдиний шаблон документів;
- швидкий процес узгодження проектів.

Під час відбору системи електронного документообігу у ЗВО висувуються такі головні вимоги: адаптивність (система змогла б підтримувати будь-яку кількість користувачів), можливість розподілятися (система могла б підтримувати роботу з документами одночасно у відділах та на факультетах ЗВО), відкритість (практичний, відкритий інтерфейс для можливого подальшого опрацювання та

інтеграції з іншими розподіленими системами) та модульність (коли, наприклад, користувачеві системи не потрібно відразу впроваджувати всі компоненти системи документообігу) [5]. Таким чином, система повинна мати механізм збереження електронних копій документів, гнучкий механізм відбору та пошуку даних, механізм формування друкованих форм усіх необхідних документів, аналітичних та статистичних звітів тощо.

Висновки. На сучасному етапі важливість інформатизації, зокрема електронного документообігу, важко переоцінити. Впровадження електронного документообігу в освітній сфері покликане вдосконалити якість управління, а саме зменшити часові витрати на пошук інформації, скоротити рівень бюрократизації під час затвердження та погодження документів, відійти від паперового ведення справ тощо.

Документообіг в установі є системою, яка втілює процеси зберігання, перетворення, збирання інформації, а ще допоможе реалізувати такі процеси управління, як: підготовка, прийняття та контроль за виконанням рішень. Запровадження інтегрованої системи електронного документообігу значно поліпшить усі ці процеси, саме тому її мета та призначення як елемента електронного урядування є надзвичайно важливими і мають посідати відповідне місце вже зараз.

Таким чином, використання електронного документообігу у сфері освіти сприяє оптимізації роботи системи, гарантує прозорість, зменшує витрати часу на роботу з паперовими документами. Електронний документообіг допомагає створити у ЗВО єдиний інформаційний простір, інтегруючи в інформаційний вузол усі документальні системи. Інтеграція відбувається без втрати якості роботи. Впровадження системи електронного документообігу у ЗВО, на нашу думку, здійснюється не настільки інтенсивно, як мало би бути, але можна стверджувати, що через певний час системи електронного документування будуть мати великий попит.

Одним із найважливіших завдань для подальших наукових розвідок з упровадження електронного документообігу є дослідження програмних продуктів для нього та вдосконалення інтернет-ресурсів для його реалізації.

Список бібліографічних посилань

1. Документообіг в навчальному підрозділі ВУЗу. URL: http://referaty.net.ua/referaty/referat_62053.html.
2. Застрожнікова І. В. Зарубіжний досвід електронного урядування сфери освіти в Україні. *Наук. вісн.: державне управління*. 2020. № 2(4). С. 160 – 168. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-160-167](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-160-167).
3. Застрожнікова І. В. Система електронних державних закупівель у вищих навчальних закладах України. *Сучасні технології в умовах освітньої парадигми інформаційно-комунікативного суспільства*: зб. тез доповідей Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26 листоп. 2018 р. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/handle/123456789/6086>.
4. Застрожнікова І. В. Ульяновський Ю. О. Сучасний стан державного регулювання освітніх новацій в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. 2019. № 2(56). С. 192 – 198.
5. Ткачук Г. І. Використання електронної системи документообігу у ВНЗ. Магістратура в умовах євроінтеграційних процесів вищої школи. Житомир: ЖДУ, 2014. 254 с.
6. Прокопенко Л. Л., Тарасенко Т. М. Виховання та соціальний розвиток молоді як об'єкт впливу держави. *Аспекти публічного адміністрування*. 2014. № 1 – 2(3 – 4). С. 70 – 77.

List of references

1. Dokumentoobih v navchalnomu pidrozdili VUZu. URL: http://referaty.net.ua/referaty/referat_62053.html [in Ukrainian].

2. Zastrozhnikova I. V. Zarubizhnyi dosvid elektronnoho uriaduvannia sfery osvity v Ukraini. *Nauk. visn.: derzhavne upravlinnia*. 2020. № 2(4). P. 160 – 168. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-160-167](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-160-167) [in Ukrainian].

3. Zastrozhnikova I. V. Systema elektronnykh derzhavnykh zakupivel u vyshchych navchalnykh zakladakh Ukrainy. *Suchasni tekhnologii v umovakh osvithoi paradyhmy informatsiino-komunikatyvnoho suspilstva*: zb. tez dopovidei Mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Zaporizhzhia, 26 lystop. 2018 r. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/handle/123456789/6086> [in Ukrainian].

4. Zastrozhnikova I. V. Ulianchenko Yu. O. Suchasnyi stan derzhavnoho rehuliuвання osvithnikh novatsii v Ukraini. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*: zb. nauk. pr. 2019. № 2(56). P. 192 – 198 [in Ukrainian].

5. Tkachuk H. I. Vykorystannia elektronnoi systemy dokumentoobihu u VNZ. Mahistratura v umovakh yevrointehratsiinykh protsesiv vyshchoi shkoly. Zhytomyr: ZhDU, 2014. 254 p. [in Ukrainian].

6. Prokopenko L. L., Tarasenko T. M. Vykhovannia ta sotsialnyi rozvytok molodi yak ob'ekt vplyvu derzhavy. *Aspekty publichnoho administruvannia*. 2014. № 1 – 2(3 – 4). P. 70 – 77 [in Ukrainian].

ZASTROZHNIKOVA Iryna

PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Public Administration,
Administration and Law, Taurida State Agrotechnological
University named after Dmitry Motorny

ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT IN EDUCATION

The article examines the basic conceptual foundations of electronic document management. Defines that electronic document management is a set of processes for storing, transmitting, sending, creating, processing, receiving, using and disposing of electronic documents, which are carried out using the integrity of such documents circulating in the enterprise or organizations, based on the use of computer networks. Emphasis is placed on the main functions of the electronic document management system, in particular, reducing time, saving by abandoning the paper version of documents and maintaining a full cycle of information. Particular attention is paid to electronic document management in higher education institutions, which should be based on the grounds of one-time registration of the document in the system, the continuity of the movement of documents and the impossibility of duplication of documents.

Key words: electronic document management, electronic document, sphere of education, educational institution.

Надійшла до редколегії 10.08.20

УДК: 351:373.5
doi: 10.33287/102051

КРИЛОШАНСЬКА Леся Ігорівна
аспірантка ЛРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-8298-9008

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ «НОВА УКРАЇНСЬКА ШКОЛА» В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Досліджуються проблеми організації профільного навчання як диференційованого, поглибленого і професійно зорієнтованого навчання циклу споріднених предметів із засвоєнням чітко визначених компетентностей, яке спрямоване на формування креативних, цілісних та ініціативних особистостей, патріотів та інноваторів, здатних до ефективної діяльності в суспільстві. Розглядається комплекс компетентностей, якими повинні оволодіти учні впродовж навчання в середній школі, що дозволить сформувати індивідів, здатних до самореалізації, професійного зростання, мобільності в умовах сучасного суспільства. Визначаються основні чинники, що впливатимуть на організацію профілів навчання в середній школі: кадровий та матеріально-технічний потенціал закладу освіти, соціокультурна та виробнича інфраструктура регіону, перспективи здобуття подальшої вищої освіти.

Ключові слова: реформування загальної середньої освіти, профільне навчання, профілізація, концепція «Нова українська школа», компетентності, індивідуалізація навчання.

Постановка проблеми. Профільне навчання надає можливість учням обирати та поглиблено вивчати шкільні предмети відповідно до індивідуальних компетентностей та здібностей, професійних орієнтацій. В Україні питання запровадження повноцінної профілізації середньої освіти постало в контексті проведення освітньої реформи на основі концепції «Нова українська школа». Відповідно до неї середня освіта повинна стати практикоорієнтованою, а знання, отримані в середній школі, – ефективним інструментом для вирішення життєвих проблем. З огляду на це доцільним є дослідити зміст організації профільного навчання в середній школі в контексті реформування системи середньої освіти в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання запровадження профільного навчання в середній школі в Україні є предметом низки досліджень українських науковців. Теоретичні та концептуальні засади профільного навчання аналізували Н. М. Бібік, М. І. Бурда, С. Є. Вольянська. Проблеми профільного навчання у вітчизняній педагогіці досліджували О. В. Адаменко, В. І. Кизенко, А. П. Самодрин, Б. М. Федоришин. Етапи становлення та розвитку профільного навчання висвітлені в працях Г. Г. Ващенко, М. К. Гончарова. Дидактичні засади профільного навчання учнів приватних загальноосвітніх навчальних закладів дослідила Н. Є. Дмитренко. Організацію профільного філологічного навчання в сучасних умовах реформування старшої школи проаналізувала Н. В. Подлевська.

Запровадження профілізації середньої освіти в Україні вимагає проведення виваженої державної освітньої політики щодо вирішення низки правових, організаційних, навчально-методичних завдань. Тому доцільно дослідити зміст критеріїв профільного навчання в середній школі в контексті концепції «Нова українська школа».

Мета статті – дослідити зміст компетентностей профільного навчання в середній школі в межах реалізації освітньої реформи в Україні.

Викладення основного матеріалу. Основна мета профільного навчання в

середній школі – допомогти учням розкрити творчий потенціал, набути навички та компетентності, необхідні для подальшої професійної реалізації, визначитися з майбутньою професією відповідно до індивідуальних здібностей та кон'юнктури ринку.

Профільне навчання, на думку вченої Н. В. Подлевської, слід розглядати: як соціально-педагогічну систему, спрямовану на розвиток особистості відповідно до запитів суспільства; діяльність, спрямовану на формування професійного самовизначення старшокласника відповідно до його нахилів і здібностей; процес, орієнтований на забезпечення умов самореалізації особистості старшокласника та його творчої життєздатності; комплекс заходів, спрямованих на оновлення змісту навчання (новітні досягнення науки і практики освітньої галузі) і управління (відповідно до потреб суспільства) [4, с. 158]. На нашу думку, компетентності описано в повному обсязі відповідно до вимог сьогодення.

Профільне навчання ґрунтується на принципах: фуркації (розподілі учнів за рівнем освітньої підготовки, інтересами, потребами, здібностями і нахилами); варіативності й альтернативності (освітніх програм, технологій навчання і навчально-методичного забезпечення); наступності та неперервності (між допрофільною підготовкою і профільним навчанням, професійною підготовкою); гнучкості (змісту і форм організації профільного навчання, у тому числі дистанційного забезпечення, можливості зміни профілю); діагностико-прогностичної реалізованості (виявлення здібностей учнів для їх обґрунтованої орієнтації на профіль навчання).

Згідно із Законом України «Про повну середню освіту», повна загальна середня освіта може здобуватися за очною (денною), дистанційною, мережевою, екстернатною, сімейною (домашньою) формами чи формою педагогічного патронажу, а також за очною (вечірньою), заочною формами (на рівнях базової та профільної середньої освіти). Профільна середня освіта професійного спрямування може здобуватися за дуальною формою здобуття освіти [7].

Для запровадження профільного навчання в середній школі збільшиться тривалість навчання. Дванадцятирічне навчання дозволить учням після 9 класу обирати профіль і навчатися за ним три роки, що стане вагомим підґрунтям для здобуття вищої освіти і подальшої професійної реалізації. Навчальна діяльність для учнів 10 – 12 класів стане засобом реалізації життєвих планів і буде спрямована на організацію і систематизацію індивідуального досвіду. В умовах профільного навчання не лише учні зможуть виявити свої здібності та таланти, але й вчителі. Вони зможуть моделювати навчальний процес відповідно до власних методичних поглядів, уводячи додатковий матеріал або поглиблюючи його вивчення.

Профільне навчання передбачає врахування освітніх потреб, нахилів і здібностей учнів, створення умов відповідно до їхнього самовизначення. Це забезпечується за рахунок змін у завданнях, змісті, структурі навчального процесу, у результаті чого в учнів формуються компетентності, які забезпечують виховання їх як індивідів, здатних до самореалізації, професійного зростання, мобільності в умовах сучасного суспільства.

Акцентування уваги на категорії «компетентність» у межах освітнього процесу пов'язане з необхідністю наблизити освіту до потреб соціуму. У перекладі з латинської компетентність означає коло питань, у яких людина добре обізнана, має знання та досвід. У Законі України «Про освіту» термін «компетентність» визначається як динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність [6].

Зміст освітніх компетентностей формується кожним соціумом індивідуально,

згідно із запитами та потребами. Відповідно до Рекомендацій 2006/962/ЄС Європейського Парламенту та Ради (ЄС) «Про основні компетенції для навчання протягом усього життя» від 18 грудня 2006 р. еталонні рамки визначають вісім основних компетенцій:

- спілкування рідною мовою;
- спілкування іноземними мовами;
- знання математики та загальні знання у сфері науки і техніки;
- навички роботи з цифровими носіями;
- навчання заради здобуття знань;
- соціальні та громадянські навички;
- ініціативність та практичність;
- обізнаність та самовираження у сфері культури [8].

На основі цих рекомендацій розроблено 10 ключових компетентностей нової української школи, які стануть основою для успішної самореалізації учнів як творчих особистостей. До таких компетентностей належать:

- спілкування державною (і рідною в разі відмінності) мовою;
- спілкування іноземними мовами;
- математична компетентність;
- основні компетентності в природничих науках і технологіях;
- інформаційно-цифрова компетентність;
- уміння вчитися впродовж життя;
- ініціативність і підприємливість;
- обізнаність та самовираження у сфері культури;
- екологічна грамотність і здорове життя.
- соціальна та громадянська компетентності [3].

Зокрема, спілкування державною мовою передбачає вміння учнів усно й письмово тлумачити факти, висловлювати думки та погляди державною мовою. Спілкування іноземними мовами передбачає розуміння висловленого іноземною мовою, а також уміння усно й письмово висловлювати власні думки іноземною мовою. Оволодіння математичними компетентностями означає, що учні можуть розуміти математичні моделі і здатні їх застосовувати в різних сферах діяльності. Здатність розуміти явища природи та технології у сфері природознавства з наукової точки зору передбачена в межах оволодіння учнями компетентностей у природничих науках і технологіях. Розуміти та застосовувати інформаційно-комунікаційні технології, стати інформаційно та медіаграмотними учні зможуть шляхом здобуття інформаційно-цифрової компетентності.

На сьогодні важливим аспектом освітніх процесів стало уміння вчитися впродовж життя. Набуття цієї компетентності передбачає здатність до пошуку та засвоєння нових знань, набуття нових вмінь і навичок упродовж процесу професійної самореалізації. Уміння генерувати нові ідеї й ініціативи та втілювати їх у життя передбачено здобуттям такої компетентності, як ініціативність і підприємливість.

У переліку компетентностей «Нової української школи» містяться й ті, які сприятимуть формуванню учнів як національно свідомих, соціально грамотних громадян, готових працювати на благо українського суспільства. Мова йде про такі компетентності, як: обізнаність та самовираження у сфері культури, екологічна грамотність і здорове життя, соціальна та громадянська компетентності.

Ключові освітні компетентності конкретизуються на рівні освітніх галузей і навчальних предметів для кожного ступеня навчання. Профілізація середньої освіти передбачатиме набір певних компетентностей, якими повинні будуть оволодіти учні під час навчання у 10 – 12 класах та які дозволять здобути навички

самостійної науково-практичної, дослідницько-пошукової діяльності, забезпечать розвиток інтелектуальних, творчих, моральних, соціальних якостей старшокласників, прагнення до саморозвитку та самоосвіти. Це визначить завдання профільного навчання в середній школі як одного з важливих компонентів модернізації загальної середньої освіти.

Перелік компетентностей профільної середньої школи повинен бути визначений та закріплений у Державному стандарті профільної середньої освіти і відповідати Державному стандарту загальної середньої освіти в цілому. Відповідно до концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р. затвердження та запровадження нового державного стандарту профільної освіти з урахуванням компетентностей, необхідних для успішної самореалізації особистості, заплановано на 2023 – 2029 рр. [1].

Освітні потреби, нахили та здібності, орієнтовані на майбутній професійний вибір, зумовлюють вибір здобувачами освіти відповідних профілів навчання. Профіль навчання – спосіб організації диференційованого навчання, який передбачає поглиблене й професійно зорієнтоване навчання циклу споріднених предметів. Профіль навчання визначається з огляду на освітні потреби замовників освітніх послуг та кадрові матеріально-технічні, інформаційні ресурси закладу освіти. На визначення профілів навчання впливають соціокультурна та виробнича інфраструктура відповідного регіону, перспективи здобуття подальшої освіти та майбутні життєві плани здобувачів освіти [9, с. 4].

Для ефективності організованого профільного навчання необхідно налагодити процес моделювання профілю навчання. Модель профільного навчання визначає шляхи досягнення його мети та основних завдань, а саме формування ключових та предметних компетентностей. Процес моделювання профільного навчання складається з низки етапів, під час яких вивчається та оцінюється мета та завдання профільного навчання, що моделюється, та умови, за яких він реалізується (аналітичний етап); вивчаються засоби і форми моделювання (перспективний етап); реалізується задум і відтворюється на практиці розроблений проєкт профільного навчання (виконавчий етап) [9, с. 6].

Профілі навчання мають особливості, зумовлені такими показниками: кадрові, матеріально-технічні показники закладу освіти; модернізація складників освітнього процесу (змісту, форм, методів навчання); соціокультурна, виробнича інфраструктура регіону, де розташований заклад освіти; перспектива подальшої освіти, життєві орієнтири здобувачів освіти; напрями профілізації (суспільно-гуманітарний, технологічний, художньо-естетичний, природничо-математичний, спортивний); спеціалізація профільного навчання (фінанси, юриспруденція, медицина, педагогіка тощо). Також ефективність профільного навчання залежить від якісно організованої допрофільної підготовки в базовій школі. Не може бути успішною старша профільна школа, якщо їй передувала неефективна базова школа. Після закінчення такої неефективної базової школи учні, потрапляючи в конкурентне середовище своїх однокласників з інших закладів освіти, змушені докладати значно більше зусиль, щоб не поступатися в показниках успішності своїм колегам, які здобули якіснішу базову освіту, мали ефективно організовану систему допрофільної освіти та свідомо й підготовлено обрали певний профіль навчання [9, с. 6].

Експерти пропонують запровадити такі профілі навчання: фізичний, математичний, біолого-хімічний, економічний, географічний, екологічний, правовий, інформаційно-технологічний тощо. Кожен із профілів передбачатиме вивчення окремих предметів на одному з рівнів:

– рівні стандарту – окремі предмети не є профільними чи базовими

(наприклад, математика в художньо-естетичному профілі, історія у фізико-математичному профілі);

– академічному рівні – окремі предмети не є профільними, але є базовими (наприклад, алгебра і геометрія у фізичному профілі);

– профільному рівні, який передбачає поглиблене вивчення відповідних предметів, орієнтацію їх змісту на майбутню професію (наприклад, мови та літератури на філологічному профілі) [2].

Тож основу профільного навчання має становити інтегрована система, у якій здійснюється навчання за обраним профілем майбутньої професії на основі новітніх освітніх галузей, урахуванні професійних потреб та здібностей старшокласників відповідно до їхнього професійного самовизначення, консультування педагогів. Наприклад, філологічний профіль навчання в профільній школі зорієнтований на формування в учнів лінгвістичної свідомості, розширення їх наукового світогляду, поглиблення мовно-мовленнєвої компетенції, формування комунікативних здібностей з орієнтацією на вибір майбутньої професії філолога. Серед основних характеристик філологічно здібного учня можна виділити: гарну дикцію; уміння грамотно висловлюватися; швидку мовленнєву реакцію; багатство словникового запасу; правильність і різноманітність граматичних форм та синтаксичних конструкцій; швидкість в опануванні комунікативної ситуації; образність та нестандартність мислення; потребу у «філологічній творчості» (написання творів, поезій тощо); мовне чуття; легкість у вивченні іноземних мов; продуктивність вербальної пам'яті [5].

У контексті профілізації середньої освіти згідно з Концепцією реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р. передбачається розбудова мережі профільних ліцеїв – академічного або професійного спрямування. Останні замінюють сучасну професійно-технічну освіту. Спрямування в профільній школі (академічне чи професійне) мають обирати учні, самостійно формуючи відповідний індивідуальний навчальний план у межах одного закладу. Адже Закон України «Про повну загальну середню освіту» передбачає низку новацій, які сприятимуть впровадженню профільного навчання та підвищенню якості середньої освіти, а саме: побудову індивідуальної освітньої траєкторії, що дає можливість кожному учню гнучко та з урахуванням власних потреб і талантів будувати своє навчання; право учнів обирати курси, навчальні предмети (інтегровані курси); педагогічну автономію вчителя щодо формування навчальних програм на основі державного стандарту, розробки власної системи оцінювання та заохочення учня (зі створенням шкали переведення у 12-бальну шкалу), підвищення кваліфікації за власним вибором та за кошт держави. Крім того, рішення про розподіл годин для обраного профілю навчання прийматиме школа, враховуючи освітні потреби учнів, регіональні особливості, кадрове забезпечення, матеріально-технічну базу.

Профільне навчання – це шлях до індивідуалізації освіти, адже учні матимуть змогу обрати потрібні їм предмети, а не поглиблено вивчати 15 – 20 предметів. Тому одним із важливих напрямів розвитку профільної школи є забезпечення максимально можливої індивідуальної траєкторії навчання. У результаті випускники нової української школи мають стати цілісними особистостями, усебічно розвиненими, здатними до критичного мислення; патріотами з активною позицією, які зможуть діяти згідно з морально-етичними принципами і будуть здатні приймати відповідальні рішення, поважати гідність і права людини; інноваторами, здатними змінювати навколишній світ, розвивати економіку за принципами сталого розвитку, конкурувати на ринку праці, учитися впродовж життя.

Висновки:

1. Профільне навчання в середній школі передбачає диференційоване,

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

поглиблене і професійно зорієнтоване навчання циклу споріднених предметів із засвоєнням чітко визначених компетентностей, які стануть основою для успішної самореалізації учнів як творчих особистостей.

2. Профільне навчання – це освітня діяльність, спрямована на формування професійного самовизначення старшокласника відповідно до його нахилів і здібностей, орієнтована на забезпечення умов самореалізації особистості. Запровадження профілізації середньої освіти в Україні сприятиме формуванню учнів як креативних, цілісних та ініціативних особистостей, патріотів та інноваторів, здатних до ефективної діяльності в суспільстві, які завдяки набутим компетентностям будуть спроможні приймати ефективні рішення.

3. На організацію профілів навчання впливають кадрові, матеріально-технічні показники закладу освіти, соціокультурна, виробнича інфраструктура регіону, де розташований заклад освіти; перспективи здобуття подальшої вищої освіти, життєві орієнтири здобувачів освіти.

Предметом подальших наукових досліджень у цьому напрямі стануть організаційні аспекти профільного навчання в середній школі.

Список бібліографічних посилань

1. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 груд. 2016 р. № 988-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249613934>.

2. Нова профільна школа – і для фізиків, і для ліриків. URL: <https://uhp.org.ua/nova-profilna-shkola-i-dlya-fizyky-i-dlya-liryky>.

3. Нова українська школа: концептуальні засади реформування середньої школи. URL: <https://www.kmu.gov.ua/app/media/reforms>.

4. Подлевська Н. В. Профільне навчання учнів в умовах реалізації Концепції «Нової української школи». *Наук. зап. Нац. ун-ту «Острозька академія»*. Сер. «Філологічна». 2017. Вип. 68. С. 156 – 159.

5. Подлевська Н. В. Профільне навчання: формування філологічного мислення учнів старшої школи. *Дидактика: теорія і практика: зб. наук. пр.* Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2015. С. 71 – 75.

6. Про освіту: Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII. *Відом. Верховної Ради України*. 2017. № 38 – 39. Ст. 380.

7. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16 січ. 2020 р. № 463-IX. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7VG00A.html.

8. Рекомендації 2006/962/ЄС Європейського Парламенту та Ради (ЄС) «Про основні компетенції для навчання протягом усього життя» від 18 грудня 2006 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_975.

9. Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. Старша профільна школа: кроки до становлення: метод. рекомендації. Київ, 2019. 52 с.

List of references

1. Kontseptsiiia realizatsii derzhavnoi polityky u sferi reformuvannia zahalnoi serednoi osvity «Nova ukrainska shkola» na period do 2029 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 hrud. 2016 r. № 988-r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249613934> [in Ukrainian].

2. Nova profilna shkola – i dlia fizyky, i dlia liryky. URL: <https://uhp.org.ua/nova-profilna-shkola-i-dlya-fizyky-i-dlya-liryky> [in Ukrainian].

3. Nova ukrainska shkola: kontseptualni zasady reformuvannia serednoi shkoly. URL: <https://www.kmu.gov.ua/app/media/reforms> [in Ukrainian].

4. Podlevska N. V. Profilne navchannia uchniv v umovakh realizatsii Kontseptsii «Novoi ukrainskoi shkoly». *Nauk. zap. Nats. un-tu «Ostrozka akademiia»*. Ser. «Filolohichna». 2017. Vyp. 68. P. 156 – 159 [in Ukrainian].

5. Podlevska N. V. Profilne navchannia: formuvannia filolohichnoho myslennia uchniv starshoi shkoly. *Dydaktyka: teoriia i praktyka: zb. nauk. pr.* Kyiv: Vyd-vo NPU im. M. P. Drahomanova, 2015. P. 71 – 75 [in Ukrainian].

6. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 5 veres. 2017 r. № 2145-VIII. Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2017. № 38 – 39. St. 380 [in Ukrainian].

7. Pro povnu zahalnu seredniu osvitu: Zakon Ukrainy vid 16 sich. 2020 r. № 463-IX. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7VG00A.html [in Ukrainian].

8. Rekomendatsii 2006/962/Yes Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady (Yes) «Pro osnovni kompetentsii dlia navchannia protiahom usoho zhyttia» vid 18 hrudnia 2006 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_975 [in Ukrainian].

9. Seitosmanov A., Fasolia O., Markhlievski V. Starsha profilna shkola: kroky do stanovlennia: metod. rekomendatsii. Kyiv, 2019. 52 p. [in Ukrainian].

KRYLOSHANSKA Lesia

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

REALIZATION OF THE CONCEPT NEW UKRAINIAN SCHOOL IN THE CONTEXT OF REFORMING THE SECONDARY EDUCATION SYSTEM IN UKRAINE

In Ukraine, the issue of introducing specialty training of secondary education occurs in the context of educational reform based on the concept of «New Ukrainian School». Secondary education should become practice-oriented, and the knowledge gained in high school should be an effective tool for solving real life problems. The implementation of specialty training of secondary education in Ukraine requires a balanced state educational policy to solve a number of legal, organizational, educational and methodological problems.

The purpose of the article is to investigate the content of the organization of specialized education in secondary school in the framework of educational reform in Ukraine.

Specialty training involves taking into account the educational needs, skills and abilities of students, creating conditions in accordance with their self-determination. This is ensured by changes in the goals, content, structure of the educational process, resulting in the formation of students' competencies. Emphasis on the category of competence in the educational process is associated with the need to bring education closer to the order of society.

Educational needs, skills and abilities, focused on future professional choice determine the choice of students of appropriate specialty training. Specialty training is a way of organizing differentiated learning, which provides in-depth and professionally-oriented learning of the cycle of related subjects.

Specialty training is an educational activity aimed at the formation of professional self-determination of a high school student in accordance with his skills and abilities, focused on providing conditions for self-realization of the individual. The content of specialized education in secondary school provides differentiated, in-depth and professionally-oriented training of the cycle of related subjects with the acquisition of clearly defined competencies. The organization of specialty training is influenced by personnel, material and technical indicators of the educational institution, socio-cultural, production infrastructure of the region where the educational institution is located, the prospects for further higher education.

The subject of further research in this area will be the organizational aspects of specialized education in high school.

Key words: reforming the secondary education system, specialty training, career counselling, concept of New Ukrainian school, competences, individualization of training.

Надійшла до редакції 09.07.20

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

ХАЛІМОН Павло Віталійович
Чернігів. нац. технол. ун-т
ORCID: 0000-0003-3259-597X

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Систематизуються ключові проблеми у сфері державного управління земельними відносинами в умовах децентралізації. Обґрунтовуються наслідки відсутності в Україні вільного обігу земель. Аналізуються законопроекти, подані до Верховної Ради України для активізації земельної реформи в Україні. Систематизуються основні можливості і ризики прийняття та впровадження законодавства щодо зняття мораторію на землю. Розробляється комплексний механізм реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах децентралізації, який наповнений сукупністю спеціалізованих підмеханізмів (організаційно-адміністративний, нормативно-правовий, фінансово-економічний, екологічний і механізм встановлення земельної власності). Наголошується на необхідності розроблення в Україні іпотечної установи, діяльність якої має орієнтуватися на викуп сільськогосподарської землі у громадян, за умови їх відмови продавати її діючим орендарям або ж громадам. Обґрунтовується доцільність формування загальноукраїнської регіональної біржі щодо реалізації інвестиційних проєктів в економіці.

Ключові слова: державна політика, земельні відносини, децентралізація, механізм, регулювання, нормативно-правова база.

Постановка проблеми. Сучасна державна політика регулювання земельних відносин в Україні є важливим фактором забезпечення результативності реалізації різних суспільно-політичних й економічних реформ у сучасній Україні, що впливає на людську культуру та суспільний устрій в державі, забезпечує оптимальне освоєння її природного й ресурсного потенціалів. На сьогодні в Україні й досі відсутній комплексний функціональний підхід до процесу реформування земельних відносин в умовах децентралізації влади, нормативно-правова база у цій сфері характеризується фрагментарністю та незбалансованістю. Тому недосконалість механізмів державного регулювання земельних відносин і відсутність стратегічного плану його реформування суттєво загострили природоресурсні проблеми забезпечення інноваційного розвитку держави. Вирішення таких питань насамперед стримується неналежною науково-методичною основою вдосконалення механізмів реалізації державної політики регулювання земельних відносин саме в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика формування механізму реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах децентралізації та формування ринку землі відображена в працях О. Бородіної, О. Мушака, Л. Поліщук, А. Третяк, М. Федорова, О. Чаплигіна, М. Щурика та ін. Однак дискусійними залишаються питання щодо результативності державного регулювання, адекватності інструментів державної політики та нормативно-правового механізму функціонування ринку землі. У свою

чергу, сучасний етап реформування земельних відносин функціонує в умовах децентралізації влади.

Метою статті є оцінювання стану функціонування земельних відносин в Україні та розроблення дієвого, адаптивного механізму реалізації державної політики в умовах децентралізації.

Викладення основного матеріалу. Сьогодні земельна реформа в Україні акумулювала відповідні системно-універсальні характеристики й основні напрями реалізації сучасної державної політики регулювання земельних відносин, які насамперед передбачають оновлення існуючого нормативно-правового забезпечення та засобів для реформування земельних відносин на засадах децентралізації влади. Саме це вимагає розробки і формування адекватного сучасним соціально-економічним процесам механізму реалізації державної політики, включаючи сукупність законодавчих, соціально-економічних, техніко-технологічних та організаційних заходів щодо забезпечення трансформації системи земельних відносин [8 – 9].

Завдання щодо децентралізації повноважень у сфері реалізації земельних відносин логічно відображене в Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Саме в ній наводяться ключові проблеми розвитку місцевого самоврядування, тобто невирішеність питань у сфері регулювання земельних відносин. На нашу думку, можна назвати такі нагальні проблеми у сфері провадження державного управління земельними відносинами на засадах децентралізації влади:

- 1) відсутність у відповідних територіальних громадах земельних ресурсів, потрібних для їх розвитку;
- 2) встановлення для Держгеокадастру розпорядчих та контрольних функцій, що призводить до загострення соціально-економічних конфліктів інтересів і стимулювання різних корупційних механізмів;
- 3) неузгодженість нормативної бази в діючому законодавстві, що обумовлює виникнення зловживань у процесі розпоряджання державними і комунальними землями;
- 4) існування значної кількості земель, які перш за все мають невизначений юридичний статус (а саме, землі колективної власності, певним чином невитребувані земельні частки (паї) або ж нерозподілені земельні ділянки та ін.);
- 5) відсутність у вітчизняному державному земельному кадастрі необхідних відомостей про кількість земельних ділянок, право на які вже набуто раніше за діючим на той час законодавством.

Для вирішення комплексу таких проблем безпосередньо на рівні держави висувається пропозиція надати органам місцевого самоврядування початковий рівень повноважень у вирішенні актуальних питань щодо забудови (надання дозволів на проведення будівництва, відведення відповідних земельних ділянок), представлення матеріальної основи для місцевого самоврядування, а саме землі, яка перебуває у власності конкретних територіальних громад сіл, селищ, міст, і необхідної бази для оподаткування та ін. Тому для ефективної реалізації зарекомендованої державою децентралізації влади варто розробити такий механізм реалізації державної політики у сфері регулювання земельних відносин, за якого відповідні територіальні громади будуть абсолютно самостійно, без будь-якого втручання інших органів влади або ж їх посадових осіб, вирішувати із жителями громад актуальні для них питання, у тому числі й питання щодо ефективного користування земельними ресурсами на певній території [2].

Таким чином, на порядку денному сучасної державної земельної політики в Україні стоїть питання щодо зняття мораторію на землю і розробки дієвої нормативно-правової бази для запуску й розвитку національного ринку землі.

Саме досить тривала відсутність вільного обігу земель в Україні має значні негативні наслідки: розвиток корупції в земельній сфері, використання земель тіншовими способами, відсутність конкуренції і заниження ціни для орендної плати за землю, відсутність дієвого механізму іпотечного кредитування під заставу земель, зниження фінансових показників у вигляді недоотримання надходжень у місцеві бюджети та ін. Також земельний мораторій значно обмежує конституційне право власності на землю. Тому громадяни України, які відчують проблеми у результаті впливу такого обмеження, прагнуть захистити порушене право в різних судах, у тому числі Європейському суді з прав людини.

Зауважимо, що відповідно до соціологічного опитування майже 50 % українців вважають, що саме власник землі повинен мати право на її продаж. Решта громадян визначають можливість продажу землі за наявності конкретних умов: перш за все не продавати землю іноземцям (22 % респондентів); обмежувати площу, яка продається безпосередньо одній людині або ж одній фірмі (12 %); законодавчо сприяти забезпеченню гідної ціни, відповідно нижче за яку земля продаватися зовсім не може (11 %) [7].

Верховна Рада України протягом останніх десяти років кожного року приймала зміни до Земельного кодексу України щодо продовження на черговий рік відповідної заборони на купівлю-продаж або ж іншим способом можливості відчуження земельних ділянок насамперед сільськогосподарського призначення. За станом на жовтень 2019 р. у Верховній Раді України зареєстровано п'ять законопроектів для запуску ринку землі в Україні:

1. *Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення № 2 178 (20 вересня 2019 р.)*. Положеннями цього проекту закону визначаються особливості нормативно-правового регулювання питання обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення на засадах різних ринкових механізмів щодо переходу прав на земельні ділянки: покупцями земель безпосередньо сільськогосподарського призначення мають бути громадяни України, юридичні особи або територіальні громади і держава; обмеження щодо концентрації земель у власності, а саме не більше ніж 0,5 % у межах країни й 15 % у межах регіону; розглядаються доповнення до Закону України «Про санкції» для реалізації можливості обмежувати права набуття земель особами, пов'язаними з Російською Федерацією; активізуються можливості для фермерів викупати надані їм у користування або ж на праві довічного успадкованого володіння земельні ділянки із розстрочкою на 5 років за ціною, яка дорівнює відповідній нормативній грошовій оцінці представлених земельних ділянок; пропонується запустити в дію такий законопроект з 1 жовтня 2020 р.

2. *Проект закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин № 2 194 від 1 жовтня 2019 р.* Такий документ визначає правила щодо обігу сільськогосподарської землі в Україні. Він розроблений з урахуванням основних положень законопроекту № 2 178, запропонованого діючим урядом, і побажань експертів земельного ринку.

3. *Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони № 2 195 від 1 жовтня 2019 р.*

4. *Проект закону про внесення змін до положень Земельного кодексу України щодо набуття, відчуження і розпорядження землями сільськогосподарського призначення № 2 183 від 26 вересня 2019 р.*

5. *Проект закону про внесення змін до розділу X «Перехідні положення»*

Земельного кодексу України щодо заборони відчуження сільськогосподарських земель до проведення та встановлення результатів Всеукраїнського референдуму стосовно купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення № 1 101 від 29 серпня 2019 р. Саме прийняття законопроекту дозволить продовжити заборону на продаж сільськогосподарських земель до проведення всеукраїнського референдуму з цього питання. Це також захистить власників української землі від передчасного зняття мораторію, який також може відбутися з прийняттям закону про обіг земель сільськогосподарського призначення.

Таким чином, із зареєстрованих у Верховній Раді України проєктів законів, орієнтованих на запуск ринку землі в Україні, два із них передбачають проведення всеукраїнського референдуму щодо купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, перші три орієнтовані на активізацію процесу зняття мораторію на землю в Україні.

Проаналізувавши основні положення законопроєктів щодо зняття мораторію на землю, можна зробити проміжні висновки. По-перше, позитивним є те, що забезпечується право громадян на викуп земельних ділянок для ведення господарства, які їм належать на праві постійного користування та праві довічного успадкованого володіння. По-друге, дискусійним є питання допуску на ринок українських юридичних осіб, зокрема з іноземним капіталом. Тобто, допускаючи на ринок юридичних осіб, держава, у свою чергу, орієнтує свої дії не на розвиток сільських територій та фермерство, а на розвиток великомасштабного сільського господарства та підвищення його результативності. По-третє, невирішеним залишається питання стосовно державних земель, які являють собою сформований масив із кращими ґрунтами. Площа державних земель – 10,5 млн га. Наразі великі компанії, серед них іноземні, цікавляться саме такими землями. По-четверте, відсутній законопроєкт щодо обміну рівноцінними паями, а саме кількості та якості території поля.

Отже, у ході проведеного дослідження ідентифіковані ключові можливості та ризики прийняття й упровадження запропонованого діючим урядом законодавства щодо зняття мораторію на землю в Україні:

1. Доступ іноземців до ринку землі в Україні. Наболілим питанням для українців у межах земельної реформи залишається відкриття ринку для іноземців. Згідно з новими законопроєктами громадяни іншої країни як фізичні особи не зможуть придбати землю. Однак іноземців не обмежуватимуть бути співзасновниками підприємств, які можуть її викупити. Водночас Президент України Володимир Зеленський закликає міжнародний бізнес інвестувати в земельний ринок України, спираючись на те, що відкриття ринку для іноземців сприяє залученню значних інвестицій та суттєвому зниженню курсу долара. Однак аграрії та деякі науковці вбачають у цьому загрозу національній безпеці держави [1].

2. Доступ юридичних осіб до ринку землі в Україні. На думку провідних фахівців з питань земельної реформи, є декілька ризиків відкриття ринку землі для юридичних осіб, насамперед її масове скуповування великими агрохолдингами та падіння інвестиційної привабливості України.

3. Стратегічність та поетапність відкриття ринку землі. Більшість науковців та галузевих спеціалістів продовжує наголошувати на поетапному відкритті ринку, адже в Україні на сьогодні відсутній аудит земельних ділянок та відповідна інфраструктура, а також, що не менш важливо, значна частина земель є не інвентаризованою. Авторська позиція полягає в тому, що це має бути стратегічно та тактично продуманий поступовий процес. Варто за наступні пів року опрацювати дієві інструменти, орієнтовані на те, щоб український фермер мав доступ до довгострокового й дешевого кредитування на рівні європейської фірми, яка захоче купити вітчизняні землі, тобто забезпечити рівні конкурентні умови.

Отже, слід розробити концепцію розвитку ринку землі, а не терміновість його запуску.

4. Питання фінансового забезпечення. У держбюджеті на 2020 р. передбачено 4,4 млрд грн на кредитування фермерів. Також уряд спільно з Національним банком має зробити кредитування в гривні значно дешевше, ніж на сьогодні це можливо, починаючи від 14 – 15 %. Водночас відкритим питанням залишається те, скільки коштів реально дійде до фермерів та чи допоможе їм це нарівні конкурувати з агрохолдингами на земельних аукціонах.

5. Вирішення питань щодо функціонування договорів емфітевзису та довгострокової оренди землі. Таких документів в Україні укладено на 1,1 – 1,2 млн га сільськогосподарської землі із 28 млн га всієї сільськогосподарської землі, яка перебуває під мораторієм. На нашу думку, у розроблених законопроектах варто розкрити питання щодо надання власнику землі права в односторонньому порядку припиняти договори користування землею. Адже за наявної ситуації вільний розпродаж землі не спрацює і не буде ефективним як з точки зору корупційності, так і з точки зору економічного зростання.

6. Розрахунок вартості землі. Поданими на розгляд до Верховної Ради законопроектами передбачено, що після відкриття ринку землі її вартість буде залежати від нормативної грошової оцінки. Однак зауважимо, що половина сільськогосподарських земель залишилася без нормативної грошової оцінки. Тому варто врахувати це питання в зазначених документах з огляду на особливості розрахунку загальної й регіональної вартості землі та зміни орендних відносин сільськогосподарських земель. Активіст земельної реформи, народний депутат VIII скликання Олексій Мушак зазначає, що після відкриття ринку землі в Україні 1 га землі коштуватиме 2 тис. дол. США [3].

7. Електронні аукціони. Електронні аукціони після відкриття ринку стануть інструментом продажу землі. Пропонуємо зосередити увагу на особливостях та можливостях використання інноваційної технології Блокчейн. Адже саме Держгеокадастр є другим проектом у державному секторі України, де застосовується технологія Блокчейн. На початку вересня 2017 р. вона була запроваджена на державному аукціоні СЕТАМ, який зараз називається Опен Маркет. За допомогою цієї системи пройшли перші електронні торги в Україні. Аналіз вітчизняного ринку показав, що багато постачальників хочуть працювати за цією технологією і стати частиною нової інноваційної торгової системи, яка дозволить знизити витрати і підвищить рівень довіри між учасниками ринку. Однак для того щоб Блокчейн безперебійно працював, система повинна мати високий рівень захисту в інфраструктурі мережі «Інтернет» та достатню кількість потужності. Окрім того, у ході роботи можуть виникнути й інші проблеми. Перша з них – це достовірність даних, які вводяться в систему. Блокчейн гарантує їхню незмінність, однак не може перевірити їхню правильність. На особливу увагу заслуговують питання визначення статусу програми Блокчейн у вітчизняній нормативно-правовій базі.

8. Землі громадам. У межах нових земельних законопроектів державні землі сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів передаватимуться об'єднаним громадам, сільським та міським радам. Однак 90 % населених пунктів України не мають офіційно встановлених меж. Адже децентралізація в Україні ще не завершена. Тому логічно було б вирішити питання формування об'єднаних територіальних громад, передати їм землю, а потім дозволяти нею розпоряджатись. Тобто нагальним питанням є збирання та аналіз інформації про території об'єднаних територіальних громад шляхом спільної роботи жителів та бізнесу з метою напрацювання схем перспективного використання земельних ресурсів, впровадження новітніх геоінформаційних технологій та підбір кваліфікованого персоналу. Місцевим органам влади варто

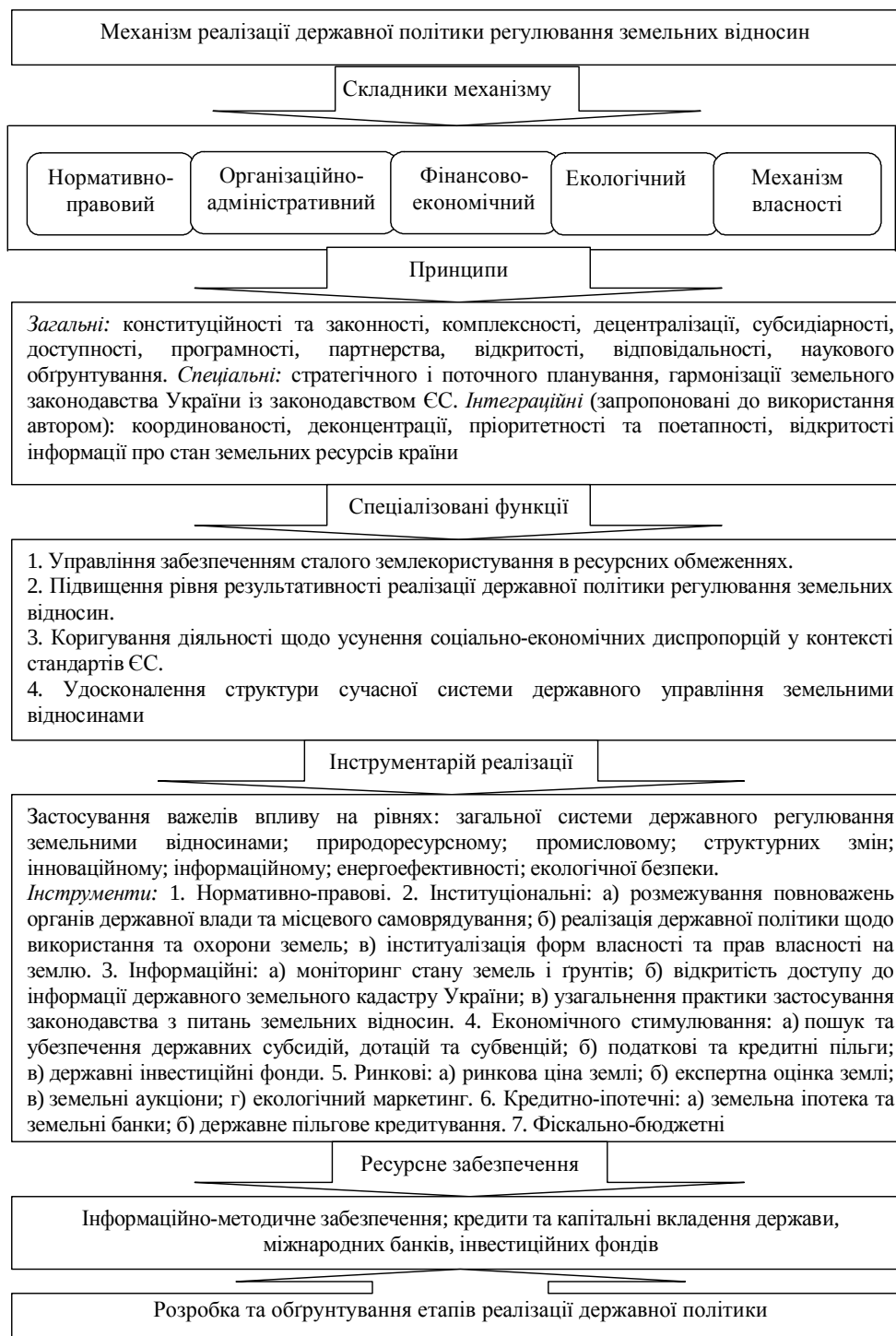
з'ясувати, які земельні ділянки використовуються, а які – ні, ким вони обробляються, які ліси наявні та чи оформлені вони. Усе це необхідно перевести в електронний вигляд для доступу місцевої спільноти та бізнесу [5].

Неефективність інструментів механізму реалізації сучасної державної політики регулювання земельних відносин в Україні зумовлена існуванням сукупності проблем: неефективним розподілом функцій та повноважень між суб'єктами регулювання земельних відносин; відсутністю стабільності системи органів державного управління земельними відносинами; значною кількістю нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини; корупцією в системі управління земельними відносинами; відсутністю стратегії розвитку земельних відносин та чіткого плану дій для кожного елемента механізму реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах децентралізації [4; 6]. Для вирішення різного роду проблем регулювання земельних відносин в Україні пропонуємо комплексний механізм реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах децентралізації, який наповнений сукупністю спеціалізованих механізмів (нормативно-правовий, організаційно-адміністративний, фінансово-економічний, екологічний та механізм встановлення земельної власності) та являє собою їх інтеграцію з комплексом інструментів, принципів, функцій та ресурсного забезпечення на різних управлінських рівнях (рисунк).

Запропонований механізм орієнтований на досягнення ефективності регулювання земельних відносин в умовах децентралізації з метою забезпечення раціонального використання та охорони землі як головного ресурсу природи, використання якого в ресурсних обмеженнях, притаманних Україні, дозволить забезпечити продовольчу безпеку країни та створити екологічно безпечні умови для ведення господарської діяльності й підвищення рівня якості життя громадян.

Зауважимо, що формування механізму реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні на комплексних інтеграційних засадах дозволить: а) вирішити більшість проблем у цій сфері, створити прозорі, стабільно діючі, ефективні механізми державного регулювання земельних відносин в умовах децентралізації; б) сприяти значному зниженню корупційних ризиків і порушень законних прав й інтересів учасників земельних відносин; в) сформувати інвестиційно-привабливий клімат під час планування та забудови територій, а також використання земель сільськогосподарського призначення; г) створити сучасну інтегровану систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами; д) удосконалити економічні і правові відносини власності, адаптувати нормативно-правове регулювання у цій сфері до вимог країн ЄС.

Висновки. Отже, питання проведення децентралізації повноважень органів влади у сфері розпорядження землями є актуальним. Формування механізмів реалізації державної політики регулювання земельних відносин повинно базуватися на визначенні найбільш ефективних форм землекористування, підтримці будь-якої форми земельної власності з боку держави, сприяттві виробникам сільськогосподарської продукції у розгортанні виробництва, становленні такої економіки, яка була б заснована на двох окремих соціально-економічних системах, які співіснують на одній географічній території й основою якої мають бути різні форми власності на землю. З метою нейтралізації дій тіньового ринку продажу землі в Україні, налагодження прозорих взаємних відносин між власниками паїв та тими, хто є потенційними покупцями або орендарями, необхідно розробити чіткий механізм та його інструментарій, ґрунтуючись на потребах аграрного сектору. Для цього пропонуємо створити в Україні іпотечну установу, діяльність якої повинна бути орієнтована на викуп сільськогосподарської землі у громадян (власників паїв), якщо вони не хочуть її продавати діючим орендарям, громадам. Така установа



Концептуалізація складників механізму державного регулювання земельних відносин в умовах децентралізації влади в Україні

повинна також викуповувати сільськогосподарську землю у юридичних осіб, які брали у іноземних банків кредити для купівлі землі, і вони або виходять з бізнесу, або компанія (власник землі) стала банкрутом. Паралельно із запуском ринку землі варто створити загальноукраїнську регіональну біржу з інвестиційних проєктів в аграрному секторі, метою якої є зацікавлення інвесторів та диверсифікація проєктів за напрямками: тваринництво, рослинництво, сільгоспкооперація тощо.

Визначені проблеми у сфері державного управління земельними відносинами в умовах децентралізації та запропоновані напрями їх вирішення в контексті запровадження сучасного законодавства щодо зняття мораторію на землю в Україні. Ідентифіковані ключові можливості та ризики прийняття і впровадження запропонованого діючим урядом законодавства щодо зняття мораторію на землю в Україні. Запропонована структура комплексного інтегрованого механізму реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах децентралізації, який включає такі складники: нормативно-правовий, організаційно-адміністративний, фінансово-економічний, екологічний та встановлення власності на землю. Обґрунтовані переваги використання такого механізму в сучасних реаліях.

Список бібліографічних посилань

1. Аграрії вимагають у Зеленського заборонити продаж землі іноземцям. URL: <https://agropolit.com/news/13258-agrariyi-vimagayut-u-zelenskogo-zaboroniti-prodaj-zemli-inozemtsyam>.
2. Бородина О., Прокопа І. Подолання структурних деформацій в аграрному секторі України: інституціоналізація і модернізація малотоварного сільськогосподарського виробництва. *Економіка України*. 2015. № 4. С. 88 – 96.
3. Мушак О. Після відкриття ринку землі 1 га коштуватиме \$2 тис. – прогноз. URL: <https://agropolit.com/news/13515-pislya-vidkryttia-rinku-zemli-1-ga-zemli-koshtuvatime-2-tis—ekspert>.
4. Поліщук Л. Ринок землі: видимі й приховані ризики. *Землепорядний вісн*. 2008. № 1. С. 9 – 21.
5. Третяк А. Напрями формування державної земельної політики, або зміна пріоритетів земельної реформи. *Землепорядний вісн*. 2008. № 1. С. 21 – 33.
6. Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення. *Економіка АПК*. 2003. № 1. С. 25 – 31.
7. Фонд Демократичної ініціативи імені Ілька Кучеріва. URL: https://dif.org.ua/article/stavlennya-gromadyan-do-rinku-zemli?fbclid=IwAR07f43Ac0EoJKANTb1dKe5zbVqSnXaZ_3h70273sAuNRhITS3B5CBKjI.
8. Чаплигіна О. В., Шиян А. А. Фактори впливу на ціну земель сільськогосподарського призначення. *Вісн. Вінницького політехн. ін-ту*. 2011. № 1. С. 36 – 40.
9. Шурик М. В. Збереження та охорона земель як ключові передумови їх поліпшення. *Наук. вісн. Мукачівського держ. ун-ту*. Сер. «Економіка». 2017. Вип. 1. С. 61 – 66.

List of references

1. Ahrarii vymahaiut u Zelenskoho zaboronyty prodazh zemli inozemtsiam. URL: <https://agropolit.com/news/13258-agrariyi-vimagayut-u-zelenskogo-zaboroniti-prodaj-zemli-inozemtsyam> [in Ukrainian].
2. Borodina O., Prokopa I. Podolannia strukturnykh deformatsii v ahrarnomu sektori Ukrainy: instytutsializatsiia i modernizatsiia malotovarного silskohospodarskoho vyrobnytstva. *Ekonomika Ukrainy*. 2015. № 4. P. 88 – 96 [in Ukrainian].
3. Mushak O. Pislia vidkryttia rynku zemli 1 ha koshtuvatyme \$2 tys. – prohnaz. URL: <https://agropolit.com/news/13515-pislya-vidkryttia-rinku-zemli-1-ga-zemli-koshtuvatime-2-tis—ekspert> [in Ukrainian].
4. Polishchuk L. Rynok zemli: vydymi y prykhovani ryzyky. *Zemlevporiadnyi visn*. 2008. № 1. P. 9 – 21 [in Ukrainian].
5. Tretiak A. Napriamy formuvannia derzhavnoi zemelnoi polityky, abo zmina priorytetiv zemelnoi reformy. *Zemlevporiadnyi visn*. 2008. № 1. P. 21 – 33 [in Ukrainian].

6. Fedorov M. M. Orhanizatsiino-ekonomichni peredumovy formuvannia rynku zemel silskohospodarskoho pryznachennia. *Ekonomika APK*. 2003. № 1. P. 25 – 31 [in Ukrainian].
7. Fond Demokratychnoi initsiatyvy imeni Ilka Kucheriva. URL: https://dif.org.ua/article/stavlennya-gromadyan-do-rinku-zemli?fbclid=IwAR07f43Ac0EoJKANTb1dKe5zbVqSnX-aZ__3h70273sAuNRhITS3B5CBKjI [in Ukrainian].
8. Chaplyhina O. V., Shyian A. A. Faktory vplyvu na tsinu zemel silskohospodarskoho pryznachennia. *Visn. Vinnytskoho politekhn. in-tu*. 2011. № 1. P. 36 – 40 [in Ukrainian].
9. Shchuryk M. V. Zberezhennia ta okhorona zemel yak kliuchovi peredumovy yikh polipshennia. *Nauk. visn. Mukachivskoho derzh. un-tu*. Ser. «Ekonomika». 2017. Vyp. 1. P. 61 – 66. [in Ukrainian].

RUDENKO Olha

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

HALIMON Pavlo

Chernihiv National University of Technology

MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF REGULATION OF LAND RELATIONS IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

The formation of mechanisms for implementing the state policy of land relations should be based on determining the forms of land use that are most effective, support of any form of land ownership by the state, assistance to agricultural producers in the development of production, the formation of such an economy based on two separate socio-economic systems that coexist in one geographical area and which should be based on different forms of land ownership. The main problems in the field of state management of land relations in the conditions of decentralization are systematized. Key opportunities and risks identified for adoption and implementation of legislation introduced by the current Government on lifting the land moratorium in Ukraine (access of foreigners and legal entities to the land market; strategic and gradual opening of the land market; issues of financial security; resolving issues regarding the functioning of the Emphyteusis agreements; calculation of land value; electronic auctions; land to communities). The consequences of the lack of free circulation of land in Ukraine are substantiated. The bills presented in the Verkhovna Rada to intensify land reform in Ukraine are analyzed. The main opportunities and risks of adoption and implementation of legislation on lifting the moratorium on land are systematized. A comprehensive mechanism for implementing the state policy of land relations in decentralization, which is filled with a set of specialized sub-mechanisms (organizational-administrative, regulatory, financial-economic, environmental and land ownership mechanism) and represents their integration with a set of tools, principles, functions and resource provision at different levels of government. The necessity of developing a mortgage institution in Ukraine whose activity should be focused on the purchase of agricultural land from citizens, provided that they refuse to sell to existing tenants or communities. The expediency of forming an all-Ukrainian regional exchange for the implementation of investment projects in the economy is substantiated.

Key words: state policy, land relations, decentralization, mechanism, regulation, normative-legal base.

Надійшла до редколегії 15.09.20

УДК 35: 353.8 (043.3)
doi: 10.33287/102053

ШЕСТАКОВСЬКА Тетяна Леонідівна
канд. екон. наук, доц. каф. бухгалтерського обліку,
оподаткування та аудиту Чернігів. нац. технол. ун-ту
ORCID: 0000-0002-8801-0363

ГРИВКО Сергій Дмитрович
Чернігів. нац. технол. ун-т
ORCID: 0000-0002-8801-0363

НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНИХ КЛАСТЕРІВ В ЕКОНОМІЦІ

Розглядаються особливості державного регулювання процесу організації системи інформаційного забезпечення розвитку інноваційних кластерів економіки регіонів. Визначаються завдання державної політики в системі інформаційного забезпечення розвитку інноваційного кластеру й використання відповідного інформаційного потенціалу та інтелектуального капіталу. Систематизуються проблеми і можливі соціально-економічні конфлікти в системі реалізації державної політики інформаційного забезпечення інноваційного кластеру. Наводиться концептуальний підхід до процесного наповнення державної політики інформаційного забезпечення інноваційних кластерів економіки регіонів. Пропонується алгоритм реалізації державної політики інформаційного забезпечення розвитку інноваційних кластерів, а також механізм державного управління використанням інформаційних ресурсів для розвитку інноваційних кластерів в економіці регіонів.

Ключові слова: державна політика, інформаційне забезпечення, інноваційні кластери, механізм державного управління, кластеризація, розвиток, регіони, ефективність.

Постановка проблеми. Для забезпечення ефективної діяльності інноваційних кластерів в економіці потрібно детально вивчати всі аспекти проблеми, пов'язані з розвитком мережових структур, визначати напрями їх вирішення та створення організаційно-економічного механізму щодо їх інформаційного забезпечення, що дозволить підвищити ефективність виробничих процесів у галузі і країні загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доцільно виділити провідних учених з вивчення кластеризації в пострадянських країнах: І. Салуквадзе, С. Соколенко, М. Кропивко, П. Саблук, М. Одинцов та ін. Слід особливо відзначити С. Соколенка, який зробив вагомий внесок у розвиток мережових структур в Україні.

Для розвитку кластерів необхідно розробити етапи формування та діяльності інноваційних кластерних структур і їх регулювання державою, більш детально проаналізувати теорію і практику діяльності світових та національних успішних мережових структур. Поки що основні механізми реалізації кластерної теорії в розрізі світових напрацювань для подальшого теоретичного осмислення і практичного використання в Україні недостатньо досліджені.

Мета статті – дослідження питань щодо розробки стратегічних напрямів реалізації державної політики інформаційного забезпечення розвитку інноваційних кластерів в економіці України.

Викладення основного матеріалу. Інтеграційні зміни, які формують сучасний орієнтир європейського руху України та нові формати більш відкритої взаємодії зі світовими ринками, насамперед передбачають становлення модернізованого бачення механізмів реалізації державної політики забезпечення сталого розвитку економіки регіонів та країни загалом. Сучасні тенденції ускладнення конкурентних

відносин, відповідні інтеграційні й дезінтеграційні процеси в національній економіці, порушення налагоджених господарських зв'язків із зовнішнім світом формують негативні аспекти розвитку суб'єктів господарювання, значно ускладнюють соціально-економічні відносини із зовнішніми стейкхолдерами.

Вітчизняні науковці жваво обговорюють нагальні питання розвитку інформаційного потенціалу економіки регіонів, який передбачає злагоджений взаємозв'язок рівня комунікацій із різними ринками в регіонах і насамперед з інфраструктурою інформаційного ринку. Саме такі процеси потребують розробки та реалізації дієвих заходів державної політики щодо комплексного розвитку, які повинні мати своє відображення у відповідних регіональних стратегіях, різноманітних програмних і цільових документах, стратегічних пріоритетах державної інформаційної політики. Таким чином, спеціалізація регіонів (аграрна, транспортна, індустріальна, туристична тощо), їх галузева структура вимагають розробки відповідної орієнтації для забезпечення всіх стейкхолдерів своєчасною та достовірною інформацією. Відповідно зміни, які виникають у галузевій структурі, потребують вчасного реагування і структурної зміни відповідних напрямів і пропозицій щодо інформаційного забезпечення економіки регіонів. У свою чергу, це відіграє значну роль в інформаційному відтворенні економіки регіонів. Таким чином, формування спеціалізованого інформаційно-координаційного центру сприятиме не лише своєчасності використання необхідної інформації, а й реалізації державної політики регулювання якості товарів і послуг. Становлення та розвиток інформаційного ринку на рівні регіонів, його функціонування дозволить, насамперед, нейтралізувати відповідні регіональні диспропорції, усунути відповідні факти щодо інформаційної асиметрії [3; 8].

Варто звернути увагу на таке питання, як якість інформаційних технологій, які залучаються і сприяють просуванню інноваційних кластерних ініціатив й інтегрування до відповідних процесів сучасної державної політики. У досліджуваній площині діють певні особливості й принципи їх застосування. Найважливішими особливостями державного регулювання процесу організації системи інформаційного забезпечення є: визначення технологічної мети і поточних завдань; освоєння всіх можливих складників і операцій у системі процедурного й технологічного забезпечення; структурування процесів відповідно до поставленої мети і завдань (дорожніх карт, тактичних і стратегічних планів держави); проведення нежорсткого контролю інформації, мінімізація конкурентного напруження; сприяння збільшенню інформаційних ризиків та інших конфліктних питань, які насамперед стосуються соціально-економічних інтересів стейкхолдерів кластеризації.

Таким чином, інформаційні технології формують інформаційний потенціал кластерних формувань. Вони повинні відповідати таким управлінським стандартам: можливість уніфікації та стандартизації; структурованість відповідно до поставлених завдань; урахування змістовного наповнення всіх складників (які відповідають потребам інноваційного розвитку стейкхолдерів процесу кластеризації); дотримання логіки використання вже існуючих технологій; оптимізація значних масивів інформації; відповідність міжнародним стандартам інформаційного прогресу; комплексність та єдиний підхід до реалізації інструментарію для опрацювання інформаційних ресурсів; сталість використання, якісне програмне забезпечення і його адаптивність до інших складників процесу управління рухом інформації; постійне самооновлення і наявність чітких інноваційних властивостей [7].

Саме така послідовність і сутнісна наповненість звичайно ж не є обов'язковою. Це забезпечує цільовий рух, опрацювання вже наявного потенціалу, системність взаємодії у контексті розвитку теорії й практики. Загальною метою державної політики інформаційного забезпечення результативної діяльності інноваційного кластеру є нагромадження, інтеграція й використання відповідних інформаційних ресурсів з певною цільовою орієнтацією на більш розширене відтворення соціально-

економічної, бізнесової й інноваційної діяльності. Завдання державної політики в системі інформаційного забезпечення розвитку інноваційного кластеру й використання відповідного наявного потенціалу інформації та інтелектуального капіталу передбачають: формування комплексної бази інформаційних ресурсів відповідних регіонів на основі сучасних технологій – інтернет-ресурсів, бібліотек, підприємств регіонів тощо; формування інформаційної бази інноваційного потенціалу регіонів у вигляді відповідних управлінських розробок, різних технічних проєктів; сприяння просуванню проєктів у сфері комерціалізації інновацій; розробка системи послуг у сфері консультування щодо використання відповідної інформаційної бази; розробка наукових засад (теоретико-методологічних та практичних) щодо розвитку інформаційного забезпечення і його державної підтримки для подальшої комерціалізації наукових розробок; оцінювання попиту суб'єктів господарювання регіонів, влади, загалом населення на відповідні інформаційні ресурси (ідентифікація якісних і кількісних параметрів); формування й використання системи показників, які повинні оцінювати стан розвитку регіонів та його суб'єктів господарювання – технічного, еколого-економічного спрямування; перехід до автоматизованого обслуговування всіх учасників кластеру, всього населення регіону, органів влади доступними й актуальними інформаційними ресурсами; модернізація інформаційних технологій щодо обробки інформації та використання відповідних ресурсів; поширення технологій інформатизації й автоматизації інформаційного обслуговування всього населення регіону [5; 6].

У результаті проведеного дослідження ідентифіковані проблеми і можливі соціально-економічні конфлікти в системі реалізації державної політики інформаційного забезпечення інноваційного кластеру:

1. Комерційна таємниця в системі інформації бізнесу та її непорушення з метою забезпечення інформаційної прозорості всіх учасників кластеру.

2. Проблемність організації системи управління та реалізації державної політики інформаційного забезпечення у зв'язку з відокремленістю внутрішньої сфери процесу формування необхідних інформаційних ресурсів від зовнішньої, що призводить до труднощів у формуванні стратегії, розробки перспективних напрямів розвитку тощо. Для вирішення такої проблеми використовуються різні прийоми, наприклад: формування багаторівневих цілей, ідентифікація внутрішніх та зовнішніх факторів у процесі проведення SWOT-аналізу існуючої ситуації [1; 4].

3. Проблеми щодо формування політики ціноутворення на відповідні інформаційні ресурси з позиції соціально-економічних інтересів учасників кластеру. Концептуальне наповнення державної політики інформаційного забезпечення інноваційного кластеру наводиться на рис. 1.

Розроблення й впровадження державної політики інформаційного забезпечення кластерів ґрунтується на концептуальних засадах розвитку кластерів, їх мети і завдань, які є орієнтованими на безпосереднє формування й реалізацію інформаційного потенціалу учасників кластеризації. Тому формування єдиного інтегрованого інформаційного потенціалу кластерів уже можна вважати кластерною ініціативою [2].

Щодо інтегрованого інформаційного потенціалу кластерів економіки регіонів варто мати чітко регламентовану модель державної політики щодо формування й використання такого інформаційного потенціалу. Можливим вбачається використання таких моделей:

1. Відкрита модель, яка передбачає надання доступу до інформаційних ресурсів абсолютно всіх учасників та стейкхолдерів кластеру. Доступ є безкоштовним (однак витрати на утримання й розширення відповідних баз даних несуть рівною мірою всі учасники кластеру). Усі зовнішні суб'єкти, які бажають отримати відповідну інформацію, повинні вступати в комерційні відносини і вносити свою частку оплати за доступ і використання таких інформаційних ресурсів. Для обслуговування цієї моделі доцільно застосовувати так звані хмарні



Рис. 1. Концептуалізація процесного наповнення державної політики інформаційного забезпечення інноваційних кластерів економіки регіонів

технології, що передбачає використання широкого спектру пристроїв та формування двосторонньої інформованості між хмарою та клієнтом.

2. Напіввідкрита модель, коли доступ до таких інформаційних ресурсів обмежується для певних учасників кластеру. Відповідно коло вільного доступу безпосередньо із зовнішнім середовищем обмежується умовами договірних відносин учасників кластеру.

3. Напівзакрита модель, у даному випадку доступ до інформаційних ресурсів має більш чітко визначене й обмежене коло учасників кластеру зі спеціальними умовами доступу.

4. Закрита модель – для зовнішніх користувачів відповідні інформаційні ресурси є закритими. Повна конфіденційність документації, інформаційних ресурсів.

Незалежно від характеристик наведених моделей державної політики реалізації інформаційних відносин пропонуємо використовувати чіткий алгоритм реалізації заходів державної політики щодо інформаційного забезпечення розвитку інноваційних кластерів економіки регіонів (рис. 2).



Рис. 2. Алгоритм реалізації державної політики інформаційного забезпечення розвитку інноваційних кластерів

Наведений алгоритм дозволяє своєчасно враховувати різні зміни, розробляти специфічне науково-методичне забезпечення для оцінювання інформаційних ресурсів, організації проведення експертних оцінок у незалежному тестуванні, системних діагностик та інших процедур інформаційного забезпечення економіки регіонів.

Основними вимогами якісного інформаційного забезпечення в контексті розвитку інноваційного кластеру з позицій техніко-технологічних і соціально-економічних можливостей, потреб, інтересів стейкхолдерів економічної системи регіонів у питаннях удосконалення ресурсного забезпечення є:

1. Комплексність у методології, науково-методичному й технологічному формуванні відповідних баз даних.

2. Єдиний системний підхід до управління відповідними інформаційними ресурсами в контексті формування баз даних, проведення обробки інформації, нагромадження і розширення наявного потенціалу, дотримання стандартів безпеки й інших нагальних питань.

3. Єдиний підхід до застосування управлінських технологій використання певних інформаційних ресурсів щодо програмного забезпечення, певного доступу до хмарних технологій тощо.

4. Колективність контролювання та цільове використання.

5. Комплексні підходи до проведення реінжинірингу з питань забезпечення змін у бізнес-процесах і викривання інформаційних ресурсів, проведення прогнозування попиту в інформації для певного регіону, зростання потенційних клієнтів.

6. Організація обліку й оцінювання колективних інформаційних ресурсів як важливого процесу забезпечення розвитку всієї кластерної системи.

7. Розроблення єдиних стандартів щодо дотримання інформаційної культури як перспективного майбутнього в контексті розвитку інформаційної економіки України.

Для формування й реалізації ефективної державної політики інформаційного забезпечення розвитку інноваційних кластерів необхідно розробити механізм управління та використати дієві інструменти регулювання (рис. 3).

Запропонований механізм є досить динамічним. Він може модернізуватися шляхом поповнення новими складниками, ефективними цільовими інструментами, інтерпретувати соціально-економічні потреби й інтереси учасників та стейкхолдерів кластеру, активізувати дії принципів регулювання, властивих специфічних методів і функцій реалізації інформаційної діяльності.

Таким чином, досвід кластеризації на рівні світового співтовариства надає певні можливості щодо визначення принципових характерних рис кластерних формувань і їх відмінностей від звичайних класичних моделей організації господарської діяльності. Мета функціонування кластерів і відповідного втілення різних кластерних ініціатив має локальний характер у межах загального спрямування і діяльності учасників кластеру. Також вона має досить унікальний характер щодо інтегрованості дій, сприяння підтримці, насиченості впливу методів регулювання: аналізу, контролю, моніторингу й прозорості. Отже, життєвий цикл для кластерної ініціативи не є досить впливовим на результати діяльності учасників кластерів. Тому життєздатність для кластерної ініціативи фактично є нескінченною за рахунок інтегрованості, тобто інформації, різних управлінських мотивів, напрямів зацікавленості стейкхолдерів.

Сам рух кластероутворення є унікальним процесом в інформаційній діяльності. Головним елементом в кластеризації для кожного учасника такого специфічного процесу пропонуємо розглядати нагромадження досвіду й формування належного інформаційного потенціалу як системного явища відповідної інтегрованої діяльності. Тобто безпосередньо процес кластеризації в економіці регіонів є позитивним і рушійним.

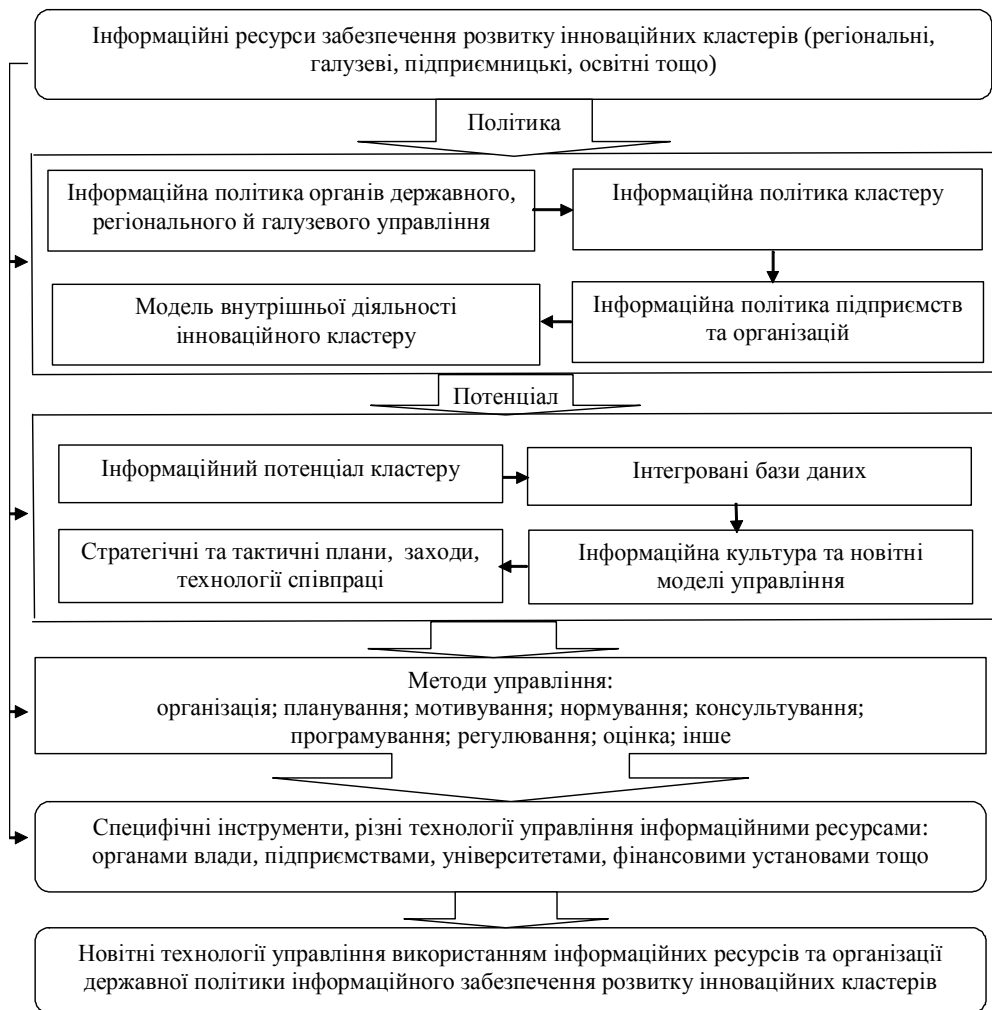


Рис. 3. Механізм державного управління використанням інформаційних ресурсів для розвитку інноваційних кластерів в економіці регіонів

Позитивними результатами державної політики забезпечення розвитку інноваційних кластерів є вирішення сукупності питань: виявлення можливих соціально-економічних й екологічних конфліктів, проблем або ж перспектив розвитку; використання інтеграційних інформаційних й управлінських ресурсів; формування розширеного інтегрованого інформаційного потенціалу шляхом поєднання інформаційних ресурсів.

Отже, регіональні економічні системи в процесі розвитку інноваційних кластерів отримують позитивний результат для відтворення соціально-економічного середовища в межах наявного й розширеного інформаційного потенціалу, ускладнення й насичення його елементів. Інформаційний потенціал пропонуємо розглядати як складне явище в управлінському середовищі, яке має своє структурування, відповідні закони й закономірності розвитку, диктує свій вектор для розвитку інформаційної культури. Таким чином, механізм управління інформаційним потенціалом забезпечує ефективне, цілеорієнтоване залучення відповідних інформаційних ресурсів. Світовий досвід відображає такий погляд

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

у контексті стійкості розвитку інноваційних кластерних формувань на основі університетів, відповідних наукових установ, адже вони є інформаційними центрами для регіонів, відповідної країни або ж галузей.

Висновки. Запропоновано науково-методичні підходи до формування й реалізації державної політики інформаційного забезпечення і відповідної організаційно-інституційної підтримки розвитку інноваційного кластеру на засадах визначення відповідних моделей інформаційного забезпечення (закритого, відкритого, напівзакритого й напіввідкритого типів із характеристикою особливостей інформаційної діяльності та комунікаційних зв'язків), цілей, мети, завдань і принципів державного регулювання інформаційного забезпечення розвитку інноваційних кластерів, що сприяло ідентифікації ключових конфліктів у системі інформаційного забезпечення розвитку інноваційного кластеру.

Наведено алгоритм реалізації державної політики інформаційного забезпечення розвитку інноваційного кластеру і механізм реалізації інструментів держави щодо використання інформаційних ресурсів відповідного інноваційного кластеру.

Список бібліографічних посилань

1. Кропивко М. Ф. Концептуальний підхід до кластерної організації та управління розвитком агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2011. № 11. С. 3 – 13.
2. Одінцов М. М. Основні напрями кластерної організації регіонального агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2012. № 1. С. 23 – 29.
3. Портер М. Конкурентная стратегия: методика анализа отраслей и конкурентов: пер. с англ. Москва, 2008. 453 с.
4. Саблук П. Т. Кластеризація як механізм підвищення конкурентоспроможності та соціальної спрямованості аграрної економіки. *Економіка АПК*. 2010. № 1. С. 4 – 10.
5. Салуквадзе І. М. Кластерні формування в регіональній економіці. *Регіон. зб. наук. пр. з економіки «Прометей»*. 2008. № 3(27). С. 39 – 41.
6. Соколенко С. І. Стратегія конкурентоспроможності економіки України на основі інтеграційних систем – кластерів. Севастополь: Рібест, 2006. 38 с.
7. Feldman, V. P. (1999). Innovation in Gities: Science based Dvesity, Specialization and Localized Competion. *European Economic Review*, 43, 31 – 39.
8. Marshall, A. (1990). *Principles of Economics: An introductory volume*. London, UK: Macmillan.

List of references

1. Kropyvko M. F. Kontseptualnyi pidkhdid do klasternoï orhanizatsii ta upravlinnia rozvytkom ahropromyslovoho vyrobnytstva. *Ekonomika APK*. 2011. № 11. P. 3 – 13 [in Ukrainian].
2. Odintsov M. M. Osnovni napriamy klasternoï orhanizatsii rehionalnoho ahropromyslovoho vyrobnytstva. *Ekonomika APK*. 2012. № 1. P. 23 – 29 [in Ukrainian].
3. Porter M. Konkurentnaya strategiia: metodika analiza otrasley i konkurentov: per. s angl. Moskva, 2008. 453 p. [in Russian].
4. Sabluk P. T. Klasteryzatsiia yak mekhanizm pidvyshchennia konkurentospromozhnosti ta sotsialnoi spriamovanosti ahrarnoi ekonomiky. *Ekonomika APK*. 2010. № 1. P. 4 – 10 [in Ukrainian].
5. Salukvadze I. M. Klasterni formuvannia v rehionalnii ekonomitsi. *Rehion. zb. nauk. pr. z ekonomiky «Prometei»*. 2008. № 3(27). P. 39 – 41 [in Ukrainian].
6. Sokolenko S. I. Stratehiia konkurentospromozhnosti ekonomiky Ukrainy na osnovi intebratsiinykh system – klasteriv. Sevastopol: Ribest, 2006. 38 p. [in Ukrainian].
7. Feldman, V. P. (1999). Innovation in Gities: Science based Dvesity, Specialization and Localized Competion. *European Economic Review*, 43, 31 – 39 [in English].
8. Marshall, A. (1990). *Principles of Economics: An introductory volume*. London, UK: Macmillan [in English].

SHESTAKOVSKA Tetiana

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Accounting,
Taxation and Auditing, Chernihiv National University of Technology

GRYVKO Serhii

Chernihiv National University of Technology

DIRECTIONS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF INFORMATION SUPPORT OF DEVELOPMENT OF INNOVATIVE CLUSTERS IN THE ECONOMY

Peculiarities of state regulation of the process of organization of the information support system for the development of innovation clusters of the economy of the regions are determined. The tasks of the state policy in the system of information support of the development of the innovation cluster and the use of the corresponding information potential and intellectual capital are identified. Systematized problems and possible socio-economic conflicts in the system of implementation of the state policy of information support of the innovation cluster. The conceptual approach to the process filling of the state policy of information support of innovative clusters of the economy of the regions is presented. An algorithm for implementing the state policy of information support for the development of innovation clusters is proposed. The structure of the mechanism of state management of the use of information resources for the development of innovation clusters in the economy of the regions is proposed.

Scientific and methodological approaches to the formation and implementation of state policy of information support and appropriate organizational and institutional support for the development of innovation cluster on the basis of determining appropriate models of information support (closed, open, semi-closed and semi-open types with characteristics of information activities and communication), goals, objectives, tasks and principles of state regulation of information support for the development of innovation clusters, which contributed to the identification of key conflicts in the system of information support for the development of innovation cluster, to form an algorithm for implementing state policy of information support for innovation cluster development. Under the information potential, it is proposed to consider a complex phenomenon in the management environment, which has its own structuring, relevant laws and patterns of development, dictates its vector for the development of information culture.

Key words: state policy, information support, development, innovation clusters, mechanism of public administration, clustering, development, regions, efficiency.

Надійшла до редколегії 16.09.20

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.08:331.102.24-047.44:681.5(477)
doi: 10.33287/102054

КІСІЛЬОВА Тетяна Олександрівна
аспірантка ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0002-9899-7229

СМАРТ-ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Розглядається смарт-оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців в умовах дистанційної роботи в Україні (в умовах запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) як складника смарт-розвитку публічної служби на шляху до диджитизації, диджиталізації, цифрової трансформації суспільства. За допомогою прикладів унаочнюється масштаб перетворень в умовах віртуалізації реальності, цифрової трансформації. Пропонується застосування смарт-критеріїв для всебічного оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців в умовах дистанційної роботи.

Ключові слова: професійна діяльність публічних службовців, смарт-оцінювання, смарт-критерії, дистанційна робота, цифрова трансформація.

Постановка проблеми. В умовах поступового переходу до нового суспільного устрою, віртуалізації реальності основними ознаками відносин «держава – громадянин» стають швидкість реагування та виконання завдань, якість, прозорість, відповідальність, відкритість, доступність. Постає питання про смарт-розвиток публічної служби, тобто такий розвиток, який відповідатиме сучасним вимогам і дозволить реалізувати амбітні ідеї на шляху до диджитизації (з англ. digitization – оцифровування даних), диджиталізації (з англ. digitalization – автоматизація процесів), а згодом і цифрової трансформації суспільства. Остання передбачає трансформацію бізнесу шляхом перегляду бізнес-стратегії або цифрової стратегії, моделей, операцій, продуктів, маркетингового підходу, цілей тощо, шляхом прийняття цифрових технологій, що прискорить зростання бізнесу [15]. Цей етап трансформації означає, що «цифрові користування за своєю суттю забезпечать нові види інновацій та творчість у певній галузі, а не просто вдосконалять та підтримають традиційні методи» [16, с. 689] (тут і далі переклад автора. – Т. К.). Загалом цифрова трансформація – широкомасштабний еволюційний процес перетворення суспільства та економіки, який видозмінить бізнес і поступово охопить усі сфери життя людини і суспільства. Цивілізаційний простір неминуче зміниться у зв'язку із розвитком цифрових технологій майбутнього: інтернету речей (IoT), великих даних (Big Data), штучного інтелекту (AI), робототехніки.

© Кісільова Т. О., 2020

Public Administration and Local Government, 2020, issue 3(46)

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Увагу до змін у розвитку різних сфер життя суспільства, у тому числі розвитку системи публічного управління, приділили такі учені, як: В. Воронкова [1], І. Жукович [3], С. Зелінський [4], А. Карманов [5], К. Ланкшер [15], В. Мельник [6], А. Петров [9], Л. Прудіус [11], Е. Столтерман [16].

Мета статті – дослідити смарт-оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців в умовах дистанційної роботи в Україні. Питання актуалізується у зв'язку з необхідністю роботи публічних службовців в умовах запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Викладення основного матеріалу. Слово «smart» у перекладі українською означає розумний, тобто такий, що сприяє розвитку розумних технологій. Ключовою властивістю «смарт» є здатність взаємодіяти з навколишнім середовищем, тому це властивість системи чи процесу, яка виявляється у взаємодії з навколишнім середовищем і наділяє систему здатністю: 1) адаптації до умов, що трансформуються; 2) самостійного розвитку і самоконтролю; 3) ефективного досягнення результату [5].

Смарт-суспільство – це нова сукупність свідчень, характеристик, що представляють певний об'єкт у його якісній визначеності, нова культурно-освітня динаміка суспільства, що дозволяє отримати нові ефекти – економічні, політичні, соціальні, духовні, освітянські [1]. Воно побудоване таким чином, що «розумна» робота, сформована «розумним» життям, державою і бізнесом, базується на «розумній» інфраструктурі і «розумних» громадянах, які відіграють центральну роль у створенні смарт-культури [6].

У результаті зміни потреб інформаційного суспільства з'являються нові вимоги до трудових ресурсів. Не стануть винятком і кадрові технології публічного управління, які трансформуються під запит сьогодення та мають бути всебічно спрямовані на поліпшення взаємозв'язків держави і громадянина, на створення умов для найефективнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. Тож «для забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, та її інноваційного розвитку необхідно впроваджувати смарт-технології, використання яких сприятиме забезпеченню її відкритості і прозорості, новій якості управління, орієнтованого на людей, утвердженню громадянського суспільства» [11, с. 244].

У проєкті Стратегії сталого розвитку України до 2030 року однією з оперативних цілей запропоновано «створення ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій на всіх рівнях» через «підвищення результативності діяльності, підзвітності і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування на основі інформатизації процесів прийняття рішень, надання адміністративних послуг, поетапного впровадження системи електронного врядування на всіх рівнях управління» [12]. Шляхи досягнення поставленої мети:

- запровадження надання пріоритетних електронних послуг в усіх сферах життя, налагодження електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів і розвитку електронного документообігу (як критерій оцінювання обрано відсоток частки населення, задоволеного досвідом користування державними послугами);

- посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності державного апарату на основі принципів належного врядування з урахуванням кращого досвіду держав-членів ЄС;

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

– підвищення рівня стандартів доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та порівнянних до них осіб, а також громадськості [12].

Реалізація поставлених цілей та завдань покладена і на Міністерство цифрової трансформації України, яке до 2024 р. має перевести всі публічні послуги для громадян та бізнесу в онлайн-режим; забезпечити 95 % транспортної інфраструктури, населених пунктів та їхні соціальні об'єкти доступом до високошвидкісного інтернету, навчити 6 млн українців цифрових навичок; підвищити частку інформаційних технологій у ВВП країни до 10 % [13].

Підтвердженням правильності обраного шляху розвитку є і дані звіту Європейської комісії стосовно індексу цифрової економіки та суспільства – Digital Economy and Society Index Report (складений індекс, який підсумовує відповідні показники щодо цифрових показників Європи та відстежує прогрес країн-членів ЄС у галузі цифрової конкурентоспроможності). У 2019 р. 64 % громадян ЄС активно користувалися цифровими публічними послугами (у 2018 р. цей показник становив 58 %) [17].

Однією із шести характеристик «Колеса розумного міста», на думку експерта з кліматичних стратегій для міст, урбаніста Б. Коена, є характеристика «смарт-урядування», яка зумовлюється факторами, що визначають: інтелектуальність управління (онлайн-сервери), прозорість урядування (відкритий уряд) і наявність інфраструктури, що забезпечує можливості для участі громадян у процесі прийняття рішень. Дослідник визначив, що «розум» міста полягає не тільки у впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій і не стільки в ньому, скільки в розробленні нового бачення і нових принципів розвитку – ефективних (саме з позицій суспільного блага), стійких, інклюзивних, мобільних і гнучких. Серед характеристик смарт-міста, визначених у проєкті «European Smart Cities» також є смарт-урядування (участь в управлінні): участь у громадському житті, суспільні та соціальні послуги, прозоре врядування [3].

Яскравим прикладом розроблення та реалізації цифрової стратегії розвитку всієї країни є Японія, яка обрала шлях «оптимізації ресурсів не однієї людини, а соціуму в цілому через інтеграцію фізичного та кіберпростору» – зазначив Уемура Норіцугу, представник Mitsubishi Electric (Токіо, Японія). Мова йде про створення суперінтелектуального суспільства (суспільства 5.0) завдяки об'єднанню зусиль влади, бізнесу і науки. Технологічна основа цієї концепції у спрощеному вигляді є такою: за допомогою технологій інтернету речей у фізичному просторі нагромаджуються величезні масиви інформації (великі дані), які зберігаються в кіберпросторі та аналізуються із залученням штучного інтелекту. Унаслідок цього аналізу виникають нові рішення, які повертаються назад у фізичний вимір [8].

Поєднання зусиль Японії, США та Німеччини забезпечило синергетичний ефект від співпраці. Унаслідок поширення інтернету речей Японія (як країна з унікальними досягненнями у сфері цифрової обробки даних), США (з потужним інтернет-потенціалом) та Німеччина (лідер у промисловій сфері) підписали договір про створення системи промислового інтернету (Industrial internet consortium), яка включила в себе виробництво, охорону здоров'я, енергетику, транспорт та державний сектор. Таким чином, Японія є взірцем країни, яка реалізує врядування шляхом «розроблення і реалізації публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові та фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси для досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку» [8].

Підґрунтям успішного впровадження задуманих нововведень у державному

секторі Японії є професіоналізм, гнучкість та відповідальність. Оцінювання діяльності державних службовців відбувається шляхом аналізу ступеня наближення показників задоволення тих чи інших потреб суспільства. Результати працівників, які пов'язують з відповідними здібностями, оцінюються за допомогою інтегрального оцінювання кожного службовця щодо вмінь, характеру та придатності до виконання тієї чи іншої роботи. До уваги беруться такі показники: працелюбність, знання, активність, фізична витривалість, уміння планувати, дисципліна, прикладні здібності, рішучість, уміння вести бесіду, точність виконаної роботи, почуття відповідальності, допитливість, адаптація, здатність до розуміння, мобільність, швидкість у роботі, здатність керувати. Вирішення питань оплати праці, преміювання, просування по службі, підвищення кваліфікації, звільнення ґрунтується на отриманих результатах. При цьому результати діяльності тісно пов'язані з фінансовим ресурсом. Ця кадрова технологія дозволяє підготувати високоякісних професіоналів та ефективно реалізувати їх здібності [4].

На сьогодні Національне агентство державної служби розробило смарт-критерії, які мають застосовуватися під час оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців. Ці критерії повинні бути:

S (specific) – конкретними (формулювання показника має розумітися однозначно та мінімізувати можливість суб'єктивного широкого тлумачення);

M (measurable) – вимірюваними (вимір здійснюється в кількісному та/або якісному вираженні, зазначається бажане (очікуване) значення показника, одиниця виміру);

A (attainable) – реалістичними та досяжними з точки зору наявності в розпорядженні структурного підрозділу необхідних компетенції та ресурсів (часових, фінансових, людських, інформаційних та ін.);

R (relevant) – релевантними, тобто відповідати повноваженням (компетенції) державного службовця (досягнення такого показника має сприяти виконанню завдання в цілому);

T (time frame) – такими, що встановлюють граничну (кінцеву) дату (період) досягнення показника [7].

А. Петров надав характеристику цих критеріїв, які повинні вимірюватися за однією методикою, ґрунтуватися на достовірних даних, бути зрозумілими і простими, відповідати тому, що вони вимірюють (таблиця) [9].

З метою всебічного оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців в умовах дистанційної роботи варто розглянути можливості застосування смарт-критеріїв: для внутрішнього рейтингу – серед співробітників; зовнішнього рейтингу – серед клієнтів, споживачів; внутрішнього оцінювання; зовнішнього оцінювання; самооцінювання.

Крім того, відповідно до п. 8 прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2020» на період дії карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, необхідно зупинити дію положень Закону України «Про державну службу» в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу. Призначення на посади державної служби в таких умовах здійснюється шляхом проведення співбесід із визначеними суб'єктом призначення посадовими особами. Граничний строк перебування особи на зазначеній посаді державної служби становить не більше ніж два місяці після відміни карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України [10]. Національне агентство з питань державної служби, надаючи роз'яснення щодо процедури тимчасового добору на державну службу на період карантину, зазначило, що істотною умовою строкового контракту є виконання завдання, яке визначається на кожен місяць, та встановлення ключових показників результативності виконання таких завдань [14].

**Характеристика смарт-критеріїв
оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців**

Смарт-критерій	Характеристика
Конкретність	Мета має бути зрозумілою і однозначною. Специфічна мета зазвичай повинна відповідати на запитання: 1. Що саме я хочу зробити, чого досягти? 2. Навіщо, з якої причини, для яких майбутніх вигод і переваг я це робитиму? 3. Хто ще буде залучений, кого ще це стосується? 4. Де, в якому місці виконуватиметься завдання? 5. Які є вимоги та обмеження?
Вимірюваність	Показники мають бути вимірювані для визначення прогресу досягнення мети. Вимірювана мета зазвичай відповідає на такі запитання, як: 1. Скільки вже зроблено? 2. Як можна дізнатися, чи завдання виконане?
Досяжність	Критерій визначає, наскільки мета реалістична. Досяжна мета зазвичай відповідає на запитання: 1. Як може бути досягнута мета? 2. Які кроки потрібно для цього зробити? 3. Скільки знадобиться ресурсів, часу, грошей, експертних знань (компетентність)?
Доцільність	Критерій визначає, що завдання мають відповідати певній загальній меті, мотивувати людину, команду, департамент. Доцільні завдання зазвичай відповідають на такі запитання: 1. Чи воно варте того? 2. Чи слушним є час? 3. Чи відповідає це іншим потребам? 4. Чи завдання поставлене належному виконавцю/команді? 5. Чи результат виконання завдання є застосовним у поточному соціоекономіко-технічному середовищі?
Обмеженість у часі	Критерій наголошує на важливості задання кінцевої дати виконання. Наявність кінцевої дати допомагає сфокусувати зусилля на досягненні мети у визначений строк чи раніше. Обмежена в часі мета зазвичай відповідає на такі запитання: 1. Коли? 2. Чого можна досягти за пів року? 3. Чого можна досягти за місяць? 4. Чого можна досягти за один день?

Тож оцінювання має відбуватися із залученням сучасних інформаційно-комунікативних технологій на основі високих морально-етичних та технологічних стандартів. При цьому варто враховувати мотиваційний аспект, відповідальність за виконання чи невиконання поставлених завдань та кінцевий результат оцінювання – довіру та лояльність громадян завдяки підвищенню рівня професіоналізму публічних службовців.

Використання сучасних інформаційних технологій, зокрема смарт-технологій, у професійній діяльності публічних службовців визначається такими факторами:

- зростанням швидкості передачі інформації;
- необхідністю динамічної адаптації фахівців до навколишнього середовища та соціальних змін, що відбуваються в ньому;
- необхідністю реформування відповідно до вимог інформаційного суспільства (підвищення продуктивності праці; прозорість та гнучкість процесів, навчання);

– збільшення результативності праці (розвиток інтелектуальних здібностей).

Прикладом запровадження інтерактивного смарт-оцінювання є Київводоканал, який на своєму сайті пропонує клієнтам оцінити якість надання послуг за QR-кодом. Ключовими аргументами обраного варіанта стали: зручність (можна написати власний текст звернення або вибрати із запропонованих варіантів); анонімність (не обов'язково вказувати ім'я користувача чи звертатися до когось із представників підприємства); доступність у будь-який час; універсальність (можна заповнити анкету, перейшовши за посиланням з комп'ютера, смартфона чи будь-якого мобільного пристрою) [2].

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити, що оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців має відповідати вимогам сьогодення, яке все швидше змінюється, та крокувати в ногу з часом, скоротити дистанцію між державою і громадянином, досягти взаєморозуміння та налагодити співпрацю. Поступово інформаційне суспільство трансформується в «суспільство знань», а потім і в смарт-суспільство, що дозволить отримати нові економічні, політичні, соціальні, духовні та інші ефекти.

Список бібліографічних посилань

1. Воронкова В. Г., Романенко Т. П., Андрюкайтене Р. Концепція розвитку проектно-орієнтованого бізнесу в умовах цифрової трансформації до Smart-суспільства. *Гуманіт. вісн. Запоріж. держ. інженер. акад.*: зб. наук. пр. 2016. Вип. 67. С. 13 – 27.
2. Впроваджена Смарт-оцінка якості обслуговування споживачів. URL: <https://vodokanal.kiev.ua/news/vprovadzheni-smart-ocinka-yakosti-obslugovuvannya-spozhyvachiv> (дата звернення 11.09.2020).
3. Жукович І. А. Міжнародний досвід оцінювання та порівняння smart-міст. *Теорія та практика статистики*. 2015. № 2. С. 16 – 22.
4. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців та їх службової діяльності в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2019. 444 с.
5. Карманов А. М. Смарт как новая ступень развития постинформационного общества. *Статистика и экономика*. 2014. № 5. С. 38 – 41.
6. Мельник В. В. Полікультурність в контексті глобалізації: соціально-філософський аналіз. *Гуманіт. вісн. Запоріж. держ. інженер. акад.*: зб. наук. пр. 2005. № 22. С. 217 – 229.
7. Методичні рекомендації щодо визначення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»: затверджені наказом Нац. агентства України з питань держ. служби від 27 листоп. 2017 р. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0237859-17> (дата звернення 10.09.2020).
8. Общество 5.0: взгляд Mitsubishi Electric. URL: <https://www.mitsubishielectric.ru/upload/iblock/53f/53f2560073cbe2fccf6bb878481c9d0c.pdf> (дата звернення 05.09.2020).
9. Петров А. Оцінювання результатів діяльності як інструмент управління персоналом. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2017/december/issue-12/article-32759.html> (дата звернення 08.09.2020).
10. Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2020»: Закон України від 13 квіт. 2020 р. № 553 IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text> (дата звернення 25.08.2020).
11. Прудіус Л. В. Управління якістю державної служби України: монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. 517 с.
12. Стратегія сталого розвитку України до 2030 р.: проект 2017. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf (дата звернення 20.05.2020).
13. Цілі до 2024 року // Сайт Міністерства та Комітету цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> (дата звернення 21.05.2020).
14. Щодо процедури тимчасового добору на державну службу на період карантину.

URL: <https://nads.gov.ua/news/shchodo-proceduri-timchasovogo-doboru-na-derzhavnu-sluzhbu-na-period-karantynu> (data zvernennia 20.08.2020).

15. Lankshear, C., & Knobel, M. (2008). *Digital literacies: concepts, policies and practices*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/291334632_Digital_Literacies_Concepts_Policies_and_Practices_Cover_plus_Introduction.

16. Stolterman, E., & Croon, Fors A. (2004). Information technology and the good life. In *International Federation for information processing digital library*. (Part 7, pp. 687 – 692). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/46298817_Information_Technology_and_the_Good_Life.

17. The Digital Economy and Society Index (DESI). *Website of the European Commission*. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

List of references

1. Voronkova V. H., Romanenko T. P., Andriukaitene R. Kontsepsiia rozvytku proektno-oriietovanoho biznesu v umovakh tsyfrovoi transformatsii do Smart-suspilstva. *Humanit. visn. Zaporiz. derzh. inzhener. akad.*: zb. nauk. pr. 2016. Vyp. 67. P. 13 – 27 [in Ukrainian].

2. Vprovadzhenia Smart-otsinka yakosti obsluhovuvannia spozhyvachiv. URL: <https://vodokanal.kiev.ua/news/vprovadzhenia-smart-oczinka-yakosti-obslugovuvannia-spozhyvachiv> (data zvernennia 11.09.2020) [in Ukrainian].

3. Zhukovych I. A. Mizhnarodnyi dosvid otsiniuvannia ta porivniannia smart-mist. *Teoriia ta praktyka statystyky*. 2015. № 2. P. 16 – 22 [in Ukrainian].

4. Zelinskyi S. E. Teoretyko-metodolohichni zasady kompleksnoho otsiniuvannia derzhavnykh sluzhbovtiv ta yikh sluzhbovoi diialnosti v Ukraini: dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.03. Kyiv, 2019. 444 p. [in Ukrainian].

5. Karmanov A. M. Smart kak novaya stupen razvitiya postinformatsionnogo obschestva. *Statistika i ekonomika*. 2014. № 5. P. 38 – 41 [in Russian].

6. Melnyk V. V. Polikulturnist v konteksti hlobalizatsii: sotsialno-filosofskyi analiz. *Humanit. visn. Zaporiz. derzh. inzhener. akad.*: zb. nauk. pr., 2005. № 22. P. 217 – 229 [in Ukrainian].

7. Metodychni rekomendatsii shchodo vyznachennia kliuchovykh pokaznykiv rezul'tatyvnosti, efektyvnosti ta yakosti sluzhbovoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtiv, yaki zaimaiut posady derzhavnoi sluzhby katehorii «B» i «V»: zatverdzeni nakazom Nats. ahentstva Ukrainy z pytan derzh. sluzhby vid 27 lystop. 2017 r. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0237859-17> (data zvernennia 10.09.2020) [in Ukrainian].

8. Obschestvo 5.0: vzglyad Mitsubishi Electric. URL: <https://www.mitsubishielectric.ru/upload/iblock/53f/53f2560073cbe2fccf6bb878481c9d0c.pdf> (data zvernennia 05.09.2020) [in Russian].

9. Petrov A. Otsiniuvannia rezul'tativ diialnosti yak instrument upravlinnia personalom. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2017/december/issue-12/article-32759.html> (data zvernennia 08.09.2020) [in Ukrainian].

10. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2020»: Zakon Ukrainy vid 13 kvit. 2020 r. № 553 IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text> (data zvernennia 25.08.2020) [in Ukrainian].

11. Prudius L. V. Upravlinnia yakistiu derzhavnoi sluzhby Ukrainy: monohrafiia. Dnipro: DRIDU NADU, 2018. 517 p. [in Ukrainian].

12. Stratehiia staloho rozvytku Ukrainy do 2030 r.: proekt 2017. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf (data zvernennia 20.05.2020) [in Ukrainian].

13. Tsili do 2024 roku // Sait Ministerstva ta Komitetu tsyfrovoi transformatsii Ukrainy. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> (data zvernennia 21.05.2020) [in Ukrainian].

14. Shchodo protsedury tymchasovoho doboru na derzhavnu sluzhbu na period karantynu. URL: <https://nads.gov.ua/news/shchodo-proceduri-timchasovogo-doboru-na-derzhavnu-sluzhbu-na-period-karantynu> (data zvernennia 20.08.2020) [in Ukrainian].

15. Lankshear, C., & Knobel, M. (2008). *Digital literacies: concepts, policies and practices*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/291334632_Digital_Literacies_Concepts_Policies_and_Practices_Cover_plus_Introduction [in English].

16. Stolterman, E., & Croon, Fors A. (2004). Information technology and the good life. In *International Federation for information processing digital library*. (Part 7, pp. 687 – 692). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/46298817_Information_Technology_and_the_Good_Life [in English].

17. The Digital Economy and Society Index (DESI). *Website of the European Commission*. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> [in English].

KISILOVA Tetiana

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

SMARTEVALUATION OF PUBLIC SERVANTS PROFESSIONALACTIVITY IN UKRAINE

The article considers the smart evaluation of the results of public servants professional activity in the conditions of remote in Ukraine (in the conditions of prevention of spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2) as a component of the smart development of public service on the way to digitization (data digitization), digitalization (process automation), digital transformation (new types of innovation and creativity in a particular field) of society. The nature of the concepts «smart» and «smart society» is studied.

The scale of transformations in the conditions of digital transformation and virtualization of reality is illustrated by examples. Namely, the following are considered: the draft Strategy for Sustainable Development of Ukraine until 2030, in terms of improving the effectiveness of public authorities and local governments based on informatization of decision-making processes, provision of administrative services, phased implementation of e-governance at all levels; activity of the Ministry of Digital Transformation (main goals and objectives); Japan's digital development strategy (integration of physical and cyberspace); index of digital economy and society; smart governance as a component of smart city's characteristics; interactive smart evaluation, which is used in Kyivvodokanal.

The smart criteria which should be applied at an evaluation of results of public servants professional activity are characterized with: involvement of modern information and communication technologies on the basis of high moral, ethical and technological standards; taking into account the motivational aspect, responsibility for the fulfillment or non-fulfillment of the set tasks and the final result of the evaluation – trust and loyalty of citizens. Their application is proposed for a comprehensive evaluation of the results of public servants' professional activity in the conditions of the remoteness.

Key words: public servants professional activity, smart evaluation, smart criteria, remoteness, digital transformation.

Надійшла до редколегії 22.09.20

МАЛАНЧІЙ Микола Олександрович
канд. наук з держ. упр., докторант Нац. акад.
Держ. прикордонної служби України

МІНІМІЗАЦІЯ КАДРОВИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглядаються особливості конструювання системи управління кадровими ризиками Державної прикордонної служби України. Обґрунтовується, що визначальна роль у цьому процесі належить системі кадрового менеджменту. Доводиться, що ефективність управління кадровими ризиками забезпечується оптимізацією використання персоналу, організацією професійного навчання, скороченням загальних витрат на персонал за рахунок продуманої, послідовної та активної політики на ринку праці, урахуванням наявності потенційних конфліктів, загроз професійної деформації та виникнення корупційної поведінки.

Ключові слова: кадровий менеджмент Державної прикордонної служби України, кадрові ризики, управління, організаційний розвиток, персонал.

Постановка проблеми. Надійна охорона державного кордону України Державною прикордонною службою України, виконання нею завдань за призначенням безпосередньо залежить від мінімізації кадрових ризиків. В умовах перманентної ескалації військової загрози питання забезпечення ефективності кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України має бути предметом постійного наукового пошуку.

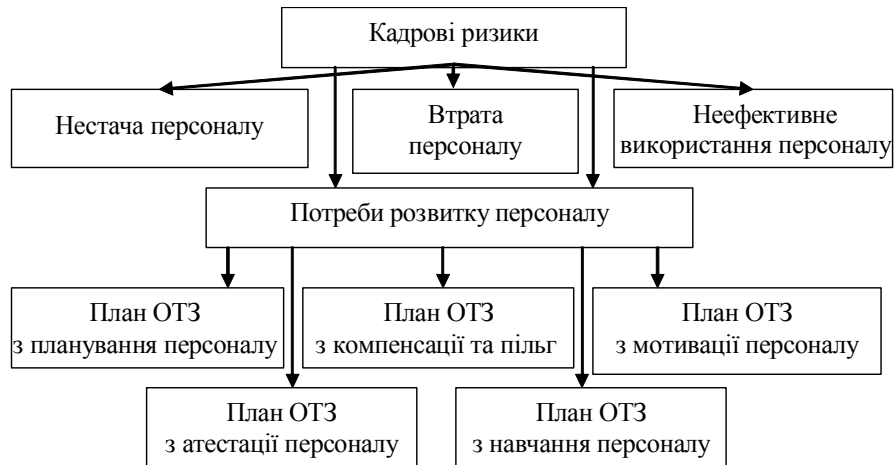
Аналіз останніх досліджень і публікацій. Управління персоналом Державної прикордонної служби України неодноразово ставало об'єктом наукової уваги П. Горбатюка [1], В. Довганя [3], Г. Магася [4], О. Мейка [5], С. Шарапа [7]. Проте запобігання кадровим ризикам у системі кадрового менеджменту не привернуло уваги дослідників.

Метою статті є обґрунтування напрямів мінімізації кадрових ризиків у системі кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України.

Викладення основного матеріалу. Кадровий менеджмент передбачає вирішення завдань з управління кадровими ризиками, здатними привести до неефективних витрат на персонал. У зв'язку з цим розробка стратегії управління такими ризиками починається із зіставлення характеристик кадрів, запланованих для реалізації загальної стратегії розвитку організації і фактичного стану її людських ресурсів, а також визначення невідповідності між ними [8, с. 96]. Така невідповідність свідчить про наявність втрат, пов'язаних з кадровими ризиками. Для уникнення таких втрат необхідно вирішити конкретні завдання, які передбачають проведення ряду організаційно-технічних заходів (ОТЗ), покликаних знизити втрати від кадрових ризиків і створити фактори, які протидіють комплаєнс-ризиків керівництва та персоналу (рисунок).

На відміну від стратегії загалом плани містять конкретні дії, терміни та методи їх реалізації, а також потреби в ресурсах – людських, матеріальних, фінансових для їх здійснення. Переважно плани складаються на один календарний рік і можуть переглядатися протягом цього періоду. Кожна організація, яка оцінює перспективи свого розвитку, повинна бути зацікавлена в зниженні ризику невідповідності наявної та оптимальної кількості співробітників необхідного рівня компетенції. Проблема співвідношення категорій персоналу – це загальна проблема Державної прикордонної служби.

Якщо звернутися до стандартів НАТО, можна навести деякі приклади стандартів співвідношення персоналу, які діють в цій організації: генерали та адмірали – 0,2 – 1,9 %, старші офіцери – 39 %, молодші офіцери – 60,8 %.



Формування стратегії управління кадровими ризиками

У питанні оптимізації посад вищого офіцерського складу протягом 2018 – 2019 рр. Державній прикордонній службі України вдалося досягти стандартів НАТО. Так, на початку 2016 р. за штатом було 74 посади генералів, що становить 0,7 % від кількості офіцерських посад (0,14 % від загальної чисельності). На сьогодні залишилося лише 33 посади генералів, що становить 0,3 % від загальної чисельності посад офіцерського складу служби, або 0,007 % від загальної чисельності всього персоналу. Отже, генеральські посади скоротили вдвічі, завдяки цьому досягли рівня найменших показників, таких як у США та Польщі. Але співвідношення між старшим і молодшим офіцерським складом у Державній прикордонній службі нині прямо протилежне стандартам НАТО: старші офіцери – 68,7 %, молодші офіцери – 31 %.

Диспропорцію у військових званнях видно неозброєним оком. За штатом:

- понад вісімсот посад полковників (809),
- підполковників стільки ж як капітанів (2 137 проти 2 149),
- майорів майже втричі більше, ніж лейтенантів та старших лейтенантів разом (3 118 проти 382 та 850).

Якщо взяти адміністрацію служби, то начальник управління та його заступники, начальник відділу та його заступники, начальники секторів та навіть деякі старші офіцери, які за штатом є полковниками (за штатом 269 полковників, що становить 65 % від чисельності офіцерів адміністрації Державної прикордонної служби України).

Уряд розробив Середньостроковий план пріоритетних дій до 2020 р., у якому, зокрема, передбачалося до кінця 2017 р. зменшити в органах військового управління частку посад зі штатною категорією «полковник». Це завдання виконане.

Існує диспропорція в штатних посадах і за посадовими окладами, що безпосередньо впливає на ефективність використання кадрового ресурсу. При плануванні персоналу необхідно враховувати наявність потенційних конфліктів. Конфліктні потенціали створюються або посилюються, якщо:

- визначення потреби в персоналі призводить до ущемлення інтересів окремих співробітників (перш за все звільнення);
- при визначенні кількісної потреби в персоналі виявляється, що співробітників або занадто мало, або занадто багато;
- результати визначення потреби в персоналі або не доводяться до відома співробітників, або не викликають у співробітників довіри, наприклад на підставі минулого негативного досвіду;
- визначення потреби в персоналі служить інструментом створення або нарощування владних потенціалів, зокрема через виявлення високої потреби в персоналі, оскільки чисельність співробітників вважається показником важливості відповідного підрозділу, а конфлікти, які виникають при цьому в підрозділах, базуються на уявленні, що їх персональні ресурси занадто малі.

Логічно обґрунтоване визначення потреби в персоналі під час планування служить передумовою того, що організація набиратиме співробітників відповідно до її кількісних, якісних, часових та територіальних потреб. Це усуває, таким чином, ризики, які могли б виникнути через дисбаланс у перерахованих вище сферах.

Під час створення або реформування того чи іншого підрозділу відповідні керівники намагаються впливати на підвищення статусу посад, лобювати свої інтереси, незважаючи на те що такі дії постійно вносять диспропорцію в систему управління та нівелюють статус основних посад Державної прикордонної служби: начальника органу охорони кордону, начальника відділу прикордонної служби та його персоналу.

Можна визнати, що наведені приклади майже унеможливають оперативне прийняття кадрових рішень та переміщення персоналу по горизонталі. У 2016–2017 рр. вдалося дещо стабілізувати керівну ланку регіональних управлінь; розпочалася стабілізація керівної ланки органів охорони кордону та керівної ланки відділів прикордонної служби.

Уже зроблені перші кроки до відновлення системи підготовки кадрового резерву на посади начальників органів охорони кордону та їх перших заступників на базі Національної академії Державної прикордонної служби України. Тому альтернативним джерелом комплектування вузькопрофільних офіцерських посад на цьому етапі є зарахування до офіцерських кадрів військовослужбовців із сержантського складу та призов офіцерів запасу. У 2016 р. первинне офіцерське звання присвоєно 88 військовослужбовцям, із запасу призваний 151 офіцер. Але це не означає, що Держприкордонслужба виконує функції центру зайнятості щодо працевлаштування випускників військових кафедр цивільних навчальних закладів та персоналу інших правоохоронних органів, які в результаті реформування опинилися поза їх межами. Державна прикордонна служба України і надалі буде здійснювати підбір тільки тих фахівців, яких вона не може на даному етапі самостійно підготувати, спроможних після відповідної підготовки виконувати завдання за призначенням на будь-якій ділянці державного кордону.

Особливо важливу роль визначення потреби в персоналі покликана відігравати система ранньої діагностики, яка дозволяє заздалегідь ідентифікувати загрозливі дисбаланси у сфері персоналу і залишає достатньо часу для розробки і реалізації рішень, розрахованих на забезпечення рівноваги інтересів. Це стосується насамперед проблематики скорочення персоналу. Таким чином, планування персоналу дозволяє не тільки реагувати на конфлікти після їх виникнення, але й попереджати їх.

До переліку кадрових ризиків входить також ризик збитків у зв'язку з плінністю персоналу. Плінність персоналу – це рух співробітників в / зі штату організації. Зазвичай плінність кадрів відстежується шляхом реєстрації та

припущення, що на місце звільненого напередодні буде прийнятий новий співробітник. Звільнення працівників з їх подальшою заміною може бути дорогим заходом для організації. Вартість плинності кадрів збільшується, коли співробітники є вузькоспеціалізованими, коли їх важче знайти і вони вимагають більш ретельної підготовки [2, с. 241].

На початку 2017 р. прогнози щодо впливу персоналу були невтішними. Загалом прогнозувалося звільнення близько 7 тис. військовослужбовців як військової служби за контрактом, так і строкової служби. Завдяки вжитим заходам протягом десяти місяців вплив персоналу вдалося знизити на 25 %: звільнилося з військової служби близько 2,5 тис. військовослужбовців за контрактом та 2,5 тис. строковиків. Але п'ять тисяч осіб впливу – це значна цифра для Держприкордонслужби. У зв'язку з цим виникають серйозні проблеми щодо укомплектованості підрозділів загалом і за окремими спеціальностями. На сьогодні ситуація стабілізувалася. У цілому ж задоволеність роботою і згуртування груп співробітників у межах організації можуть знизити коефіцієнт плинності кадрів.

Розробка ефективної системи компенсації трудових зусиль найманих працівників є найдавнішою системою управління якістю їх трудової поведінки і гарантією зниження плинності кадрів. Від рівня ефективності цієї системи залежить і показник плинності кадрів, і показник підвищення продуктивності праці, і показник професійної якості залученого персоналу. Понад 70 % працездатного населення розвинених країн світу працюють зараз за наймом, тобто отримують в обмін за свою працю матеріальну винагороду від організації. Цю винагороду називають компенсацією і відповідно систему управління цим процесом – управлінням компенсацією. Основне значення системи компенсації полягає в тому, щоб з'єднати матеріальні інтереси працівників зі стратегічними завданнями організації. Так, у прикордонних органах США існує розгалужена система управління компенсацією. Зарплата прикордонних агентів базується на шкалі оплати за загальним розкладом, розміщеним на вебсайті управління персоналом США. Більшість зарплат агентів прикордонного патруля коливаються від 41 000 до 90 000 дол. США на рік. Базовий діапазон оплати праці прикордонних патрульних агентів варіюється залежно від освіти, досвіду та службових обов'язків. Вони мають багато можливостей підвищити свою базову оплату за допомогою понаднормових та інших заохочень, включаючи виплату премій за вихідні та нічні зміни. Сполучені Штати Америки мають велику потребу в агентах прикордонного патрулювання, оскільки вони постійно збільшують безпеку та інспекцію людей і товарів, які перетинають їх кордони. Близько 18 000 агентів та персоналу прикордонних патрулів представлені профспілкою Національної ради прикордонних служб (NBPC) [9].

Цікаво, що загалом у світі простежується тенденція до скорочення кількості наданих компаніями пільг, прагнення замінити їх грошовою винагородою. Організації вважають за краще зосереджуватися на сфері своєї основної діяльності, надаючи своїм співробітникам можливість самостійно вирішувати побутові проблеми.

Верховна Рада України 14 січня 2020 р. прийняла за основу зі скороченням строку підготовки до другого читання законопроект «Про внесення змін до Закону України „Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”» [6], який дозволить:

- поділ щорічної основної відпустки на три частини;
- заміну частини щорічної основної відпустки грошовою компенсацією;
- надання військовослужбовцям додаткової відпустки на навчання;
- надання додаткової відпустки учасникам бойових дій, учасникам ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС категорії 2;

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

– надання додаткової відпустки військовослужбовцям, які мають дітей.

Робота щодо зниження ризику непродуктивного використання робочого часу у зв'язку з низькою вмотивованістю до якісної праці повинна бути одним із пріоритетних напрямів діяльності співробітників апарату кадрового менеджменту, оскільки цей показник може бути віднесений до провідних показників, здатних знизити ефективність діяльності організації загалом. Непродуктивне витрачання робочого часу може мати як кількісний, так і якісний характер. Істотним способом управління ризиками непродуктивного витрачання робочого часу є система мотивації персоналу.

Мотивація співробітника до виконання роботи складається з мотивів впливів і стимулів – свідомих і несвідомих, які викликають у співробітника прагнення домогтися певних цілей, працювати більше, швидше, ефективніше, з великим ентузіазмом, а також запобігають негативним для організації наслідкам розчарування співробітника в можливості успішної діяльності. Таке розчарування несе в собі загрозу зниження ефективності його праці, є потенціалом для конфліктів тощо.

Тільки у 2019 р. співробітники Державної прикордонної служби України нагороджені: державними нагородами – 54 особи, відзнаками Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України – 113 осіб, відзнаками інших міністерств та відомств – 84 особи; відомчими заохочувальними відзнаками – 5 068 осіб.

Ще одним інструментом управління ризиком неефективного використання робочого часу у зв'язку з недостатньою кваліфікацією є розробка і застосування системи кваліфікаційних вимог, які дозволяють контролювати професійні якості працівників (людських ресурсів) та їх об'єктивні здатності до ефективної праці.

Кваліфікаційні вимоги – детальний опис фізичних та інтелектуальних видів діяльності, пов'язаних з виконанням роботи, а також, у разі необхідності, соціальних і фізичних характеристик середовища.

Для цілей атестації і навчання персоналу слід до кваліфікаційних вимог також включити нормативи виконання роботи (норми продуктивності) і нормативи компетентності, оскільки оцінювання співробітника після закінчення процесу навчання або під час щоденної роботи вимагає наявності чітких критеріїв, з якими зіставляються фактичні показники співробітника. Норми продуктивності потрібні і для деяких систем оплати праці.

Нормативи компетентності – це вказівка на те, що повинен вміти робити виконавець у конкретних робочих ситуаціях. До поняття компетентності зазвичай включається здатність і готовність виконувати певні завдання і переносити знання й майстерність виконання одного типу роботи на інші. Особиста компетентність – це індивідуальні характеристики, які співробітники виявляють при виконанні роботи, наприклад: уміння керувати, комунікаційні здібності. Службова компетентність – це рівень результативності й ефективності дій, які слід продемонструвати під час виконання завдань.

Норми продуктивності в багатьох випадках встановити важче, ніж це може здаватися на перший погляд. Норматив, який складається з цілого набору робочих операцій, може передбачати більш тривалий період виконання, ніж один робочий день; щодо нього може додаватися суб'єктивне судження, наприклад формулювання «задовільно виконує роботу». Встановлення норм продуктивності для менеджера і керівників середньої ланки – досить важке завдання, оскільки їх робота надзвичайно різноманітна і вимагає в основному інтелектуальних, а не фізичних зусиль.

Розроблені кваліфікаційні нормативи здатні відігравати відведену їм роль у системі управління кадровим ризиком неефективного використання робочого часу тільки за умови їх застосування в системі контролю на відповідність їм кожного працівника.

Атестація – це винесення судження про ефективність роботи співробітника, заснованого не тільки на його продуктивності праці. Термін «атестація» в управлінні персоналом означає офіційну й систематичну процедуру оцінювання працівників, здійснювану у встановленій та уніфікованій формі і через певні проміжки часу.

Навчання персоналу за сприятливих обставин виконує важливу подвійну функцію: підвищення ефективності роботи співробітника та підвищення його мотивації. Шляхом удосконалення умінь і навичок співробітника навчання дозволяє більш ефективно використовувати людські ресурси, оскільки створює у співробітника почуття майстерності під час виконання роботи і визнання керівництвом його заслуг, що підвищує задоволеність співробітника своєю роботою. Коли ж обставини складаються несприятливо, подібні результати можуть бути не досягнуті. Наприклад, якщо спрямований на навчання працівник не бачить у цьому мети або сприймає навчання як покарання чи прояв невдоволення ним з боку керівництва, або навчання, на думку працівника, не відповідає його потребам.

Здебільшого довгострокові потреби у навчанні оцінюються на рівні організації загалом, отже, цей процес належить до сфери планування людських ресурсів. Шляхом розрахунків тривалості контрактної роботи, виявлення тих посад, на яких незабаром може відчуватися нестача кадрів, визначення можливого відпливу кадрів з організації та нинішнього рівня використання персоналу можна планувати характер навчання, який буде потрібний у майбутньому. При цьому планується термін його початку і кількість наявних або нових співробітників, яких слід направити для проходження навчання.

Запорукою спроможності кадрового потенціалу є перманентна професіоналізація особового складу. Тому належна увага приділяється підвищенню кваліфікації. Так, у 2016 р. кваліфікацію підвищили 2 653 особи, у 2017 р. – 4 985 осіб, а у 2018 р. – 6 818 осіб. Працює система підготовки вузькопрофільних фахівців бойового спрямування (пройшло навчання 529 військовослужбовців).

На базі Навчального центру Державної прикордонної служби України започаткована підготовка екіпажів безпілотних авіаційних комплексів (у 2017 р. підготовлено 7 екіпажів, 34 особи). Ініціалізовано проєкт «Нове обличчя кордону» і вже у 2017 р. пройшли навчання 564 військовослужбовці.

Ще на початку 2020 р. Навчальний центр молодших спеціалістів реформували у Головний центр підготовки особового складу. Згодом у складі Головного центру забезпечено розгортання Центру підготовки підрозділів спеціального призначення. Навчально-тренувальний загін морської охорони реформували в Навчально-тренувальний центр морської охорони.

З 1 вересня 2018 р. розпочалося системне підвищення кваліфікації всіх категорій персоналу Держприкордонслужби у новоствореному Інституті підвищення кваліфікації Національної академії Державної прикордонної служби України. Але всі ці заходи мають тактичний характер. Система підготовки кадрів потребує більш корінних змін. Військовослужбовці повинні проходити курси підвищення кваліфікації один раз на п'ять років. Але більше ніж дві тисячі осіб із молодшого персоналу з початку служби не пройшли жодних курсів підготовки в наших навчальних закладах (із них майже 1 200 зараховані на службу у 2017 р.). Близько трьох з половиною тисяч військовослужбовців протягом останніх п'яти років не проходили жодних курсів підвищення кваліфікації. Такий стан справ став можливим у зв'язку з відсутністю принципової позиції щодо необхідності навчання кожного військовослужбовця.

Система підготовки кадрів передбачає в ході кар'єрного зростання не тільки підвищення рівня освіти, але й проходження підвищення кваліфікації, що реалізує Європейський принцип «освіти впродовж життя».

Навчальні центри з різних причин не використовуються відповідно до їх спроможностей. В умовах спроможності навчального центру приймати на навчання 3 000 осіб на практиці підготовлено 2 800 осіб (93 %). Наприклад, спроможність Кінологічного навчального центру дозволяє охопити 520 осіб, а наразі підготовлено 295 – 57 %, хоча некомплект кінологів на сьогодні становить 30 %. За спроможністю Навчально-тренувальний центр морської охорони може підготувати 350 осіб, підготував 372 – 106 %. Але 98 % цього показника – це короткострокові курси підвищення кваліфікації, а базову підготовку в центрах пройшли 54 військовослужбовці, що становить лише 2 % від можливостей навчальних центрів. Таку ситуацію можна було б виправдати, якби це було декілька років тому, коли велись активні бойові дії в зоні проведення антитерористичної операції, але зараз необхідно виправляти ситуацію.

Висновки. Таким чином, кадрові ризики в Державній прикордонній службі України мають мінімізуватися за такими напрямками: оптимізацією використання персоналу, удосконаленням системи професійного навчання, урахуванні потенційних конфліктів, загроз професійної деформації та виникнення корупційної поведінки.

Список бібліографічних посилань

1. Горбатюк 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. Грэхем Х. Т., Беннетт Р. Управление человеческими ресурсами: учеб. пособие для вузов / пер. с англ. под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 598 с.
3. 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.
4. Магась Г. А. Теоретичні засади публічного управління у сфері охорони державного кордону. *Eurasian Academic Research Journal*. Yerevan, 2018. № 8(26). С. 35 – 41.
5. 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.
6. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 2 343 від 29 жовт. 2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67225.
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.
8. Шекшня С. В. Управление персоналом современной организации. Москва: Дело, 2002. 368 с.
9. *Special Report: Challenges Facing DHS in Its Attempt to Hire 15,000 Border Patrol Agents and Immigration Officers*. (2017). OIG-17-98-SR. Retrieved from <https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2017/OIG-17-98-SR-Jul17.pdf>.

List of references

1. Horbatiuk 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. Grehem X. T., Bennett R. Upravlenie chelovecheskimi resursami: ucheb. posobie dlya

vuzov / per. s angl. pod red. T. Yu. Bazarova, B. L. Eremina. Moskva: YuNITI-DANA, 2003. 598 p. [in Russian].

3. 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].

4. Mahas H. A. Teoretychni zasady publichnogo upravlinnia u sferi okhorony derzhavnoho kordonu. *Eurasian Academic Research Journal*. Yerevan, 2018. № 8(26). P. 35 – 41 [in Ukrainian].

5. 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].

6. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro sotsialnyi i pravovyi zakhyst viiskovosluzhbovtsiv ta chleniv yikh simei» № 2 343 vid 29 zhovt. 2019 r. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67225 [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].

8. Shekshnya S. V. Upravlenie personalom sovremennoy organizatsii. Moskva: Delo, 2002. 368 p. [in Russian].

9. *Special Report: Challenges Facing DHS in Its Attempt to Hire 15,000 Border Patrol Agents and Immigration Officers*. (2017). OIG-17-98-SR. Retrieved from <https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2017/OIG-17-98-SR-Jul17.pdf> [in English].

MALANCHII Mykola

PhD in Public Administration, Doctoral Student,

National Academy of State Border Guard Service of Ukraine

MINIMIZATION OF PERSONNEL RISKS IN THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE

The article considers the peculiarities of designing the personnel risk management system of the State Border Guard Service of Ukraine. It is substantiated that the decisive role in this process belongs to the personnel management system.

It is proved that the effectiveness of personnel risk management is ensured by optimizing the use of staff, organizing vocational training, reducing overall staff costs through thoughtful, consistent and active labor market policies, taking into account potential conflicts, threats of professional distortion and corruption.

Key words: personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine, personnel risks, management, organizational development, personnel.

Надійшла до редколегії 31.08.20

ПАЛАГУСИНЕЦЬ Ростислав Васильович
канд. екон. наук, заступник керівника відділу
Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків
Апарату Верховної Ради України
ORCID: 0000-0003-1399-7164

ОСНОВНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО КАПІТАЛУ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

Визначаються механізми формування інтелектуального капіталу дипломатичної служби. Виявляється його роль у державному управлінні. Доводиться, що ефективна діяльність дипломатичної служби України як складового елементу системи державного управління неможлива без існування дієвих механізмів формування інтелектуального капіталу.

Зазначається, що основним принципом кадрової політики служби є особистісний підхід під час відбору майбутніх співробітників, а також під час роботи з діючими працівниками. Водночас нагромадження людського капіталу залежить як від рівня теоретичної та професійної підготовки працівника, так і від психологічної стійкості та гнучкості службовця. Тому потребують удосконалення способи та методика відбору працівників на відповідні посади в дипломатичній службі, процес якої повинен відбуватися з урахуванням професійних навичок та психічних особливостей особи. Зазначається, що не меншу роль у формуванні інтелектуального капіталу відіграє мотивація самого працівника, рівень якої потребує підвищення. Наголошується на важливій ролі періодичного підвищення кваліфікації працівників у нагромадженні людського капіталу дипломатичної служби.

Ключові слова: інтелектуальний капітал, дипломатична служба України, людські ресурси, кадрове забезпечення, державне управління.

Постановка проблеми. Управлінська діяльність держави не може бути ефективною без залучення всіх необхідних ресурсів. У цьому сенсі особливе значення надається саме інтелектуальному капіталові тієї чи іншої державної установи. Завдання державного управління реалізуються на високому рівні за рахунок існування дієвих механізмів формування вказаного виду ресурсів. Діяльність дипломатичної служби України як служби, завданням якої є реалізація зовнішньої політики держави, безпосередньо залежить від інтелектуального капіталу. Саме тому на сучасному етапі розвитку української держави аналіз механізмів формування вказаного виду ресурсів дипломатичної служби є актуальним питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагому роль у дослідженні інтелектуального капіталу як явища та його значення в сучасному суспільстві відіграли вітчизняні та зарубіжні вчені. Т. Понедільчук досліджує сутність поняття «інтелектуальний капітал», розкриваючи його як сукупність знань, досвіду та навичок працівників, що впливають на розвиток, конкурентоспроможність та стійкість організації. Автор розглядає структуру інтелектуального капіталу, акцентуючи увагу на такому його складникові, як людський ресурс, оцінює інтелектуальний капітал як ресурс нефінансового типу, досліджує основні недоліки методів оцінювання зазначеного виду ресурсів [14].

Теоретико-методологічне підґрунтя становлення інтелектуального капіталу досліджує М. Маркова. У своїй дисертації автор розглядає становлення інтелектуального капіталу як результат динамічного розвитку сучасного суспільства, аналізує роль інтелектуалізації молоді як необхідний чинник збереження нації. Інтелектуалізація розглядається як процес ефективного зростання розумового потенціалу на базі поєднання навичок та знань особи

теоретичного та професійного характеру, а також інформації. Мета інтелектуалізації – підтримка суспільного та економічного поступу. Інтелектуалізація сприяє формуванню та нагромадженню інтелектуального капіталу. На думку автора, саме ефективність зазначеного процесу робить успішними результати діяльності в тій чи іншій сфері діяльності [10]. Сутність поняття «інтелектуальний капітал» аналізується також у дослідженні З. Бутнік-Сіверського, який розглядає вказаний вид ресурсів як такий вид капіталу, який водночас має власні специфічні риси. Автор пропонує власний ряд основних ознак щодо вимірювання ефективної діяльності організації з урахуванням чинників інтелектуального капіталу [3].

Л. Едвінсон аналізує поняття інтелектуального капіталу як людського ресурсу та пропонує розглядати його шляхом дослідження характерних структурних елементів. Автор пропонує власне визначення інтелектуального капіталу як синтез розумових здібностей (як існуючих, так і можливих), професійних здібностей співробітників організації і структурних ресурсів [15]. Визначенню головних проблем формування людського капіталу в нашій державі присвячене дослідження І. Петрової. Науковиця досліджує взаємозв'язок освітнього та трудового ринків та виявляє чинники створення підґрунтя освітнього підґрунтя інформаційного соціуму, пропонує як основу дослідження використовувати компетентнісний принцип. У праці «Актуальні проблеми розвитку людського капіталу України» визначається головна мета зростання якості інтелектуального капіталу (як складника людського ресурсу), яка полягає в удосконаленні сфери освіти задля встановлення відповідності пропозиції освітньої галузі запитам ринку праці [13].

Сучасні вітчизняні дослідники недостатньо уваги приділяють питанню особливостей формування інтелектуального ресурсу дипломатичної служби України. Кадрове забезпечення як механізм формування інтелектуального потенціалу державного управління розглядають О. Амосов та Н. Гавкалова. Автори виділяють професійні, нормативно-правові, демографічні, соціально-економічні фактори формування інтелектуального капіталу України на сучасному етапі розвитку держави. На думку дослідників, значну увагу в цьому процесі варто приділити визначенню навичок та потенціалу співробітників служби державного управління та пошуку шляхів удосконалення підготовки майбутніх працівників зазначеної галузі [1]. А. Гончарова досліджує роль дипломатичної служби України в структурі державного управління, її специфічні ознаки. Вона подає аргументи щодо необхідності реформування законодавчої бази, на яку спирається робота дипломатичної служби, створення сучасних підходів до принципів роботи і завдань установи. Дослідниця визначає головні проблеми роботи служби та формулює методи поліпшення ефективності роботи дипломатичної служби [4].

Кадрове забезпечення як основний механізм формування дипломатичної служби розглядає також Н. Пахомова. На думку автора, головним інструментом зростання інтелектуального потенціалу служби є курси підвищення кваліфікаційного рівня її співробітників. До переліку нових підходів до вдосконалення рівня ефективності роботи працівників дослідниця відносить мотивацію співробітників, їх психологічний стан, використання професіограм [12]. Теоретична інформація стосовно специфіки, функцій діяльності вітчизняної дипломатичної служби, її структури міститься в навчальному посібнику «Сучасна дипломатична служба» Б. Гуменюк, О. Щерби [5]. Автори аналізують правові аспекти діяльності відомства, що формують базові принципи служби.

Мета статті – визначити механізми формування інтелектуального капіталу дипломатичної служби та виявити його роль у державному управлінні.

Викладення основного матеріалу. Виникнення поняття «інтелектуальний капітал» пов'язують з появою типу економіки, що спирається на знання, які

приносять користь як основний елемент виробничого процесу. Подібна трансформація відбулася завдяки підвищенню можливостей залучення інтелектуального потенціалу, що привело до зміни особливостей трудової діяльності та зростання рівня самої економіки [14, с. 52].

На думку більшості дослідників, поняття інтелектуального капіталу з'явилося в працях науковця Д. Гелбрейта наприкінці 60-х рр. XX ст. Основою цього явища є концепція «людського капіталу». Однак зазначена концепція не є досконалою з огляду на соціальні трансформації, що спричиняють появу економічних галузей, повністю залежних від інтелектуального чи креативного потенціалу працівників [3, с. 16].

Сучасні науковці схильні розглядати інтелектуальний капітал у двох вимірах. Перший відносить до нього лише людський фактор. У другому, на думку Н. Маркової, інтелектуальний капітал являє собою «поступове підвищення інтелектуального рівня на основі синтезу інформації, професійних знань, умінь та навичок окремого індивіда, що відбувається для забезпечення відповідності сучасним умовам та отримання соціально-економічного ефекту» [10, с. 10]. Унаслідок цього формуються нагромадження самого розумового ресурсу, що серйозно впливає на успішність праці.

Поняття інтелектуального капіталу як соціально-економічного явища можна розглядати в таких напрямках: як знання; як структуру; як нематеріальні активи; як людський ресурс.

У сучасній науці не існує єдиного погляду на визначення сутності терміна «інтелектуальний капітал». З огляду на розробки різних учених можна виділити такі тлумачення:

- інтелектуальний ресурс, який відіграє роль матеріала для більш ефективного виробництва;
- інтелектуальний актив підприємства чи організації, включаючи інтелектуальну власність;
- відносини між суб'єктами економіки в контексті наукового поступу;
- взаємозв'язок інтелектуальних здібностей людини та машини;
- продукт інтелектуальної діяльності, що був придбаний або створений [14, с. 53].

Якісне управління інтелектуальним капіталом має сприяти не лише отриманню прибутків, а й створенню конкурентних переваг порівняно з іншими підприємствами, організаціями, установами. Значна кількість учених розглядає інтелектуальний капітал насамперед саме з точки зору людських ресурсів, маючи на увазі поєднання знань, умінь, навичок, професійної підготовки та особистих якостей працівників. Л. Едвінсон, крім людського, виділяє структурний капітал (рис. 1) [15, с. 89].



Рис. 1. Структура інтелектуального капіталу

Загалом інтелектуальний капітал визначається як поєднання знань, умінь та якостей працівників організації, які можна оцінити, отримати з них прибуток або досягти певної мети. Подібне визначення цього терміна дозволяє охопити ринкову, управлінську, технологічну сфери. З огляду на різні класифікації інтелектуального капіталу варто розглядати його як філософську, економічну та загальну категорію.

Якщо розглядати інтелектуальний капітал як філософську категорію, то вказаний термін означає можливість мислити, апелюючи до найвищих рівнів мислення. Також інтелектуальний капітал розглядається як сукупність теоретичних, наукових, практичних знань та навичок людей, соціуму щодо певних питань, дій, процесів тощо.

Сприйняття інтелекту в понятті інтелектуального капіталу підприємства як складника відтворювального процесу має бути фундаментом для створення оновленої концепції управління господарством. Згідно з даними експертів, більше ніж на 70 % вартість цих підприємств залежить від нематеріальних активів та сукупності знань і умінь. Біржова вартість сучасних організацій майже повністю залежить від нематеріальних активів. Важливим завданням державної політики у сфері економіки сьогодні є створення інноваційної концепції економічного розвитку. Саме його реалізація дозволяє державі повноцінно сформувати інноваційну економіку.

На сучасному етапі термін «інтелектуальний капітал» вживається в контексті економічної діяльності того чи іншого підприємства [14, с. 54]. Водночас економічний та суспільний поступ неможливий без ефективної діяльності державних служб. Законодавчі зміни та реформаторська політика в сучасній Україні зумовлюють потребу появи ефективних можливостей щодо професійного зростання осіб, які працюють в установах та службах державного управління [13, с. 106]. Сьогодні система нагромадження інтелектуального капіталу в структурі державного управління має низку проблем. Освітні програми не завжди акцентують увагу на тих завданнях, що постануть перед майбутніми державними службовцями [6, с. 154].

Існують вади в аналізі актуальних вимог до професійної освіти, що призводять до відсутності зв'язу між безпосередньо державним управлінням та можливостями підвищення кваліфікаційного рівня працівника в тій чи іншій сфері [14, с. 54]. Недосконаліми також є механізми керівництва координацією діяльності освітніх закладів та державних службовців.

Інтелектуальний капітал відіграє значну роль в ефективній реалізації основних завдань державного управління. Вказаний ресурс є водночас як суб'єктом, так і об'єктом діяльності відповідних установ [8, с. 124]. Сьогодні інтелектуалізація управлінських процесів стає одним із головних чинників успішної реалізації державного управління, а професійний та інтелектуальний потенціал кадрів – його основною складовою частиною [13, с. 107].

Важливою ланкою в системі державного управління є дипломатична служба України. Незважаючи на належність до вказаної системи, дипломатична служба має певні особливості. Вони виявляються у постійній зміні місцезнаходження працівників, їх переїзді за кордон, кадровій ротації, специфіці закордонної служби, яка передбачає дотримання дипломатом українських та іноземних правових норм. У цьому контексті від інтелектуального ресурсу вітчизняних дипломатичних відомств безпосередньо залежить ефективність їх діяльності [4, с. 420]. Згідно із Законом України «Про дипломатичну службу» її співробітниками можуть бути особи, що мають українське громадянство, професійну освіту, відповідні навички та якості, високий рівень володіння іноземними мовами та задовільний стан здоров'я. Структура представництва дипломатичної служби визначається безпосередньо Міністерством закордонних справ України. До повноважень цього міністерства належить визначення його складу (рис. 2) [4, с. 422]. Список дипломатичних посад наведено у ст. 18 Закону України «Про дипломатичну службу».

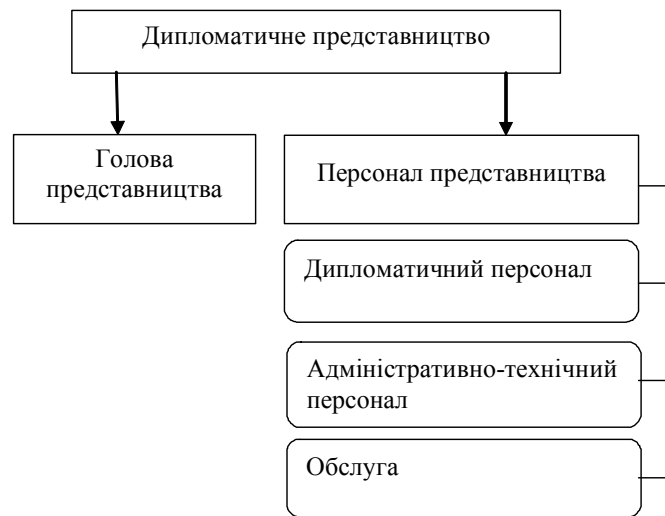


Рис. 2. Склад дипломатичного представництва

Професіоналізм та інтелектуальний рівень дипломатів потужно впливає на державний розвиток, як і військові, економічні та науково-технічні ресурси. Зовнішня політика держави залежить від рівня професіоналізму її дипломатів та їх ефективної роботи. Водночас трансформації в системі діяльності дипломатичних відомств спричинені постійними змінами в міжнародних відносинах, глобалізаційними та інтеграційними процесами, підвищенням ролі технічних новачків та інформації. Це зумовлює необхідність підвищення професійного рівня вітчизняних дипломатів, ефективного нагромадження та застосування інтелектуального капіталу [5, с. 25].

До функцій дипломатичної служби належить, окрім інших, діяльність у сфері управління та адміністрації задля кадрового забезпечення установ, підпорядкованих Міністерству закордонних справ України. Зазначена діяльність включає роботу з кадрами, підготовку необхідної документації, аналіз відповідної інформації, роботу щодо технічного та фінансового забезпечення та ін. Відповідно зростають вимоги до професійних навичок працівників дипломатичної служби України [11, с. 89]. Дипломатична діяльність передбачає величезне коло обов'язків, до якого належать: реалізація державних завдань різного характеру на міжнародній арені, захист прав громадян України за кордоном, захист інтересів держави, створення сприятливих умов для державного управління. Відповідний перелік завдань зумовлює необхідність участі в їх реалізації найбільш професійних працівників, кар'єра яких безпосередньо залежить від успіхів, ефективності, необхідних інтелектуальних якостей. Дипломатична робота вимагає значного обсягу знань, умінь та навичок, які передбачають відповідальність, професійність, високий культурний рівень, знання іноземних мов, політичну обізнаність, психологічну стійкість тощо [4, с. 421 – 422].

До найважливіших чинників формування інтелектуального капіталу належить освіта. Саме завдяки освіті особа набуває необхідних цінностей, знань, здібностей. Якість знань окремого індивідуума зумовлює його цінність на сучасному ринку праці [15, с. 89]. Дипломатична галузь забезпечується необхідними кадрами завдяки відповідним навчальним закладам. В авангарді дипломатичної освіти нашої держави стоїть Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Т. Г. Шевченка. Вагому роль у професійній підготовці майбутніх дипломатів також відіграє Дипломатична академія України, створена в середині

90-х рр. XX ст. при Міністерстві закордонних справ України. До основних завдань цього закладу вищої освіти входить не тільки безпосередня підготовка майбутніх дипломатів, але й підвищення кваліфікації працівників дипломатичної служби. Також в академії проводяться відповідні наукові дослідження [12, с. 66].

Сьогодні окрема особа є основним фактором плідної роботи з точки зору менеджменту. Подібна тенденція характерна для більшості сфер трудової діяльності, у тому числі й управлінської [2, с. 82]. Трансформації в площині міжнародних відносин впливають на вимоги до працівників дипломатичної служби; це і науковий поступ, і підвищення ролі інформації, і міждержавне співробітництво та конкуренція. Інтелектуальний капітал дипломатичної служби формується завдяки вмінням та навичкам, знанням, прагненню до підвищення професійного та інтелектуального рівня [1].

Водночас професійна підготовка не є єдиною вимогою до сучасного дипломата. Важливими факторами успішної діяльності на міжнародній арені є усвідомлення її специфіки та закономірностей, здатність до вибору оптимальних механізмів досягнення цілей, комунікабельність, рішучість у прийнятті рішень та вміння йти на компроміси [12, с. 66].

Нагромадження інтелектуального капіталу дипломатичної служби безпосередньо залежить від виваженої кадрової політики установи. На сучасному етапі її основним принципом став особистісний підхід під час відбору майбутніх співробітників, а також під час роботи з діючими працівниками. Це зумовлено прагненням ефективного залучення індивідуальних якостей особи з метою вирішення більш масштабних завдань. Головним фактором під час відбору кандидатів на дипломатичну службу залишається перевірка рівня їхніх професійних знань. Окрім теоретичних знань, майбутній працівник повинен знати особливості діяльності служби, власні посадові обов'язки, уміти вести переговори [4, с. 422].

Персонал для дипломатичної служби відбирає Департамент персоналу Міністерства закордонних справ України. Майбутні працівники мають шанс зайняти посаду як у закордонному відомстві, та і в центральних установах. До векторів роботи департаменту належить дотримання вимог та принципів кадрової політики, що зумовлює аналітичну роботу з ринком праці, грамотний вибір кандидатів та їх працевлаштування, кваліфікаційну перепідготовку кадрів, їх ротацію, контроль за виконанням цілей та планування [1]. Ще одним вектором діяльності департаменту є пошук нових можливостей кадрового поповнення, ротації, звільнення або скорочення працівників, створення бази резерву кадрів, фіксація дисциплінарних правопорушень та пошук механізмів боротьби з ними [4, с. 423].

Основою отримання роботи в дипломатичній службі України є конкурс. Подібний спосіб прийняття на службу регулюється вітчизняним законодавством. Посаду в установах служби можна отримати й без конкурсу, однак лише у випадку призначення Президентом України. Дотримання конкурсних умов регулює комісія, яка формується на основі спеціального урядового наказу. Відбір кандидатів починається з відповідних оголошень у засобах масової інформації. Після цього претенденти надають необхідну документацію. За результатами аналізу документів кандидати, що відповідають вимогам, проходять відповідний екзаме́н. Перепо́нами до отримання роботи в дипломатичній службі для кандидатів можуть бути: попередня судимість, стан здоров'я, вік, недієздатність, відсутність необхідної освіти та ін. У разі відсутності зазначених перешкод, відповідності документів для кандидатів проводяться іспити (комп'ютерне тестування) на виявлення рівня знання мов та володіння нормами українського законодавства [1]. Серед основних нормативно-правових актів, знання яких відіграє важливу роль під час відбору, – Конституція України, законодавство про дипломатичну службу, норми міжнародного законодавства. Після іспитів починається період співбесід. Від

результатів їх проходження залежить, чи отримає людина посаду, чи стане частиною кадрового резерву [4, с. 423 – 424].

Саме конкурсна основа зумовлює ефективність відбору кращих співробітників, які формують інтелектуальний (перш за все людський) капітал дипломатичної служби України, що відповідає міжнародним вимогам. Водночас такий принцип відбору не можна назвати досконалим, адже конкурс може відбуватися протягом занадто великого проміжку часу. Подібна ситуація, зі свого боку, гальмує можливість прийняття на роботу резервістів. Безпосередньо сам кадровий резерв також повинен збільшуватися. Це можна втілити в життя завдяки цілеспрямованій роботі зі здобувачами професійної освіти закладу вищої освіти задля визначення їх професійних якостей та ознайомлення з вимогами для отримання посади у відомствах дипломатичної служби [1].

Удосконалення потребують способи та методика відбору працівників на відповідні посади дипломатичної служби, який повинен відбуватися з урахуванням навичок кожної особи (комунікабельності, лідерських якостей, відповідальності тощо), її психічних якостей. Для цього до роботи в екзаменаційній комісії необхідно залучати психологів, які могли б допомогти у визначенні сильних та слабких сторін майбутнього службовця. Урахування психічних особливостей службовців має на меті сформувати безпечний мікроклімат у робочому середовищі, забезпечити профілактику можливих конфліктних ситуацій, що, своєю чергою, забезпечить зростання якості роботи служби.

При цьому подібна методика не матиме належної ефективності в разі роботи відомств за кордоном, адже на працівників впливають фактори того суспільного середовища, у якому вони перебувають. Однак позитивний мікроклімат у середині відомства сформувати можливо. Для цього необхідно докласти зусиль до аналізу специфіки соціальних процесів у державі, на території якої працює відомство. Наприклад, особливості перебування в країнах із сильним впливом релігійних факторів або з важкими природними умовами відрізняються від умов перебування в державах Західної Європи. Ця специфіка впливає як на все відомство, так і окремо на будь-якого співробітника, що виявляється, насамперед, у психологічних труднощах [12, с. 67].

Формування інтелектуального капіталу дипломатичної служби безпосередньо залежить від рівня як теоретичної та професійної підготовки працівника, так і від психологічної стійкості та гнучкості службовця. Зазначений рівень, на думку Н. Пахомової, можна визначити за допомогою професіограм від Департаменту персоналу Міністерства закордонних справ України [12]. Професіограма являє собою перелік та аналіз як психічних, так і професійних якостей майбутнього працівника і має містити перелік посадових обов'язків співробітника дипломатичної служби. Таким чином, зазначена система ознак може бути використана як проєкція працівника служби та проєкція самої дипломатичної посади (обов'язки, права, функції, цілі). Грамотна робота з професіограмами дозволяє більш критично підійти до відбору необхідних кадрів, що, у свою чергу, сприяє нагромадженню інтелектуального капіталу служби. Адже професіограми дозволяють визначити інтелектуальний рівень кандидата, його досвідченість та освітній рівень, психологічний тип, навички комунікації, моральну та ділову етику, стресостійкість тощо. Застосування подібної системи ознак надає дійовий механізм підбору кадрів [12, с. 67].

Дипломатична служба України успадкувала ряд негативних рис із радянського періоду. До них можна віднести:

- низький рівень захисту інформації;
- лінійну управлінську структуру;
- кадрові проблеми;

– проблеми з фінансуванням;
– недостатній взаємозв'язок дипломатичної служби та Міністерства закордонних справ України з необхідними структурними елементами системи державного управління.

З огляду на необхідність реформування дипломатичної служби, вирішення її основних проблем у квітні 2018 р. Верховна Рада України прийняла новий закон «Про дипломатичну службу», який незабаром відправили на доопрацювання. На сьогодні для виконання зовнішньополітичних функцій держави за кордоном працюють 80 українських дипломатичних представництв, 31 консульське представництво, 8 Генеральних консульств при міжнародних організаціях. В апараті Міністерства закордонних справ України задіяно більше ніж 600 співробітників, майже 1000 працівників перебувають на дипломатичній службі за межами держави.

На сучасному етапі до формування молодого покоління службовців звернена значна увага Міністерства закордонних справ України. Прикладом цієї тенденції є значна частка залучених до дипломатичної служби на території України людей, що не досягли 30-річного віку. У відомствах за межами держави також працює велика кількість молодих дипломатів. Однак дипломатична служба має більш ефективно реагувати на виклики з боку ринку праці. Це можливо лише в разі правильної реакції з боку освітньої сфери. Про наявність проблем свідчить той факт, що за останніми даними тільки приблизно 30 % випускників вітчизняних закладів вищої освіти обирають роботу за отриманою спеціальністю. Нині труднощів у пошуку роботи зазнають 95 – 100 тис. колишніх студентів. Лише чітка орієнтація ринку освіти на потреби ринку праці спроможна змінити ситуацію [5, с. 27].

На формування інтелектуального капіталу дипломатичної служби України впливає специфіка проходження служби, зокрема існування постійної ротації, яка полягає у плановому заміщенні співробітників у дипломатичних установах, що регулюється рішеннями Міністерства закордонних справ України. З ротацією пов'язані тривалі відрядження, зумовлені не лише службовою необхідністю, а й професійними якостями працівника, його досвідом, підготовкою, навичками. Довготривалому відрядженню працівника передують його спеціальне стажування. Відрядження співробітника в закордонне представництво, розташоване в країні зі сприятливими кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією, триває до 48 місяців. В іншому випадку відрядження триває не більше ніж 36 місяців. Термін між двома довготривалими закордонними відрядженнями становить 2 роки.

Загалом кадрове забезпечення дипломатичної служби має базуватися на ефективному виявленні психологічних особливостей та професійних здібностей майбутнього співробітника. Крім того, кадрова робота має включати в себе створення перспективного плану майбутньої кар'єри співробітника. Не меншу роль у формуванні інтелектуального капіталу відіграє мотивація самого працівника, яка складається з різноманітної кількості чинників матеріального та нематеріального характеру. Однак мотивація співробітників відомств дипломатичної служби не є ідеальною і потребує трансформації [12, с. 67].

Висновки. Таким чином, до механізмів формування інтелектуального капіталу дипломатичної служби в значенні людського капіталу можна віднести отримання необхідної освіти, грамотну роботу з підбору кадрів, підвищення кваліфікації співробітників служби, мотивацію працівників. Дослідження кадрового складу відомства дає підстави стверджувати про певний дисбаланс кадрового забезпечення у професійній підготовці. Це й зумовлює появу проблем в якісному використанні потенціалу працівників, що негативно відображається на формуванні інтелектуального капіталу дипломатичної служби. Водночас підвищення професійних компетенцій співробітників відбувається на основі

підвищення кваліфікаційного рівня. Основним джерелом поповнення співробітників для служби залишається Дипломатична академія при Міністерстві закордонних справ України, яка забезпечує науковий підхід у процесі підготовки кандидатів, нагромадження інтелектуального капіталу служби. Удосконалення процесу відбору та подальшої підготовки кадрів сприятиме трансформації вже існуючих та появи нових механізмів формування інтелектуального капіталу.

Список бібліографічних посилань

1. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Підготовка кадрів для державної служби як засіб формування інтелектуального капіталу державного управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. Вип. 2(2). URL: <http://192.168.11.2/zbirnik/2009-02/09aoykdu.pdf>.
2. Бацалай Т. М. Сутність інтелектуального капіталу інноваційно-активного підприємства. *Економ. вісн. Донбасу*. 2012. № 2. С. 82.
3. Бутнік-Сіверський О. Б. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект. *Інтелектуальний капітал*. 2002. № 1. С. 16 – 27.
4. Гончарова А. О. Дипломатична служба як складова частина Державної служби України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1. С. 420 – 424.
5. Гуменюк Б. І., Щерба О. В. Сучасна дипломатична служба: [навч. посіб.]. Київ: Либідь, 2001. С. 25 – 27.
6. Иноземцев В. Л. За пределами экономического общества. Москва: Academia, 1998. 154 с.
7. Комаров И. Интеллектуальный капитал. *Персонал*. 2000. № 5. С. 54 – 62.
8. Кузьмінський В. О. Теоретичні основи інтеграції капіталів. *Фінанси України*. 2003. № 2. С. 124 – 132.
9. Леонтьев Б. Цена интеллекта. Интеллектуальный капитал в российском бизнесе. Москва: Акционер, 2002. 200 с.
10. Маркова Н. С. Теоретико-методичні основи формування й розвитку інтелектуального капіталу: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.09.01. Харків, 2005. 19 с.
11. Марутян Р. Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави. *Зб. тез наук. доп. наук.-практ. конф.* (Київ, 4 квіт. 2019 р.). Київ: Нац. акад. СБУ, 2019. С. 89.
12. Пахомова Н. І. Удосконалення механізмів підбору кадрів дипломатичної служби України. *Економіка та держава*. 2011. № 10. С. 66 – 67.
13. Петрова І. Л. Актуальні проблеми розвитку людського капіталу України. *Економічний аналіз*. 2013. Т. 13. С. 106 – 107.
14. Понедільчук Т. В. Інтелектуальний капітал: сутність та методи оцінки. *Ефективна економіка*. 2014. № 6. С. 52 – 54.
15. Edvinsson, L., & Malone, M. (2002). *Kapital intelektualny*. Warszawa, PWN. Warszawa, Difin.

List of references

1. Amosov O. Yu., Havkalova N. L. Pidhotovka kadriv dlia derzhavnoi sluzhby yak zasib formuvannia intelektualnoho kapitalu derzhavnoho upravlinnia. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*. 2009. Vyp. 2(2). URL: <http://192.168.11.2/zbirnik/2009-02/09aoykdu.pdf> [in Ukrainian].
2. Batsalai T. M. Sutnist intelektualnoho kapitalu innovatsiino-aktyvnoho pidpriemstva. *Ekonom. visn. Donbasu*. 2012. № 2. P. 82 [in Ukrainian].
3. Butnik-Siverskyi O. B. Intelektualnyi kapital: teoretychnyi aspekt. *Intelektualnyi kapital*. 2002. № 1. P. 16 – 27 [in Ukrainian].
4. Honcharova A. O. Dyplomatychna sluzhba yak skladova chastyna Derzhavnoi sluzhby Ukrainy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2011. № 1. P. 420 – 424 [in Ukrainian].
5. Humeniuk B. I., Shcherba O. V. Suchasna dyplomatychna sluzhba: [navch. posib.]. Kyiv: Lybid, 2001. P. 25 – 27 [in Ukrainian].
6. Inozemtsev V. L. Za predelami ekonomicheskogo obschestva. Moskva: Academia, 1998. 154 p. [in Russian].
7. Komarov I. Intellektualnyi kapital. *Personal*. 2000. № 5. P. 54 – 62 [in Russian].

8. Kuzminskyi V. O. Teoretychni osnovy intehtratsii kapitaliv. *Finansy Ukrainy*. 2003. № 2. P. 124 – 132 [in Ukrainian].
9. Leontev B. Tsena intellekta. *Intellektualnyi kapital v rossiyskom biznese*. Moskva: Aktsioner, 2002. 200 p. [in Russian].
10. Markova N. S. Teoretyko-metodychni osnovy formuvannia y rozvytku intelektualnoho kapitalu: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk: 08.09.01. Kharkiv, 2005. 19 p. [in Ukrainian].
11. Marutian R. Aktualni problemy upravlinnia informatsiinoiu bezpekoiu derzhavy. *Zb. tez nauk. dop. nauk.-prakt. konf.* (Kyiv, 4 kvit. 2019 r.). Kyiv: Nats. akad. SBU, 2019. – P. 89 [in Ukrainian].
12. Pakhomova N. I. Udoskonalennia mekhanizmv pidboru kadriv dyplomatychnoi sluzhby Ukrainy. *Ekonomika ta derzhava*. 2011. № 10. P. 66 – 67 [in Ukrainian].
13. Petrova I. L. Aktualni problemy rozvytku liudskoho kapitalu Ukrainy. *Ekonomichnyi analiz*. 2013. T. 13. P. 106 – 107 [in Ukrainian].
14. Ponedilchuk T. V. Intellektualnyi kapital: sutnist ta metody otsinky. *Efektivna ekonomika*. 2014. № 6. P. 52 – 54 [in Ukrainian].
15. Edvinsson, L., & Malone, M. (2002). *Kapital intelektualny*. Warszawa, PWN. Warszawa, Difin [in Polish].

PALAGUSYNETS Rostyslav

PhD in Economics, Deputy Head of the Department of Interparliamentary Relations of the Office of the Verkhovna Rada of Ukraine

KEY ASPECTS OF THE MECHANISM OF FORMATION OF INTELLECTUAL CAPITAL OF THE DIPLOMATIC SERVICE

Successful implementation of public administration tasks depends on the efficient use of possible resources. One of the main types of such resources is intellectual capital in determining the knowledge, skills and qualities of employees of the organization, through which you can achieve a certain goal. Effective activity of the diplomatic service of Ukraine, as a component of the system of public administration, is impossible without the existence of effective mechanisms for the formation of intellectual capital.

An important factor in the formation of intellectual capital of the diplomatic service is professional education, the task of which is to promote the acquisition of the future employee the necessary knowledge, skills and values. The personnel policy of the service also influences the formation of this type of resources. Currently, its main principle has been a personal approach in the selection of future employees, as well as while working with already engaged employees. An important role in the accumulation of human capital of the service is played by periodic training of employees, specific features of the service.

The ways of creation of the intellectual capital of the diplomatic service are effective and diverse. At the same time, the accumulation of human capital depends on the level of theoretical and professional training of the employee, as well as on the psychological stability and flexibility of the employee. The methods and techniques of selecting employees for the relevant positions, their work in the diplomatic service need to be improved. This process should also take into account the professional skills and mental characteristics of the person. The level of motivation of the employee that plays an important role in the formation of intellectual capital needs to be increased.

Key words: intellectual capital, diplomatic service of Ukraine, human resources, staffing, public administration.

Надійшла до редколегії 15.09.20

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075

doi: 10.33287/102057

ЛИПОВСЬКА Наталія Анатоліївна

д-р наук з держ. упр., проф., зав. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0002-9288-4733

ТАРАСЕНКО Тетяна Миколаївна

канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0002-2713-6990

СИСТЕМА ПРОФЕСІЙНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначається зміст та структура системи професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування. Досліджується інституціональна парадигма розгляду служби в органах місцевого самоврядування та системний підхід до вивчення моделі професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування з виокремленням принципів її дослідження. Наукові пошуки спираються на аксіологічний підхід, який дозволив розкрити зв'язок цінностей публічної служби з факторами служби в органах місцевого самоврядування та структурою особистості. На цій основі виокремлюються такі компоненти професійної ідентичності, як: система професійних цінностей, професійна компетентність та готовність до професійної діяльності. До критеріїв професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування віднесена інтеріоризація ціннісних орієнтацій, заснованих на принципах моральності й моралі. Застосовується феноменологічний аналіз професійної ідентичності як підвиду соціальної ідентичності з урахуванням чинників професіогенезу. Окреслюються контури системи професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування з урахуванням особливостей еволюції цього інституту в Україні. Особлива увага приділяється розгляду діалектики загального, особливого й одиничного в змісті професійної ідентичності службовця місцевого самоврядування. Результати дослідження дозволили визначити принципи дослідження моделі професійної ідентичності службовця місцевого самоврядування. Здійснення управлінського впливу на процес формування високого рівня професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування актуалізує проблему визначення структури та змісту системи професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування. Результати дослідження дозволяють зробити висновок, що в основі професійної ідентичності лежить комплекс професійно важливих якостей особистості, який складається з низки підсистем: моральні (підструктури екстернальної та інтернальної спрямованості, а також інтра- та інтерперсональні якості), суспільно-політичні, правові, комунікативні, психологічні, спеціальні якості. Підтверджується, що успішне формування професійної ідентичності конкретного службовця залежить від рівня його авторитету та довіри до нього громадян. Відповідно, формування високого рівня професійної

© Липовська Н. А., Тарасенко Т. М., 2020

Public Administration and Local Government, 2020, issue 3(46)

ідентичності службовців місцевого самоврядування є умовою та запорукою підвищення довіри громадян до влади.

Ключові слова: професійна ідентичність, професійна компетентність, службовець місцевого самоврядування, служіння громаді, публічна служба, служіння публічним інтересам.

Постановка проблеми. Визначення структури та змісту системи професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування є актуальним напрямом наукових пошуків. Важливість цієї проблематики підсилюється такими чинниками, як: трансформаційні зміни системи місцевого самоврядування та зростаючі вимоги до публічних службовців загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професіогенез служби місцевого самоврядування, а тим більше формування професійної ідентичності самоврядних службовців не знайшли належної уваги в наукових публікаціях. Хоча окремі аспекти цієї проблематики відображені в дослідженнях, присвячених різним проблемам професіоналізації служби місцевого самоврядування (Л. Гузар [5], С. Краснопорова [7], Г. Кушнірова [8], І. Шпекторенко [19]) та державної служби (Є. Бородін, К. Ващенко, Н. Гончарук, С. Серьогін [15]). У нашому дослідженні враховуються наукові пошуки різних галузей знань, що розширює можливості міждисциплінарного розкриття зазначеної теми. Зокрема, наукові публікації, присвячені розгляду таких аспектів: професійна ідентичність як соціальний феномен (О. Остапівський [13], К. Шамлян [17]), національна та соціальна самоідентифікація особистості з урахуванням історичного розвитку (М. Бойченко, О. Яковлева, В. Лях [1]), публічність як провідна якість сучасної особистості та публічна сфера політик (О. Третяк [20]), забезпечення фахової компетентності у контексті відносин «людина – техніка – технологія – освіта – фахова компетентність» (В. Мудрак [9]).

Водночас сьогодні особливо гостро відчувається потреба осмислення сутності ідеї служіння публічним інтересам, суспільному благу, громаді як аксіологічного базису формування професійної ідентичності самоврядних службовців у контексті побудови взаємовідносин влади та суспільства, наявного рівня довіри громадян до публічних службовців. Відповідно до цього особливий інтерес викликає питання впливу різних етапів еволюції місцевого самоврядування на формування зазначеної професії та виокремлення контурів системи професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування.

Метою статті є визначення змісту та структури системи професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування.

Викладення основного матеріалу. Особливістю розвитку місцевого самоврядування в Україні протягом різних історичних етапів є те, що він відбувався на тлі складних процесів державотворення. У науковій літературі існують різні підходи до виокремлення етапів розвитку місцевого самоврядування. Одним із прикладів є поділ на такі періоди: зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування; європеїзація місцевого самоврядування; русифікація українського місцевого самоврядування; українізація місцевого самоврядування. Особливістю цих періодів є те, що вони відбувалися на різних територіях паралельно один одному [4]. Цей факт свідчить про багатоаспектність та складність формування інституту місцевого самоврядування на українських землях та виокремлення професійної групи службовців місцевого самоврядування. Крім того, враховуючи світовий досвід побудови моделей територіальної організації влади на місцях (англо-американська (англосаксонська), континентальна (романо-германська або європейська), іберійська, радянська), важливим, на наш погляд, є врахування особливостей, пов'язаних із радянським періодом. Цей етап характеризується повсюдністю партійного управління як основи організації та функціонування державної влади, зосередження уваги на загальнодержавних

завданнях, підпорядкуванням їм місцевих інтересів. Така модель управління мала наслідком руйнування традицій вирішення питань місцевого значення на основі самоорганізації жителів, захисту місцевих інтересів територіальної громади, професійної діяльності щодо служіння інтересам членів територіальної громади. Тим самим специфіка діяльності місцевих рад цього періоду свідчить про відсутність розвитку управлінської діяльності з вирішення питань місцевого значення на основі місцевого самоврядування як окремої форми публічної влади. Характерною рисою цього часу, за висновком І. Грицяка, є «відсутність кваліфікованих спеціалістів з питань місцевого врядування» [4, с. 64].

Вирішення питань місцевого значення на основі самоорганізації населення є основою формування місцевої влади, яка була (і залишається) основним виразником потреб, інтересів населення, що проживає на відповідній території, найближчим рівнем влади до людей. Відповідно сутність місцевого самоврядування визначається діяльністю з управління публічними справами організації життя місцевого населення, здійсненням цієї діяльності в інтересах громади.

Проблематика співвідношення особистості, особистих прагнень до свободи, справедливості та держави, державних інтересів у формуванні ідейно-ціннісних засад професійної діяльності служіння громаді має особливе значення. Так, аналізуючи український досвід державотворчих процесів та акцентуючи увагу на сучасному розумінні основ державотворення, дослідники зазначають, що в їх основі лежить пріоритет особистості над державою [11].

Контури формування професії службовців місцевого самоврядування залежать від обраного методологічного підходу до інтерпретації терміна «служба». Не заглиблюючись у переваги та обмеження існуючих парадигм: діяльнісної, організаційної, інституціональної тощо, – зазначимо, що в межах останньої служба в органах місцевого самоврядування – це особливий вид професійної (трудової) діяльності, специфіка якої характеризується такими ознаками: заміщення службовцем посади відбувається на основі трудового договору (контракту); за професійну діяльність службовці отримують грошову винагороду; діяльність з виконання повноважень відповідних органів місцевого самоврядування підпорядковується територіальному утворенню; службовці забезпечують повноваження органу місцевого самоврядування як основну роботу протягом невизначеного часу (постійно). Постійна основа діяльності службовців забезпечує професіоналізм служби, її стабільність [7].

До особливостей, пов'язаних із визначенням правових підходів до формування інституту служби в органах місцевого самоврядування, можна віднести «прецедент надання посадовим особам місцевого самоврядування статусу державних службовців», що розкривається в публікації Є. Бородіна [2]. Цей епізод відбувся в період прийняття Закону України «Про державну службу» у 1993 р. до прийняття окремого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. У чинному законі служба в органах місцевого самоврядування визначається як професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, на постійній основі, спрямована на реалізацію територіального громадою свого права на місцеве самоврядування й окремих повноважень органів виконавчої влади [14]. Сучасний розвиток цієї професійної діяльності спрямований на формування професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування як складника публічної служби. Концепт публічної служби накладає відповідні вимоги до службовців місцевого самоврядування, що потребує окремого вивчення з урахуванням внутрішніх та зовнішніх чинників розвитку держави та суспільства, відносин особистості, громадянина з органами публічної влади.

Однією з умов успішного розвитку людини є оволодіння професією, включення до професійної спільноти, ідентифікація з нею. Питання про розвиток професійної ідентичності включається в коло загальної проблеми становлення професіонала.

Це можливо тому, що професійна ідентичність є внутрішнім джерелом професійного розвитку й особистісного зростання будь-якого суб'єкта діяльності [6].

Для опису особливостей феномену професійної ідентичності звернемося до докторської дисертації Л. Шнейдер, яка визначає професійну ідентичність, зіставляючи її з поняттями професії, професійної придатності й професійної готовності. Професійна ідентичність як підвид соціальної ідентичності пов'язана з професійною освітою, трудовою діяльністю, за яку людина одержує певну винагороду і засоби для існування [18]. Л. Шнейдер виділила структурні компоненти професійної ідентичності: прототипові професійні образи, систему особових цінностей професіонала, значення і просторово-часові характеристики здійснюваної діяльності [16; 18].

У професійній ідентичності присутні системи професійних цілей, цінностей і переконань, які виявляються в процесі вирішення людиною професійних проблем і набуття досвіду професійного самовизначення.

Таким чином, на нашу думку, основними компонентами професійної ідентичності є система професійних цінностей і набута компетентність до професійної діяльності. Виділення зазначених компонентів як основних не применшує достоїнств інших компонентів, таких як: емоційний, вольовий, індивідний та ін., які належать до загальнопсихологічних характеристик людини.

Професія відповідає рівню зовнішньої активності і передбачає зайнятість чимось. Професійна придатність є нижчою формою активності, для її визначення потрібне виявлення ситуативно обумовлених професійно диференційованих ознак. Професійна готовність є вищою формою активності, для її визначення потрібне виявлення свідомо забезпечених професійно диференційованих ознак. Вважаємо, що професійну придатність і професійну готовність можна об'єднати поняттям професійна компетентність, яка визначається як сукупність здібностей вирішувати професійні завдання [10]. Тобто професійна компетентність є компонентом професійної ідентичності, відповідає рівню внутрішньої активності, виявляється в особистісній важливості професійної активності для людини.

У суспільстві існує багато професій, але кожна з них матиме свої особливості не тільки в наочній діяльності, але й у сфері цінностей, норм, правил поведінки, в основі яких лежать загальнолюдські цінності.

Так, згідно з обов'язками посадові особи місцевого самоврядування, з одного боку, наділені певними правами стосовно взаємодії з громадянами (наприклад, застосування міри примусу), з іншого – їх діяльність регламентується чіткими етичними принципами й правилами поведінки, які допомагають правильно застосовувати свої обов'язки, обираючи засоби їх виконання. Отже, одним із критеріїв професіоналізації посадової особи місцевого самоврядування є досягнення професійної ідентичності – інтеріоризація ціннісних орієнтацій, заснованих на принципах моральності й моралі.

Професійна ідентичність припускає функціональне й екзистенціальне сполучення людини і професії, що включає розуміння своєї професії, ухвалення себе в професії, уміння кваліфіковано виконувати професійні функції.

В умовах реалізації територіальної реформи та децентралізації державного управління істотно змінюються повноваження службовців місцевого самоврядування, способи і методи їх діяльності. Усе це обумовлює необхідність формування високого рівня професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування.

Окреслюючи контури професійної ідентичності, слід зазначити, що в сучасній науковій літературі існує чимало визначень поняття «система». На наш погляд, можна запропонувати таке визначення, в якому систему професійної ідентичності слід розуміти як комплекс певним чином упорядкованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, властивостей її свідомості і поведінки, що має цілісну

стійку структуру, відносну автономність існування, існує в певному середовищі, виконує певне функціональне призначення і здатна до саморозвитку.

У дослідженні моделі професійної ідентичності службовця місцевого самоврядування як системи доцільним вважаємо спиратися на такі принципи:

1. Розгляд моделі як підсистеми систем вищого рівня, якими є людина, особа і суспільство.

2. Вивчення її зв'язків із зовнішнім середовищем.

3. Дослідження системи як внутрішньої цілісності, що має певну структуру, яка складається з підсистем (підструктур) і сукупності взаємодіючих елементів (частин).

4. Аналіз взаємозв'язку, єдності й суперечності підсистем і елементів (соціальних властивостей), їх упорядкованості.

5. Визначення функціонального призначення системи та її елементів.

6. Виділення системоутворюючих ознак системи й інтеграційних якостей її підсистем.

7. Здатність системи зберігати відносну самостійність й адаптуватися до змінних умов функціонування.

8. Можливість до саморозвитку і збагачення власного змісту.

Таким чином, професійна ідентичність службовця місцевого самоврядування є певною системою, що має свої підсистеми й елементи, наявність яких детермінована різноманітністю зовнішнього середовища і перш за все середовища соціального.

Охарактеризуємо основні підсистеми і елементи системної моделі професійної ідентичності службовця місцевого самоврядування, а також зв'язків і відносин між ними. В основі професійної ідентичності лежить комплекс професійно важливих якостей особистості, який, у свою чергу, складається з низки підсистем.

Підсистема моральних якостей. У структурі моральних якостей можна виділити такі підструктури:

– якості, що характеризують ставлення службовця до Батьківщини, свого громадського і професійного обов'язку (гуманність, вірність Вітчизні, службовому обов'язку, громаді).

– якості, що характеризують ставлення службовця до інших людей (сім'ї, батьків, рідних, товаришів, колективу). До них належать: благородство, доброта, чесність, прямота, обов'язковість, порядність, шанобливість, великодушність, альтруїзм та ін.

– якості, що характеризують ставлення службовця до самого себе (гідність, скромність, вимогливість, самокритичність, сумлінність).

Підсистема суспільно-політичних якостей. Її структура, у свою чергу, складається з таких підструктур:

– якості, що забезпечують широкий політичний кругозір (розвинене політичне мислення, знання і розуміння політичної ситуації у світовій спільноті, політики своєї держави, суміжних країн, регіональної політики).

– якості, що характеризують ставлення службовця до своєї держави (патріотизм, гордість за свою країну, висока громадянська відповідальність).

Суть цих якостей детермінована змістом політики загалом, прийнятими в суспільстві політичними нормами і цінностями [3].

Підсистема правових якостей. Ця група якостей визначається правовими цінностями, які виражаються поняттями «легітимність» (відповідність закону), «право», «справедливість», «законопокірність», «суверенітет» та ін. У цій підсистемі першою підструктурою є якості службовця, що визначають його ставлення до права, законів країни, дотримання існуючих правових норм. Такими якостями є: правові знання і готовність виконувати вимоги закону, законслухняність, шанобливість до закону і права, правова відповідальність і соціально-правова активність та ін. Сукупність цих якостей визначається суттю права, правовими цінностями і нормами,

правовими аспектами діяльності службовця місцевого самоврядування.

Потреба в правових якостях для службовця місцевого самоврядування обумовлюється не тільки тим, що він є громадянином держави, перебуває на службі, але також специфікою діяльності, що припускає наявність підструктури якостей, що забезпечують її професійний складник. До цих якостей належать: глибоке знання історії та конституційно-правових основ України; суворе дотримання Конституції України, загального і місцевого законодавства; лояльність до конституційного ладу і постійна готовність до служіння громаді; знання своїх законних прав, свобод і обов'язків, особливостей їх реалізації в процесі службової діяльності.

Підсистема спеціальних якостей, у структурі яких також можна виділити такі підструктури: інтелектуально-світоглядні та організаційно-управлінські якості.

Комунікативні якості включають такі елементи, як: ввічливість, витриманість, шанобливість, товариськість, великодушність, відвертість, простота, милосердя, гнучкість. Їх важливість обумовлена тим, що професійна діяльність посадової особи місцевого самоврядування диктує необхідність постійно взаємодіяти з місцевим населенням, представниками інших органів місцевої влади. Інтеграційною якістю цієї підструктури є комунікабельність.

Адміністративно-господарські якості детерміновані таким видом діяльності службовця, як забезпечення добробуту громади. Усе це визначає важливість таких якостей: ощадливість, економність, працьовитість, діловитість, заповзятливість, дбайливість. Акумуляуються вони в інтеграційній якості підструктури – господарності.

Підсистема психологічних якостей. Зважаючи на специфіку професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, можна виділити низку психологічних характеристик, які є відносно стабільними і багато в чому визначають успішне формування професійної ідентичності. До них належать: рівень нервово-психічної стійкості, особливості самооцінки особистості, відчуття своєї важливості (референтності) для оточення, рівень конфліктності, наявність досвіду побудови контактів з людьми, орієнтація на моральні норми суспільства, ступінь ухвалення групових норм громади.

Для успішного формування професійної ідентичності конкретного службовця також досить важливим є те, як до нього ставиться оточення. Позитивне ставлення з боку інших сприяє формуванню професійної ідентичності, а негативне, навпаки, ускладнює його. На суб'єктивному рівні це виявляється як відчуття підтримки з боку оточення (соціальної підтримки) або відчуття своєї важливості для інших (референтності). Відчуття важливості і схвалення з боку соціуму може стимулювати активність, компенсувати деякі негативні характеристики, наприклад прояв емоційно-вольової лабільності, сприятливо впливати на підвищення рівня самооцінки тощо, що збільшує вірогідність успішного формування професійної ідентичності. Відсутність же такої інформації або відчуття своєї непотрібності, навпаки, призводить до ускладнення професійної ідентифікації, підсилює прояв негативних характеристик, у тому числі й нервово-психічної нестійкості [12].

У виявленні й моделюванні професійної ідентичності службовця місцевого самоврядування найважливіше місце займає діалектика загального, особливого й одиничного. Будучи органічно включеним до всієї системи суспільних зв'язків, службовець місцевого самоврядування є носієм загальнолюдських цінностей, особливих якостей, що відображають його належність до конкретного суспільства, професії, й одиничних, особово-індивідуальних властивостей. Розглянемо діалектику загального, особливого й одиничного в змісті професійної ідентичності службовця місцевого самоврядування.

Загальними у філософії розуміють істотно схожі, однакові, повторювані риси, властиві безлічі матеріальних утворень і явищ. Службовець місцевого самоврядування глибоко й органічно включений до всієї системи суспільних зв'язків. Незважаючи на

специфічність свого стану, він повинен досліджуватися як особа, що функціонує в певній системі відносин, яка сформувалася в суспільстві. Загальне залишається визначальним, незважаючи на особливості професії. Особистість службовця – це конкретний носій загального. Якщо говорити стосовно наступного елемента системи професійної ідентичності – професійних цінностей, то серед них основне місце належить загальнолюдським рисам, обумовленим соціальною природою людини.

Загальне в підсистемі професійних цінностей службовця місцевого самоврядування багато в чому обумовлено цінностями, однаково важливими для кожної людини, незалежно від її расової, національно-етнічної, релігійної, соціальної і регіональної належності. До найважливіших загальнолюдських цінностей належать: гуманізм, свобода, справедливість, добро, совість, вірність, любов. Розглянемо їх сутність.

Як відомо, гуманізм розуміють як світоглядний принцип, що відстоює самоцінність людської особи, право людини на вільний розвиток своїх здібностей і задоволення потреб. Сам термін «гуманізм» походить від латинського *humanus* – людина, людська. У його основі лежить переконання в безмежності можливостей людини, ідея про право людини на щастя і про те, що задоволення її потреб і інтересів повинне бути кінцевою метою суспільства.

З ідеєю гуманізму нерозривна і така цінність, як свобода. Більшість філософів розглядає свободу як можливість діяти згідно з власним волевиявленням, яке не залежить від зовнішніх умов. Ми дотримуємося позиції, що свобода – це пізнана і реалізовувана можливість людини здійснювати вибір тих або інших цінностей, цілей, вчинків і поведінки, способів реалізації своїх прав як громадянина, інтересів і устремлінь, виявляти творчість, реалізовувати ухвалені рішення в дійсність. Бути вільним від суспільства неможливо, бо навіть пізнавши необхідність, одній людині досить складно прийняти зважене, мудре рішення і тим більше його реалізувати. Свобода особи нерозривно пов'язана з повагою прав, гідності й інтересів інших людей. Ключовим аспектом у прояві свободи є можливість вибору. Водночас свобода припускає відповідальність людини за свої справи.

Соціальна відповідальність – це здатність людини глибоко усвідомлювати свої обов'язки перед іншими людьми, суспільством, добросовісно їх виконувати, відповідати за наслідки своїх рішень і дій. Отже, зв'язок між соціальною відповідальністю особи та її свободою найбезпосередніший. Соціальна відповідальність є формою прояву необхідності, а отже, мірою свободи. Діалектика свободи і відповідальності в умовах служби громаді має специфічний характер. Вибір у служінні громаді має свої особливості. По-перше, такий вибір часто є обов'язковим, тобто від нього не можна відхилитися, перекласти на плечі інших. По-друге, вибір здебільшого необхідно здійснювати в обмежені терміни і нерідко в невизначених умовах.

Справедливість передбачає відповідність між практичною роллю людини або соціальної групи в житті суспільства і їх соціальним становищем, між їх правами й обов'язками, діянням і винагородою, злочином і покаранням, заслугами людей і їх суспільним визнанням.

Категорія добра виражає позитивне етичне значення явищ суспільного життя і полягає у вчинках, спрямованих на благо іншої людини, на щастя і піднесення людей, ближніх і дальніх. В ідеї добра відображається прагнення людини до досконалості, до усунення тих причин, які ущемляють її гідність, обмежують можливості самореалізації.

Підсистеми моделі професійної ідентичності службовця місцевого самоврядування та їх елементи перебувають у взаємозв'язку і взаємодії, функціональній залежності, що визначає цілісність цієї моделі. Водночас розглянуті підсистеми відносно самостійні, а самі якості дихотомічні й амбівалентні. Відносна протилежність елементів і суперечності, що виникають між ними, не означають, що розвиток суперечностей неодмінно призводить до знищення однієї з протилежностей. Стан суперечності не є незмінним у розвитку цієї системи. Він може бути і

гармонійним, і дисгармонійним, і конфліктним. Гармонія може підтримуватися шляхом істотної зміни однієї з протилежностей без знищення іншої. Наявна суперечність соціальних якостей не виключає їх єдності і гармонії як компонентів єдиної системи. Вони доповнюють і врівноважують один одного. Якщо ж протилежні якості втрачають гармонічний зв'язок, то вони виходять за межі міри і стають вадами.

Інтеграційною якістю системної моделі професійної ідентичності службовця місцевого самоврядування є її професійна компетентність, що включає духовно-етичний, службово-етичний, нормативно-правовий, психолого-педагогічний і професійний компоненти. Запропонована системна модель не є статистичною, вона перебуває в динамічному розвитку. Зміни, що відбуваються в соціальному середовищі, завданнях, структурі і функціях місцевого самоврядування, висувають нові вимоги до змісту професійної ідентичності службовця місцевого самоврядування, необхідних сьогодні і в перспективі. Ускладнення системи в змістовному і структурному аспектах дозволяє їй виконувати нові, масштабніші функції.

Висновки. Проведення в Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади зміщує фокус наукових досліджень на особистість самоврядного службовця, статус та суспільна роль якого за таких умов істотно змінюються. Це обумовлює необхідність формування високого рівня професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування. Неможливо здійснювати управлінський вплив на цей процес, не визначивши структуру та зміст системи професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування. На нашу думку, в основі професійної ідентичності лежить комплекс професійно важливих якостей особистості, який, у свою чергу, складається з низки підсистем: моральні (підструктури екстернальної та інтернальної спрямованості, а також інтра- та інтерперсональні якості), суспільно-політичні, правові, комунікативні, психологічні, спеціальні якості.

Ми вважаємо, що успішне формування професійної ідентичності конкретного службовця залежить від рівня його авторитету та довіри до нього громадян. Таким чином, формування високого рівня професійної ідентичності службовців місцевого самоврядування є умовою та запорукою підвищення довіри громадян до влади.

Список бібліографічних посилань

1. Бойченко М. І., Яковлева О. В., Лях В. В. Цивілізаційні та інституційні аспекти національної самоідентифікації в Україні: філософсько-антропологічний підхід. *Anthropological Measurements of Philosophical Research*. 2018. Vol. 14. P. 50 – 61. URL: [file:///D:/User1/Downloads/150555-340775-1-PB%20\(2\).pdf](file:///D:/User1/Downloads/150555-340775-1-PB%20(2).pdf).
2. Бородін Є. І. Запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні (1990-ті – початок 2000-х рр.). *Проблеми політичної історії України*. 2018. Вип. 13. С. 237 – 255. URL: [file:///D:/User1/Downloads/29-Текст%20статті-40-1-10-20180620%20\(2\).pdf](file:///D:/User1/Downloads/29-Текст%20статті-40-1-10-20180620%20(2).pdf).
3. Бурдые П. Социология политики: пер. с фр. / сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко. Москва: Socio-Logos, 1993. 336 с.
4. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 2 (квітень – червень). С. 58 – 64. URL: [file:///D:/User1/Downloads/mcrru_2013_2_25%20\(4\).pdf](file:///D:/User1/Downloads/mcrru_2013_2_25%20(4).pdf).
5. Гузар Л. Проблеми професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. 2013. Вип. 37. С. 307 – 313. URL: [file:///D:/User1/Downloads/efdu_2013_37_43%20\(2\).pdf](file:///D:/User1/Downloads/efdu_2013_37_43%20(2).pdf).
6. Ермолаева Е. П. Преобразующие и идентификационные аспекты профессиогенеза. *Психологический журнал*. 1998. Т. 19. № 4. С. 80 – 86.
7. Краснопорова С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування в світлі доктрини нового публічного управління. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/3/01.pdf>.
8. Кушнірова Г. П. Основні аспекти побудови моделі професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. Запоріжжя, 2008. № 1. С. 108 – 113. (Сер. «Державне управління»).

9. Мудрак В. І. Сучасні тенденції інформаціологічного технікотехнологічного забезпечення фахової компетентності у системі вищої освіти в контексті антропологічного розвитку. *Anthropological Measurements of Philosophical Research*. 2012. Vol. 2. P. 91 – 95. URL: <http://oaji.net/articles/2014/1560-1420790910.pdf>.
10. Некрасов С. Д. Профессиональная компетентность как результат личностно-субъектных обретений человека на жизненном пути. *Субъект, личность и психология человеческого бытия*. Москва, 2005. С. 317 – 334.
11. Олійник О. Традиції врядування у національному державотворенні: міфи й реальність. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України*. 2012. Вип. 1. С. 49 – 56. URL: file:///D:/User1/Downloads/Vnadu_2012_1_7.pdf.
12. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління: навч. посіб. 2-ге вид., доповн. Київ: Академвидав, 2010. 544 с. (Сер. «Альма-матер»).
13. Остапівський О. І. Професійна ідентичність особистості: зміст та підходи вивчення. *Проблеми сучасної психології*. 2013. Вип. 19. С. 533 – 543. URL: <file:///D:/User1/Downloads/160003-349693-1-SM.pdf>.
14. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
15. Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородин [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.
16. Холл К., Линдсей Г. Теория Личности. Москва, 2000. 719 с.
17. Шамлян К. Професійна ідентичність особистості. *Соціогуманітарні проблеми людини*. 2008. № 3. С. 137–140. URL: file:///D:/User1/Downloads/spl_2008_3_18.pdf.
18. Шнейдер Л. Б. Профессиональная идентичность: структура, генезис и условия становления: автореф. дисс. ... д-ра психол. наук.: 19.00.13. Москва, 2001. 51 с.
19. Шпекторенко І. В. Напрями кадрової роботи органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 1(15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/19.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/19.pdf).
20. Tretiyak, O. A. (2017). The public sphere of politics: the anthropological dimension in contemporary communicative theory. *Anthropological Measurements of Philosophical Research*, 12, 62 – 71. Retrieved from <http://ampr.diit.edu.ua/article/view/119125/115472>.

List of references

1. Boichenko M. I., Yakovleva O. V., Liakh V. V. Tsyvilizatsiini ta instytutsiini aspekty natsionalnoi samoidentyfikatsii v Ukraini: filosofsko-antropolohichni pidkhid. *Anthropological Measurements of Philosophical Research*. 2018. Vol. 14. P. 50 – 61. URL: [file:///D:/User1/Downloads/150555-340775-1-PB%20\(2\).pdf](file:///D:/User1/Downloads/150555-340775-1-PB%20(2).pdf) [in Ukrainian].
2. Borodin Ye. I. Zaprovdzhennia instytutu sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini (1990-ti – pochatok 2000-kh rr.). *Problemy politychnoi istorii Ukrainy*. 2018. Vyp. 13. P. 237 – 255. URL: [file:///D:/User1/Downloads/29-Tekst%20statti-40-1-10-20180620%20\(2\).pdf](file:///D:/User1/Downloads/29-Tekst%20statti-40-1-10-20180620%20(2).pdf) [in Ukrainian].
3. Burde P. Sotsiologiya politiki: per. s fr. / sost., obsch. red. i predisl. N. A. Shmatko. Moskva: Socio-Logos, 1993. 336 p. [in Russian].
4. Hrytsiak I. Zarodzhennia, stanovlennia i rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Mistseve samovriaduvannia ta rehionalnyi rozvytok v Ukraini*. 2013. № 2 (kviten – cherven). P. 58 – 64. URL: [file:///D:/User1/Downloads/mcrru_2013_2_25%20\(4\).pdf](file:///D:/User1/Downloads/mcrru_2013_2_25%20(4).pdf) [in Ukrainian].
5. Huzar L. Problemy profesionalizatsii posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr.* 2013. Vyp. 37. P. 307 – 313. URL: [file:///D:/User1/Downloads/efdu_2013_37_43%20\(2\).pdf](file:///D:/User1/Downloads/efdu_2013_37_43%20(2).pdf) [in Ukrainian].
6. Ermolaeva E. P. Preobrazuyushchie i identifikatsionnyie aspektyi professiogeneza. *Psihologicheskii zhurnal*. 1998. T. 19. № 4. P. 80 – 86 [in Russian].
7. Krasnoporova S. V. Profesionalizatsiia sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v svitli doktryny novoho publichnogo upravlinnia. *Derzhavne budivnytstvo*. 2009. № 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/3/01.pdf> [in Ukrainian].
8. Kushnirova H. P. Osnovni aspekty pobudovy modeli profesiinoi kompetentnosti

posadovykh osob mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhava ta rehiony*. Zaporizhzhia, 2008. № 1. P. 108 – 113. (Ser. «Derzhavne upravlinnia») [in Ukrainian].

9. Mudrak V. I. Suchasni tendentsii informatsiologichnoho tekhnikotekhnologichnoho zabezpechennia fakhovoi kompetentnosti u systemi vyshchoi osvity v konteksti antropologichnoho rozvytku. *Anthropological Measurements of Philosophical Research*. 2012. Vol. 2. P. 91 – 95. URL: <http://oaji.net/articles/2014/1560-1420790910.pdf> [in Ukrainian].

10. Nekrasov S. D. Professionalnaya kompetentnost kak rezultat lichnostno-sub'ektnykh obreteniy cheloveka na zhiznenom puti. *Sub'ekt, lichnost i psihologiya chelovecheskogo byitiya*. Moskva, 2005. P. 317 – 334 [in Russian].

11. Oliinyk O. Tradytsii vriaduvannia u natsionalnomu derzhavotvorenni: mify y realnist. *Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy*. 2012. Vyp. 1. P. 49 – 56. URL: file:///D:/User1/Downloads/Vnadu_2012_1_7.pdf [in Ukrainian].

12. Orban-Lembryk L. E. Psykholohiia upravlinnia: navch. posib. 2-he vyd., dopovn. Kyiv: Akademvydav, 2010. 544 p. (Ser. «Alma-mater») [in Ukrainian].

13. Ostapiovskiy O. I. Profesiina identychnist osobystosti: zmist ta pidkhody vyvchennia. *Problemy suchasnoi psykholohii*. 2013. Vyp. 19. P. 533 – 543. URL: <file:///D:/User1/Downloads/160003-349693-1-SM.pdf> [in Ukrainian].

14. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 7 cherv. 2001 r. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [in Ukrainian].

15. Publichna sluzhba: systemna paradyhma: kol. monohrafiia / K. O. Vashchenko, S. M. Serohin, Ye. I. Borodin [ta in.]; za zah. red. S. M. Serohina; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy, Dnipropetr. rehion. in-t derzh. upr. Dnipro: DRIDU NADU, 2017. 256 p. [in Ukrainian].

16. Holl K., Lindsey G. Teoriya Lichnosti. Moskva, 2000. 719 p. [in Russian].

17. Shamlan K. Profesiina identychnist osobystosti. *Sotsiohumanitarni problemy liudyny*. 2008. № 3. P. 137 – 140. URL: file:///D:/User1/Downloads/spl_2008_3_18.pdf [in Ukrainian].

18. Shneyder L. B. Professionalnaya identichnost: struktura, genezis i usloviya stanovleniya: avtoref. diss. ... d-ra psihol. nauk.: 19.00.13. Moskva, 2001. 51 p. [in Russian].

19. Shpektorenko I. V. Napriamy kadrovoy roboty orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*. 2016. Vyp. 1(15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/19.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/19.pdf) [in Ukrainian].

20. Tretyak, O. A. (2017). The public sphere of politics: the anthropological dimension in contemporary communicative theory. *Anthropological Measurements of Philosophical Research*, 12, 62 – 71. Retrieved from <http://ampr.diiit.edu.ua/article/view/119125/115472> [in English].

LYPOVSKA Nataliia

Doctor of Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration
and Local Government, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

TARASENKO Tetiana

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

THE PROFESSIONAL IDENTITY SYSTEM OF THE LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS

The article is devoted to the definition of the content and structure of the professional identity system of the local government officials. The research is based on the institutional paradigm of considering the service in local government bodies, and the systematic approach to studying the

Local Government

model of the professional identity of the local government officials with a distinction of principles of its examination. Scientific searches are relying on the axiological approach, which allowed to disclose the connection of the public service values with factors of the service in local government bodies and the personality structure. It is against this background that there have been singled out the basic components of the professional identity, such as the system of professional values, professional competence and readiness for professional activities. The criteria for the professionalization of the local government officials include the interiorization of value-based orientations, grounded on the principles of morality and moral. The phenomenological analysis of the professional identity as a subtype of the social identity, taking into account factors of the professiogenesis, has been applied. The research outlines the contours of the professional identity system of the local government officials, taking into account peculiarities of the evolution of this institute in Ukraine. The particular attention is paid to the consideration of dialectic of the general, special and individual in the content of the professional identity of the local government official. The research results allowed to determine the principles of studying the model of the professional identity of the local government official. Exercise of the managerial influence on the process of forming the high-level professional identity of the local government officials actualizes the problem residing in the determination of the structure and content of the professional identity system. The research results allow to conclude that at the core of the professional identity, there is a complex of professionally important qualities of the personality, which consists of a number of subsystems: moral (substructures of the external and internal orientations, as well as intra- and interpersonal qualities), socio-political, legal, communicative, psychological and special qualities. It has been confirmed that the successful formation of the professional identity of a particular official depends on the level of its authority and trust of citizens in him. Accordingly, the formation of the high-level professional identity of the local government officials is a condition and pledge to increase confidence of citizens in power.

Key words: professional identity, professional competence, the local government official, service to community, public service, service to public interests.

Надійшла до редколегії 02.09.20

УДК 338.48

doi: 10.33287/102058

ПАШКОВА Ганна Геннадіївна
канд. наук з держ. упр., заст. декана факультету
соц.-психол. освіти та управління
Дніпропетр. держ. ун-ту внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-4039-1208

МУНІЦИПАЛЬНИЙ БРЕНДИНГ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ МІСТА

Досліджується зміст і сутність інструменту муніципального брендингу як управлінської концепції представлення потенціалу міста з його найбільш привабливих та конкурентних сторін. Розкривається зміст основних етапів розробки й запровадження стратегії муніципального брендингу. Описуються п'ять головних параметрів ідентичності міст, які необхідно включати та розвивати в межах національної бренд-ідентичності України: соціальний, історичний, економічний, культурний, людський капітал.

Ключові слова: публічне управління, муніципальний брендинг, органи місцевого самоврядування, конструювання бренду міста, громада міста, конкурентні переваги, стратегія брендингу.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток світової економіки, який відбувається в період подолання наслідків коронавірусної пандемії, характеризується прискоренням процесів глобалізації, що посилюють важливість національних та міських економік, активуючи їх співпрацю. Як і раніше, наразі одним із найефективніших інструментів забезпечення просування країн та їх міст у міжнародному конкурентному середовищі за рахунок створення нових переваг є муніципальний брендинг, або брендинг міст. Тому посилення уваги до проблеми формування конкурентоспроможних брендів міст у нових умовах глобальної співпраці є вагомим фактором подолання економічних наслідків COVID-19.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових дослідженнях, присвячених проблемі формування бренду територій різного рівня – від міста до країни, розроблено теоретичні основи муніципального брендингу. Дослідженням такого характеру присвячені праці українських учених Є. Ліфанової, Г. Полішко, І. Приварникової, Т. Смирнової, а також іноземних учених, серед яких, зокрема, С. Бернес, Дж. Бракус, Е. Браун, Л. Зарантонелло, С. Зенкер, М. Каварацис, А. Кумар, Дж. Меттсон, Б. Шмітт. Проте практична невирішеність проблеми застосування теоретичних положень муніципального брендингу в Україні актуалізує адаптацію засад успішного вітчизняного та зарубіжного досвіду в управлінні розвитком українських міст.

Напрацювання науковців недостатньо вплинули на практичне формування брендів українських міст, що обумовлює необхідність проведення подальшого наукового пошуку в цьому напрямі.

Мета статті – визначити теоретичні основи муніципального брендингу як інноваційного інструменту підвищення конкурентоспроможності міста.

Викладення основного матеріалу. Згідно з доповіддю, опублікованою у 2018 р. в межах Програми ООН з населених пунктів, населення світу постійно зростатиме і до 2030 р. 60 % усього населення планети буде жити в містах. До пандемії передбачалося зростання міського населення в міжнародному масштабі від 2,5 млрд до 3 млрд до 2025 р. Сьогодні ми спостерігаємо, що, зважаючи на

пандемію та скорочення населення в результаті її наслідків, концентрація населення в містах прискорила і інтерес до міст зростає. Це викликано укоріненням у суспільній свідомості уявлення про міста як території комфортного проживання та працевлаштування. Міста – світові лідери конкурентної боротьби за ресурси (зокрема, фінансові, природні та інтелектуальні) «полюють» на інвесторів та нових мешканців, здатних мультиплікувати ресурси, створити нові точки зростання та генерувати конкурентні переваги.

Муніципальний брендинг стає все більш актуальним, коли міста в цій боротьбі намагаються диференціюватися від інших, встановити унікальну ідентичність, особливо в умовах жорсткої глобальної конкуренції [13, с. 111 – 112]. Муніципальний брендинг давно привертає увагу науковців та практиків, його концепції активно розглядаються у стратегіях розвитку міст [9] крізь призму таких категорій, як: капітал та активи бренду міста [4], унікальність [14; 15], автентичність [5] та репутація [10].

Останнім часом міські бренди також стикаються з новими викликами в мінливому маркетинговому та негнучкому соціальному середовищі, де суспільна свідомість суттєво трансформувалася під тиском загроз захворювання на коронавірус після відвідування «небезпечних» міст світу (зокрема, міста Вуханя та Китаю в цілому, а також міст Італії, Німеччини, Великобританії та США).

Якщо брендинг міста раніше орієнтувався на те, як зробити місто більш привабливим для туристів та інвесторів, то останнім часом увага приділяється мешканцям, які стали найважливішим фактором образу міста [12], та умовам безпеки в ньому, зокрема епідеміологічної. Самі жителі є одночасно і цільовою аудиторією бренду, і суб'єктами управління брендом міста, тому сучасний муніципальний брендинг буде трансформуватися в напрямі повної орієнтації на споживача – населення міста. Саме тому органи місцевого самоврядування (міські ради) повинні орієнтувати мешканців на необхідність відігравати ключову роль у процесах формування і просування бренду власного міста [17].

Згідно з дослідженням про роль мешканців у брендингу міст [7], жителі виконують у ньому три основні ролі. По-перше, міська громада є суб'єктом міського брендингу. Оскільки міська політика формулюється відповідно до рішення громадян, мешканці стають особами, які приймають рішення щодо брендингу міста. По-друге, мешканці можуть бути основним елементом брендингу міста. Так, коли туристи відвідують місто, вони оцінюють не лише зовнішні атрибути міста, але й життя містян, що в сукупності формує їх уявлення про цінності міста та його подальше відвідування. По-третє, мешканці можуть бути амбасадорами брендів у своєму місті так само, як задоволений споживач може забезпечити позитивні відгуки компанії за принципом із уст в уста, що може вплинути не лише на наміри отримувачів цієї інформації щодо відвідування міста, а й сформувати особисті наміри просування міста у світовому комунікаційному просторі [16].

Нині концептуальні основи муніципального брендингу швидко змінюються під тиском актуальних загроз і викликів, коло яких не обмежується COVID-19. Спершу теорія муніципального брендингу була сформована на базі запозичення існуючих концепцій товарних брендів у бізнесі. Та чималий практичний досвід різних країн та їхніх міст щодо формування і розвитку муніципальних брендів сприяв стрімкому розвитку цієї концепції в науці публічного управління, де місто розглядається як товар, який пропонується на ринку. На поєднання напрацювань, пов'язаних із брендом, у галузях публічного управління, менеджменту та маркетингу пішло чимало зусиль, здебільшого їх спрямовано на інтегрування досвіду бренду в маркетингу в муніципальне управління для розвитку туристичної привабливості міст [3].

Сьогодні муніципальний брендинг – це концепція відображення потенціалу міста з його найбільш привабливих та конкурентних сторін. Бренд міста розглядають як сукупність усталених особливостей та цінностей, що відображають неповторні оригінальні характеристики міста і його громади, які широко відомі, отримали суспільне визнання і мають стабільний попит споживачів – туристів та інвесторів. Водночас бренд є найважливішим фактором конкурентних переваг міста і його доходів, цінним активом міської економіки.

Діяльність із формування, створення і розвитку бренду міста є муніципальним брендингом. Він як найефективніший інструмент позиціонування міста є процесом створення, розвитку та керування унікальним образом міста. Його мета – формування позицій конкурентоспроможності міста в різних галузях його соціогосподарської діяльності.

Відповідно створення бренду міста – один зі способів створення іміджу й підвищення рівня впізнаваності міста його цільовими групами: туристами, підприємцями, новими жителями. Тому певним чином брендинг виконує «освітню» функцію. За його допомогою розповідають про унікальні місця і події і, зрештою, формують інвестиційну й туристичну привабливість міста. Це своєрідна розширена концепція формування образу та іміджу міста, на створення яких впливають самі городяни, історичне минуле, рівень розвитку інфраструктури, безпеки, надання послуг. Бренд формують на основі яскраво вираженого позитивного іміджу міста, який є соціально-економічною категорією.

Тому муніципальний брендинг необхідний усім містам. Міста, що мають відомий і ефективний бренд, повинні дбати про збереження та підтримку його належного «звучання» в інформаційному просторі. Адже маловідомі й недостатньо привабливі для туристів території, що прагнуть стати новими туристичними центрами, повинні проводити активну політику щодо формування та просування своїх брендів.

Проте муніципальний брендинг відрізняється від інших концепцій, пов'язаних із конструюванням бренду, тим, що може характеризуватися спонтанністю та стихійністю створення [6]. Зокрема, досвід формування бренду китайського міста Вуханя свідчить про те, що цей процес може бути не лише спланованим та підготовленим, а й повністю неконтрольованим місцевою владою та населенням. Але це приклад формування невдалого бренду міста, адже він був сформований на основі оприлюднення негативної інформації про місто при ігноруванні позитивної: зображення міста виключно як центру світової пандемії та нівелювання характеристик його індивідуальної стильності, науково-технологічної ємності та інноваційності.

І навпаки, вдалий брендинг допомагає якнайяскравіше продемонструвати переваги міста та дозволяє конкурувати за міжнародні інвестиції та ресурси – інтелектуальні (приплив мізків), економічні, фінансові, – сприяє формуванню позитивного іміджу міста в уявленні світової спільноти, що забезпечуватиме його надходженнями від туристичної діяльності, фінансовими ресурсами та різноманітними додатковими вигодами.

Конструювання ефективного, «правильного» бренду міста важливе й тому, що він сприяє забезпеченню соціальної стабільності. Розвинений та загальновідомий бренд міста підвищує рівень самооцінки місцевих жителів і їх оцінку власного міста, що робить їх проживання в місті бажанішим та комфортнішим. Адже створити бренд – означає усвідомити всі переваги і всю унікальність міста.

Так, на національному рівні бренд України почали формувати і просувати з 2000-х рр. Проте ці спроби мали несистемний характер, що призводило до погіршення репутації України у світі. Вона сприймалася як країна Чорнобиля та

автономна «частина Росії». Краща ситуація щодо муніципальних брендів: сьогодні в Україні власні бренди мають такі міста, як: Дніпро, Донецьк, Дрогобич, Запоріжжя, Вінниця, Харків, Київ, Львів, Одеса, Суми.

Практика муніципального брендингу в Україні сьогодні перебуває на початковому етапі розвитку. Він характеризується специфікою побудови брендів пострадянських міст з їх тяжінням до збереження промислового, індустріального минулого в брендинг-стратегіях великих міст (Дніпро, Запоріжжя, Київ, Суми), невиразністю, уніфікованістю та значною схожістю стратегій міського розвитку, а також розмитістю або повною відсутністю соціокультурної специфікації міського життя і територіальної ідентичності городян як одного з фундаментальних складників територіальної індивідуальності міста [14].

Для України муніципальний брендинг – явище нове, тому він поки не набув ознак розвинутості не лише через відсутність креативних ідей, а й через відсутність методології його проведення та моніторингу результатів. Сучасний муніципальний брендинг потребує чітко визначеної стратегії.

Стратегія муніципального брендингу – це процес поетапного прийняття обґрунтованих рішень щодо створення та просування бренду міста, його адаптації до змін зовнішнього середовища. Ця стратегія має бути органічно вписаною в контекст стратегії розвитку області, яка, у свою чергу, корелює зі стратегією держави загалом.

Розробка й запровадження стратегії муніципального брендингу здійснюється у декілька етапів. Перший етап – це діагностика ситуації та формування цілей брендингу, основною серед яких, зокрема, є підвищення інвестиційної привабливості міста в туристичній галузі. З метою розроблення стратегії міста слід виявити фактори, які впливають на формування бренду та створення іміджу туристичної галузі в економіці міста. Для цього доцільно провести діагностику ситуації і детально вивчити кожну галузь міської господарської системи, яка безпосередньо або опосередковано впливає на формування іміджу території та ефективність муніципального брендингу. Беручи до уваги різноманіття факторів, що сприяють підвищенню ефективності брендингу та посиленню дії позитивного іміджу й туристичної привабливості міста, варто навести основні фактори:

- враження відвідувачів від міста, його архітектури, інфраструктури та життя мешканців. Цей фактор обумовлений наявністю на території міста пам'яток архітектури, оригінальних чи старовинних будівель, парків, пам'ятників, цікавих та гарних локацій. На емоційне враження, яке місто може справити на приїжджих і його жителів, впливає естетичний вигляд міста (архітектура, чистота вулиць, вбрання громадян тощо), а також високий рівень культури та автентичність традицій його мешканців;

- наявність цікавого історичного минулого. Багата історія міста – вагомий фактор привертання уваги туристів. Спочатку імідж території створює його історія. На формування позитивного іміджу міста суттєво впливає ідентифікація мешканців міста із певною ідеєю іміджу [2]. Наприклад, створюючи легенду як основу для формування іміджу, її пов'язують із визначеною історичною подією або подією в місті, що формує в жителів своєрідний дух єднання, почуття патріотизму (приклад – козацьке минуле міста Запоріжжя, яке досі визначає його туристичний бренд через промоцію острова Хортиця);

- рівень соціальної безпеки міста, що обумовлюється загальною ситуацією в місті, рівнем злочинності, ефективністю роботи комунальних служб і спеціальних уповноважених органів, що слідкують за дотриманням громадського порядку. Безпечне місто з нульовим рівнем злочинності є абсолютно привабливим для туристичного та будь-якого іншого бізнесу;

- сприятливі умови для ведення бізнесу, що полягають у рівні оподаткування,

купівельної спроможності мешканців та відвідувачів міста, легкості та необтяжливості процедури відкриття власної справи;

– вигідні соціальні, економічні та природно-кліматичні умови для відпочинку і туризму. Високорозвинена туристична галузь дозволяє відвідувачам міста сформувати певну позитивну думку, створити власний образ міста. Ефективність розвитку туризму в місті безпосередньо залежить від того, як на рівні держави сприймають і підтримують цю галузь (приклад – міста Львів, Одеса);

– наявність виробників товарів і послуг, зовнішніх і внутрішніх інвесторів, інших цільових громадських груп, що свідчить про розгалуженість соціальної та економічної інфраструктури міста;

– рівень і якість муніципального менеджменту, політична зацікавленість у розвитку туристичної галузі; політика, яку проводить міська рада в цьому напрямі;

– пріоритети соціально-економічного розвитку міста, його орієнтація на сталість цього процесу;

– позиціонування території та пошук власного місця у світовій спільноті;

– інвестиційний клімат у місті та рівень розвитку підприємницької ініціативи;

– фінансова стабільність та рівень доходів, що акумулюються в місті;

– участь ділової еліти міста в суспільно важливих акціях, благодійності, спонсорстві, волонтерстві;

– інтелектуальний і науковий потенціал міста (наприклад, міста Київ, Дніпро, Харків та Львів закладають цей компонент у власні бренди) [2].

Крім того, слід враховувати, що імідж міста, як і всієї країни, складається з іміджу місцевого населення, міської влади, соціальної, економічної та культурної політики, яку ця влада проводить. При цьому провідними складниками ефективності брендингу території є соціальна й комунікативна сфери, оскільки саме вони забезпечують потенціальну економічну ефективність муніципального бренду і реалізацію завдань розвитку території [2].

Другий етап – формулювання змісту бренду. На цьому етапі варто проаналізувати унікальні можливості міста щодо задоволення потреб та запитів потенційних споживачів (мешканці та відвідувачі, інвестори та підприємці), специфічні товари, вироблені виключно на його території, унікальні послуги, які можна отримати тільки в цьому місті, природні чи архітектурні особливості, пам'ятники, події, легенди, що в сукупності створюють узагальнені асоціації та емоційні переваги в очах стейкхолдерів.

Рушієм муніципального брендингу можуть бути легенди. Всесвітньо відомий приклад – Лох-Несське чудовисько, що стало брендом території. Нерозпізнана таємнича тварина чи група тварин, чия поява начебто зафіксували на шотландському озері Лох-Несс, є легендою, при тому що факт існування чудовиська так і не був встановлений. Більшість науковців вважає зібрані на сьогодні докази існування Нессі непереконаливими. Проте для муніципального брендингу це є основою просування території в глобальному просторі.

Третій етап – формування плану дій із просування муніципального бренду. На цьому етапі слід спланувати, які дії та протягом якого часу слід вжити для втілення в життя стратегії муніципального брендингу.

Четвертий етап – реалізація стратегічного плану через конкретні заходи, програми і проекти розвитку міста. Виконання визначених завдань, заходів, програм і подальших проектів має відбуватися як місцевою владою, так і мешканцями міста, що є своєрідними амбасадорами бренду.

П'ятий етап – моніторинг результатів та оцінювання ефективності сформованого бренду міста шляхом опитування та дослідження. Оцінювання має проводитися на основі порівняння поставлених цілей і досягнутих результатів. Головним результатом муніципального брендингу є сформований бренд міста

Local Government

та його загальна відомість, бажано не лише в межах країни, а й у світі [2].

Отже, муніципальний брендинг – досить новий напрям управлінської діяльності. Тому окремі міста стикнулися із низкою проблем вибору найбільш ефективних інструментів для брендингу. Міста, які успішно сформували бренди для підвищення їх привабливості для туристів, підтверджують важливість урахування різноманітних символів і факторів для формування в кінцевому результаті цілісного бренда міста і досягнення успіху в популяризації території [2].

Можна виділити п'ять головних параметрів ідентичності міст, які необхідно включати та розвивати в межах національної бренд-ідентичності України (таблиця) [15].

Параметри бренд-ідентичності міста

Суб'єкт формування муніципального бренду	Параметри				
	Соціальний	Історичний	Економічний	Люди	Культура
Держава	Сенс національної належності; офіційна національна релігія; довіра до державної влади	Територіальна цілісність, мова, віра	Політична ситуація, інвестиційний клімат у державі, податковий режим, безпека та стабільність	Видатні особистості-співвітчизники; україноцентризм	Культурна спадщина, естетичність, національні свята та традиції
Органи місцевого самоврядування	Почуття належності до міської громади	Спільна історична пам'ять містян	Інвестиційний клімат у місті, умови ведення бізнесу, рівень та умови оподаткування, безпека	Видатні особистості-мешканці міста, належні до міського бренду	Події, культурна спадщина, естетичність, місцеві свята та традиції
Місцевий бізнес	Звичайна практика; корпоративна культура; партнерство	Стратегічне бачення, спільне бачення партнерів і конкурентів, сільське господарство	Власна модель економічного розвитку, рівень розвитку підприємницької ініціативи, рівень розвитку інновацій	Працьовитість, дружелюбність, схильність до командної роботи та нетворкінгу	Місцева кухня, природа і ландшафти, наявність туристичних маршрутів
Громадські організації	Менталітет, суспільні цінності, громадянська компетентність, зрілість громадянського суспільства, громадянська активність	Етносоціальне походження	Довіра до уряду й політична прозорість, економічна прозорість та підзвітність	Суспільні цінності, свобода і незалежність	Традиційні цінності, рівень розвитку подієвого туризму
Мешканці міста	Менталітет, сімейні цінності, готовність допомагати, рівень емпатії	Етносоціальне походження, унікальні індивідуальні риси характеру	Довіра до влади й готовність жити і працювати прозоро, несприйняття корупції	Людські цінності, індивідуальні свобода і незалежність, індивідуальні особливості	Спорт і наукові досягнення, традиційні цінності, природа

Параметр соціальної ідентичності набуває особливої ваги, адже саме люди – мешканці міста є його обличчям, амбасадорами його бренду, які в різні часи демонстрували високий рівень самоорганізації населення, культури та готовності допомагати [1, с. 157; 8; 11].

Таким чином, бренд-ідентичність міста ґрунтується, з одного боку, на національній ідентичності, а з іншого – на унікальних особливостях території міста, соціокультурній, історичній та економічній ідентичності його громади, яка усвідомлює свою територіальну, соціально-культурну та історичну належність до території проживання. Пріоритезуючи роль соціального складника цього поняття, слід зазначити, що бренд-ідентичність ключових із позиції брендингу міст повинна бути пріоритетом формування іміджу країни. Інтелектуальна та креативна еліта населення міст не має бути недооціненою, адже туристи та відвідувачі міст звертають увагу передусім на мешканців, їх звичаї та життя, формуючи на цій основі уявлення про життя в країні загалом. Тому орієнтація муніципального брендингу на соціальні параметри має переважне значення.

Залучення таких параметрів, як економічний, соціокультурний та історичний також є базисом для розвитку сучасного та конкурентного муніципального бренду, адже невід’ємними складниками бренду міста є людський капітал, політичний вибір його мешканців, згуртованість, громадянська активність, місцеві продукти та послуги. Стейкхолдери муніципального брендингу мають вагоме значення для формування успішного національного бренду, формування позитивного іміджу країни в міжнародному вимірі.

Висновки. Результати аналізу інструменту муніципального брендингу дозволили характеризувати його як сучасну трендову управлінську концепцію відображення потенціалу міста з його найбільш привабливих та конкурентних сторін. Процес муніципального брендингу потребує виваженої стратегії, яку можна реалізувати в декілька етапів, першим з яких є діагностика ситуації та формування цілей брендингу. На наступних етапах потрібно сформувати цілі брендингу, визначити план дій, після чого переходити безпосередньо до реалізації стратегічного плану через конкретні заходи, програми і проєкти розвитку міста. Завершальним етапом має стати моніторинг результатів та оцінка ефективності сформованого бренду міста.

В цьому процесі слід орієнтуватися на п’ять головних параметрів ідентичності міст, які необхідно включати та розвивати в межах національної бренд-ідентичності України: соціальний, історичний, економічний, культурний та людський капітал.

Головним результатом муніципального брендингу є сформований бренд міста та його загальна відомість, бажано не лише в межах країни, а й у світі.

Список бібліографічних посилань

1. Полішко Г. Г. Національний брендинг у глобальній економічній системі: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.02. Дніпро, 2016. 238 с.
2. Смирнова Т. А., Приварникова І. Ю. Формування бренда міста як інноваційний шлях підвищення його привабливості для туризму. *Вісн. Дніпропетр. ун-ту. Сер. «Менеджмент інновацій»*. 2015. № 5. С. 93 – 100.
3. Barnes, S. J., Mattsson, J., & Sorensen, F. (2014). Destination brand experience and visitor behavior: Testing a scale in the tourism context. *Annual Tourism Research*, 48, 121 – 139.
4. Bose, S., Roy, S., Alwi, S., & Nguyen, B. (2018). Measuring customer-based place brand equity (CBPBE) from a public diplomacy perspective: Evidence from West Bengal. *Journal of Business Research*, 116, 734 – 744. Retrieved from <https://portal.findresearcher.sdu.dk/en/publications/measuring-customer-based-place-brand-equity-cbpbe-from-a-public-d>.
5. Botschen, G., Promberger, K., & Bernhart, J. (2017). Brand-driven identity development of places. *Journal of Place Management Development*, 10, 152 – 172.
6. Brakus, J. J., Schmitt, B. H., & Zarantonello, L. (2009). Brand experience: what is it? How is it measured? Does it affect loyalty? *Journal of Marketing*, 73, 52 – 68.
7. Braun, E., Kavaratzis, M., & Zenker, S. (2013). My city – my brand: the different roles of residents in place branding. *Journal of Place Management Development*, 6, 18 – 28.
8. Coelho, A., Sampaio, A., & Rodrigues, P. (2019, November). The Influence of Brand

Local Government

Experience in City Marketing. In Alvaro Rocha, Jose Luis Reis, Marc K. Peter, & Zorica Bogdanovic (Eds.), *Marketing and Smart Technologies*. Conference proceedings (pp. 242 – 252). Retrieved from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-15-1564-4_23.

9. Green, A., Grace, D., Perkins, H., & Green, D. (2016). City branding research and practice: An integrative review. *Journal of Brand Management*, 23, 252 – 272.

10. Lee, Y. J., & Han, E. K. (2010). An exploratory study for development of a city reputation scale: Focusing on stakeholder relationships. *Advertisement Research*, 87, 392 – 415.

11. Muinonen, L. E., & Kumar, A. (2017). Building City Brand through Social Media: The Effect of Social Media Brand Community on Brand Image. In Ahmet Bayraktar, & Can Uslay (Eds.), *Strategic Place Branding Methodologies and Theory for Tourist Attraction* (pp. 181 – 201). Retrieved from <https://www.igi-global.com/chapter/building-city-brand-through-social-media/163017>.

12. Rehmet, J., & Dinnie, K. (2013). Citizen brand ambassadors: Motivations and perceived effects. *Journal of Distinctive Marketing Management*, 2, 31 – 38.

13. Ritchie, J. R., & Hudson, S. (2009). Understanding and meeting the challenges of consumer/tourist experience research. *International Journal of Tourism Research*, 11, 111 – 126.

14. Soo, K. B. & Na, J.-H. (2016). A Study on the Influence of City Attributes on Revisit Intention: The Mechanism Test of City Brand Personality. *Journal on Production Research*, 34, 9 – 15.

15. Tugulea, O. (2017). City Brand Personality – Relations with Dimensions and Dimensions Inter-Relations. *Sustainability*, 9, 22 – 43.

16. Yu, E., & Kim, J. (2020). The Relationship between Self-City Brand Connection, City Brand Experience, and City Brand Ambassadors. *Sustainability*, 12, 1–13. Retrieved from https://econpapers.repec.org/article/gamjsusta/v_3a12_3ay_3a2020_3ai_3a3_3ap_3a982_3ad_3a314306.htm.

17. Zenker, S., & Beckmann, S. C. (2013). Measuring brand image effects of flagship projects for place brands: The case of Hamburg. *Journal of Brand Management*, 20, 642 – 655.

List of references

1. Polishko H. H. Natsionalnyi brendynh u hlobalnii ekonomichnii systemi: dys. ... kand. ekon. nauk: 08.00.02. Dnipro, 2016. 238 p. [in Ukrainian].

2. Smyrnova T. A., Pryvarnykova I. Yu. Formuvannia brenda mista yak innovatsiyni shliakh pidvyshchennia yoho pryvablyvosti dlia turyzmu. *Visn. Dnipropetr. un-tu. Ser. «Menedzhment innovatsii»*. 2015. № 5. P. 93 – 100 [in Ukrainian].

3. Barnes, S. J., Mattsson, J., & Sorensen, F. (2014). Destination brand experience and visitor behavior: Testing a scale in the tourism context. *Annual Tourism Research*, 48, 121 – 139 [in English].

4. Bose, S., Roy, S., Alwi, S., & Nguyen, B. (2018). Measuring customer-based place brand equity (CBPBE) from a public diplomacy perspective: Evidence from West Bengal. *Journal of Business Research*, 116, 734 – 744. Retrieved from <https://portal.findresearcher.sdu.dk/en/publications/measuring-customer-based-place-brand-equity-cbpbe-from-a-public-d> [in English].

5. Botschen, G., Promberger, K., & Bernhart, J. (2017). Brand-driven identity development of places. *Journal of Place Management Development*, 10, 152 – 172 [in English].

6. Brakus, J. J., Schmitt, B. H., & Zarantonello, L. (2009). Brand experience: what is it? How is it measured? Does it affect loyalty? *Journal of Marketing*, 73, 52 – 68 [in English].

7. Braun, E., Kavaratzis, M., & Zenker, S. (2013). My city – my brand: the different roles of residents in place branding. *Journal of Place Management Development*, 6, 18 – 28 [in English].

8. Coelho, A., Sampaio, A., & Rodrigues, P. (2019, November). The Influence of Brand Experience in City Marketing. In Alvaro Rocha, Jose Luis Reis, Marc K. Peter, & Zorica Bogdanovic (Eds.), *Marketing and Smart Technologies*. Conference proceedings, (pp. 242 – 252). Retrieved from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-15-1564-4_23 [in English].

9. Green, A., Grace, D., Perkins, H., & Green, D. (2016). City branding research and practice: An integrative review. *Journal of Brand Management*, 23, 252 – 272 [in English].

10. Lee, Y. J., & Han, E. K. (2010). An exploratory study for development of a city reputation

- scale: Focusing on stakeholder relationships. *Advertisement Research*, 87, 392 – 415 [in English].
11. Muinonen, L. E., & Kumar, A. (2017). Building City Brand through Social Media: The Effect of Social Media Brand Community on Brand Image. In Ahmet Bayraktar, & Can Uslay (Eds.), *Strategic Place Branding Methodologies and Theory for Tourist Attraction* (pp. 181 – 201). Retrieved from <https://www.igi-global.com/chapter/building-city-brand-through-social-media/163017> [in English].
12. Rehmet, J., & Dinnie, K. (2013). Citizen brand ambassadors: Motivations and perceived effects. *Journal of Distinctive Marketing Management*, 2, 31 – 38 [in English].
13. Ritchie, J. R., & Hudson, S. (2009). Understanding and meeting the challenges of consumer/tourist experience research. *International Journal of Tourism Research*, 11, 111 – 126 [in English].
14. Soo, K. B. & Na, J.-H. (2016). A Study on the Influence of City Attributes on Revisit Intention: The Mechanism Test of City Brand Personality. *Journal on Production Research*, 34, 9 – 15 [in English].
15. Tugulea, O. (2017). City Brand Personality – Relations with Dimensions and Dimensions Inter-Relations. *Sustainability*, 9, 22 – 43 [in English].
16. Yu, E., & Kim, J. (2020). The Relationship between Self-City Brand Connection, City Brand Experience, and City Brand Ambassadors. *Sustainability*, 12, 1 – 13. Retrieved from https://econpapers.repec.org/article/gamjsusta/v_3a12_3ay_3a2020_3ai_3a3_3ap_3a982_3ad_3a314306.htm [in English].
17. Zenker, S., & Beckmann, S. C. (2013). Measuring brand image effects of flagship projects for place brands: The case of Hamburg. *Journal of Brand Management*, 20, 642 – 655 [in English].

PASHKOVA Hanna

PhD in Public Administration, Deputy Dean of the Faculty
of Social and Psychological Education and Management
of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

MUNICIPAL BRANDING AS AN INNOVATE INSTRUMENT OF INCREASING THE COMPETITIVENESS OF THE CITY

The article explores the content and essence of the municipal branding tool as a managerial concept of representing the potential of the city from its most attractive and competitive sides. Research shows, that city residents play one of three major roles in the process of this tool using. First, the community is the subject of municipal branding. As municipal policy is formulated according to citizens' decisions, residents become decision-makers for the city's branding. Second, residents can be a major element of city branding: when tourists visit the city, they evaluate not only the external attributes of the city, but also the locals, which shape their understanding of the city's values. Finally, residents can be brand ambassadors of their home-city, its promoting throughout the world.

The content of the main stages of the implementation of municipal branding strategy is revealed. Author stresses that they include phases from diagnose of the situation and formulation of the branding goals to the direct implementation of the strategic plan through concrete measures, programs and projects with the monitoring of the results obtained.

The five main urban identity parameters that should be included and developed within Ukraine's national brand identity are described in the article: social, historical, economic, cultural and human capital. It is assumed that brand identity of the city is based, on the one hand, on national identity, and the unique features of the city's territory, socio-cultural, historical and economic identity of its community, which is highly aware of its territorial, socio-cultural and historical belonging to the territory. Thus, the main result of municipal branding is the established brand of the city and its general reputation, preferably not only within the country but also abroad.

Key words: public administration, municipal branding, local government, city branding, city community, competitive advantages, branding strategy.

Надійшла до редакції 14.09.20

УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ **В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ**

УДК 35:3.083.53:005.7
doi: 10.33287/102059

ЛАЩЕНКО Оксана Василівна
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. менеджменту
та управління проєктами ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0002-0267-4258

СЕРЬОГІНА Наталія Каміліївна
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. менеджменту
та управління проєктами ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-7018-8983

ТАЙМ-МЕНЕДЖМЕНТ ЯК ІНСТРУМЕНТ УДОСКОНАЛЕННЯ ЧАСОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглядається сутність тайм-менеджменту та його значення в системі підвищення ефективності використання часу в діяльності державних службовців. Розкриваються проблеми, які виникають у державних службовців у повсякденній діяльності та передумови впровадження тайм-менеджменту. Досліджується генезис поглядів науковців на категорію «тайм-менеджмент». Розглядаються принципи, функції та обов'язкові кроки використання тайм-менеджменту в діяльності державних службовців. Надаються рекомендації щодо застосування прийомів тайм-менеджменту для підвищення результативності управлінської праці.

Ключові слова: державний службовець, функціональні обов'язки, робочий час, раціональність, результативність, тайм-менеджмент, управління.

Постановка проблеми. Час – це найцінніший ресурс людини, який є обмеженим та невідновним, його не можна замінити чи відшкодувати, однак можна ефективно «конвертувати», перетворюючи на життєві цінності. Проблема дефіциту часу є основною, з якою стикаються працівники, а правильне використання часу є запорукою успішного виконання професійних обов'язків, досягнення цілей у будь-якій сфері діяльності, у тому числі в державному управлінні [1; 10].

Кожний державний службовець як суб'єкт управління прагне якісно виконувати свої професійні обов'язки, проте організація процесу управління супроводжується виникненням великої кількості ситуацій, які потребують негайного вирішення (у межах компетенції): розгляд заяв, скарг, термінові наради

© Лашченко О. В., Серьогіна Н. К., 2020

Public Administration and Local Government, 2020, issue 3(46)

тощо. Крім проблем із виконанням функціональних обов'язків, ці ситуації часто пов'язані з великою кількістю додаткових термінових доручень від керівництва. Службовцям необхідно постійно коригувати плани, працюючи в умовах перевантажень: виконання в заданий термін одночасно декількох доручень з однаковим терміном виконання й однаковою важливістю. Наявна система санкцій і покарань за недотримання термінів змушує службовця робити вибір між своєчасним або якісним виконанням доручень, а також гальмує процес зваженого прийняття відповідних управлінських рішень. Крім того, у багатьох випадках нерезультативне використання робочого часу пов'язане з недостатнім умінням державних службовців розставляти пріоритети, планувати свою діяльність, використовувати ресурси [2; 11].

Таким чином, особливої актуальності набуває впровадження сучасних технологій управління часом, які довели свою ефективність в бізнес-середовищі. Одним із сучасних засобів підвищення результативності планування робочого часу державних службовців є тайм-менеджмент.

Чим більш скрупульозно державний службовець планує свою діяльність і визначає пріоритетність майбутніх завдань, тим більше важливих справ йому вдасться зробити за певний час. Розстановка пріоритетів, визначення важливості проблем та завдань допоможе державному службовцеві упорядкувати власні дії, подолати природну для багатьох схильність до зволікання у справах [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Класиками концепції тайм-менеджменту вважаються Ф. Тейлор, А. Файоль, К. Макхем, М. Мескон. Вирішенню теоретичних та практичних проблем, пов'язаних із раціональним використанням часу, присвятили свої наукові публікації такі науковці та практики, як: Н. Алюшина, Г. Архангельский, А. Гаврилюк, В. Кулікова, Х. Плещан, С. Прентіс, Б. Трейсі, Н. Черненко та ін.

Питання організації діяльності державних службовців досліджують О. Бобровська, Н. Гончарук, Н. Липовська, Н. Нижник, Т. Пахомова, С. Сербогін та ін. Водночас, зважаючи на сучасний стан розвитку науки державного управління, зазначимо, що тайм-менеджмент як інструмент удосконалення часової організації професійної діяльності державних службовців досі залишається недостатньо дослідженим та потребує подальшого вивчення.

Мета статті – розкрити сутність та характеристики тайм-менеджменту як важливого інструменту підвищення результативності використання часу в діяльності державних службовців.

Викладення основного матеріалу. Результати опублікованого пілотного дослідження [2; 11] виявили низку проблем, які виникають у державних службовців під час управління часом. Найгострішими виявилися проблеми з оперативного планування робіт (17 % респондентів), стратегічного планування робіт, постановки цілей і визначення термінів виконання роботи (13 %) та виникнення проблем зі співробітниками, телефонними дзвінками і відвідувачами, які заважають ефективно працювати (12 %). Також серед важливих проблем 11 % респондентів вказали на прагнення відкласти справи «на потім», а 9 % зазначили проблеми з визначенням робочих пріоритетів та неправильної організації співробітництва з начальством і підлеглими. Найменше респондентів визначають як проблеми делегування повноважень та організацію і проведення нарад (відповідно 8 % та 5 % опитаних). Проте жоден із респондентів не зазначив відсутність проблем в управлінні часом, що підтверджує важливість використання принципів та технологій тайм-менеджменту для результативної діяльності державних службовців та прийняття зважених управлінських рішень.

Отже, як зазначають В. Євдокимов та Ю. Конотопцева, неналежне використання в практичній діяльності тайм-менеджменту призводить до таких

негативних наслідків професійної діяльності державних службовців і керівників органів державного управління, як: перенесення рішення на наступний день; виконання роботи наполовину; прагнення зробити все одразу, не доводячи справ до логічного завершення; спроби перекласти відповідальність та провину на підлеглих; невміння розмежовувати службові функції та відповідальність; переконання, що керівник знає все краще за інших; бажання зробити все самотужки [4].

Таким чином, основними передумовами впровадження тайм-менеджменту в практичну діяльність державних службовців є:

- необхідність забезпечення результативної діяльності під час виконання функціональних обов'язків та якісного прийняття державноуправлінських рішень державними службовцями, що неможливо без уміння самостійно організовувати та планувати свою роботу;

- нестабільність і напруженість у соціально-економічній сфері суспільства, реформування у сфері державного управління та підвищення вимог до кваліфікації, професіоналізму та компетентності державних службовців вимагають від державних службовців уміння швидко реагувати та пристосовуватися до нових умов, організовувати продуктивно свою діяльність;

- надання якісних управлінських послуг, зростання вимог до якості, культури й ефективності управлінської праці.

Про тайм-менеджмент як про окремий напрям у науці вперше заявлено в Голландії в 70-ті рр. XX ст., де з'явилися спеціалізовані курси для службовців і бізнесменів із навчання планування часу. Потім проблема управління часом привернула увагу фахівців у США, Німеччині, Фінляндії та інших країнах [7].

Термін походить від англ. «time management» (управління часом), однак така форма перекладу є не зовсім коректною, оскільки, на відміну від інших об'єктів управління, впливати на час (зупиняти, уповільнювати або прискорювати) неможливо [10]. Авторство цього поняття часто приписують компанії Time Management International, яка в 70-ті рр. XX ст. запровадила у виробництво Time Manager – складно влаштований блокнот-щоденник, який є прототипом сучасного органайзера. На початкових етапах свого становлення тайм-менеджмент розвивався у вигляді окремих практичних рекомендацій консультантів з управління щодо планування та ефективного використання часу [1].

Дослідження поглядів учених щодо сутності поняття «тайм-менеджмент» свідчить про відсутність на сьогодні одностайного тлумачення (таблиця). У загальному розумінні тайм-менеджмент – це застосування правил, практик, навичок, інструментів і систем в управлінні робочим і особистим часом з метою його ефективного використання та досягнення поставлених цілей [5].

Розкриваючи особливості тайм-менеджменту, доцільно виокремити принаймні два його рівні:

- особистий тайм-менеджмент – сукупність різних технік та технологій організації власної роботи працівника, яку він здійснює в особистих інтересах, не бажаючи водночас даремно витрачати ресурси свого часу; охоплює технології особистого зростання та тайм-менеджменту;

- корпоративний тайм-менеджмент основну увагу зосереджує на часовій організації роботи всіх працівників організації, наслідком якої є ефективне використання часу кожним із них; передбачає впровадження стандартів економного та результативного використання бюджету робочого часу [3].

Аналіз визначень тайм-менеджменту показав, що управління часом спочатку приписувалося лише бізнесу або ж індивідуальній трудовій діяльності, але з часом це поняття значно розширилося на інші сфери діяльності, у тому числі на державне управління.

Тлумачення поняття «тайм-менеджмент»

Автор	Визначення
Б. Трейсі [6]	Мистецтво управління не тільки своїм часом, а й життям загалом
Г. Архангельський [10]	Технологія, що дає змогу максимально використовувати час згідно з цілями й цінностями
Г. Євтушенко, В. Дерев'янко [10]	Сукупність методик оптимальної організації для виконання поточних завдань, проєктів, календарних подій
С. Іваницька, Т. Галайда, Р. Толочій [5]	Сукупність знань, умінь і навичок, завдяки яким людина вмє правильно розставляти пріоритети, точно планує та організовує свій час, підвищуючи ефективність його використання
Ю. Білявська, Н. Микитенко [10]	Органічне поєднання теорії, практичних рекомендацій та мистецтва щодо управління часом, які дають людині змогу раціоналізувати розподіл часу на поточні потреби, розставити часові пріоритети та уникнути втрат часу
Б. Новак [11]	Процес, спрямований на усвідомлене й відповідальне використання свого часу (ділового, особистого та ін.), що дозволяє ставити осмислені цілі й досягати їх за мінімальні проміжки часу
Т. Остряко [10]	Методологічна функція тайм-менеджменту – оптимізація витрат часу, подолання дефіциту часу, раціоналізація прийомів діяльності
Н. Буняк [1]	Сукупність різноманітних технологій планування, розподілу та використання часу для підвищення власної ефективності, досягнення поставлених цілей, тобто сукупність різноманітних технологій щодо встановлення цілей та їх досягнення, розвитку навичок самоконтролю, раціонального використання особистого та робочого часу, залучення всіх доступних його резервів
В. Кулікова [1; 11]	Галузь знань, присвячена вивченню проблем і методів оптимізації тимчасових витрат у різних сферах людської діяльності, за допомогою якої будь-яка людина може грамотно управляти своїм часом, без зусиль визначати, що для неї важливе, на що насамперед необхідно витратити час і сили. Система методик, за допомогою яких людина може досягнути відмінних результатів без жорстких обмежень себе
Л. Образцова [11]	Уміння ставити перед собою цілі; планування своєї діяльності (формулювання завдань, вибір оптимальних рішень, найбільш ефективних способів досягнення поставлених цілей); розвиток навичок самоконтролю, здатності самостійно оцінювати успішність (або неуспішність) своїх дій; облік витрат часу, уміння ефективно використовувати всі доступні резерви часу
О. Горбачов [2]	З позиції філософського підходу тайм-менеджмент є метою і сенсом життя та приносить певну користь. Інструментальний бізнес-підхід розглядає тайм-менеджмент як інструмент досягнення результатів
Л. Зайверт [7]	Послідовне й цілеспрямоване застосування випробуваних методів роботи в повсякденній практиці для оптимального, осмисленого використання часу. Мета тайм-менеджменту – максимально використовувати власні можливості, свідомо керувати перебігом свого життя і долати зовнішні обставини як на роботі, так і в особистому житті. Це управління собою, адже час як незмінна величина нестримно спливає
О. Буряченко, С. Яроміч [2; 10]	Управління собою за допомогою відповідних методик та механізмів керування часом, що сприятимуть точній діагностиці тимчасових проблем у використанні часу та формуванню особистої технології, яка найповніше відповідає характеру, темпераменту, знанням та роду занять державних службовців. Дослідники вважають, що «Система управління часом» – це поєднання процесів, інструментів, різноманітних технік і методів, що застосовуються з метою досягнення вищої результативності праці
Н. Черненко [11]	«Управління собою, застосовуючи відповідні методики та механізми організації часу, які сприятимуть діагностиці тимчасових проблем в управлінні часом та формуванню індивідуальної технології, яка найбільше відповідає характеру, темпераменту, біологічним ритмам та роду занять»
Л. Котляр [7]	Процес, спрямований на усвідомлене й відповідальне використання свого часу, здатність особистості до невідкладання актуальних і важливих справ на потім

Отже, незважаючи на існування різноманітних підходів до визначення сутності поняття «тайм-менеджмент», більшість науковців зазначає, що основою його філософії є успішне виконання всіх професійних завдань, досягнення особистих цілей [1]. Базові ідеї тайм-менеджменту полягають у тому, що основну увагу слід приділяти тому, куди повинен інвестуватися час, а не як швидше виконувати роботу. По суті, визначення пріоритетів – це дуже важливе завдання, що стосується всіх сфер управлінської діяльності [10]. При цьому більша увага приділяється індивідуальному, особистому управлінню часом, самомотивації працівників, ніж системі управління робочим часом персоналу (службовців) організації.

На основі проаналізованих дефініцій пропонуємо власне трактування поняття «тайм-менеджмент» – це система методів планування, організації, мотивації та контролю використання робочого та особистого часу з метою максимально результативного досягнення встановлених цілей та отримання життєвих цінностей.

Таким чином, у сучасних умовах уміння ефективно організувати час на будь-якому рівні, а саме: особистому, командному, корпоративному, – а також узгоджувати дії задля виконання поставлених завдань стає однією з найважливіших компетенцій сучасних професіоналів європейського типу [5]. Базовими принципами тайм-менеджменту є: системність, вимірність, матеріалізованість, гнучкість, пріоритетність, своєчасність, цілеспрямованість, інвестиційність, контрольованість, альтернативність [10].

Ще раз зазначимо, що управління часом – це процес організації часу таким чином, щоб зросла результативність його використання. Базові принципи процесу тайм-менеджменту полягають у тому, що основну увагу слід приділяти правильному розподілу та інвестуванню часу, а не тому, як пришвидшити сам процес. Тайм-менеджмент, як і будь-яке управління, передбачає реалізацію основних чотирьох функцій управління: планування, організації, мотивації та контролю.

Існує думка про те, що тайм-менеджмент – це щохвилинний план на кожен день, а то й на тиждень, на місяць вперед, що це жорсткий регламент. Однак великий потік інформації, нові доручення від начальства, прохання і вимоги клієнтів, необхідність підготувати звіт або виконати термінове доручення керівника – усе це створює очевидний ефект нестабільності в роботі. Золоте правило планування свідчить про те, що планувати необхідно не більше ніж 60 % робочого часу. Решта 40 % – це час, який дасть змогу вирішити поточні питання або відволіктися на непередбачені обставини [5].

Розуміння функцій організації управління часом дозволяє зазначити, що ця діяльність полягає у встановленні трудового розпорядку, визначенні корпоративних стандартів робочого часу, делегуванні повноважень та встановленні комунікацій між працівниками. Мотивація в тайм-менеджменті виявляється в заохоченні раціональної організації самодіяльності, підвищенні результативності та економії робочого часу працівників організації (установи). Функція контролю в тайм-менеджменті полягає в моніторингу робочого часу, оцінюванні результативності досягнення поставлених цілей та виконаних завдань, у загальному аналізі ефективності своєї діяльності.

Застосування методів тайм-менеджменту в діяльності державних службовців включає насамперед уміння:

- формулювати професійні та особисті цілі;
- планувати свою діяльність (формулювання завдань, розставляння пріоритетів, вибір оптимальних рішень та найбільш ефективних засобів досягнення поставлених цілей);
- реалізовувати конкретні кроки і дії відповідно до наміченого плану і порядку досягнення мети;

– розвивати навички самоконтролю, самостійно оцінювати свої дії, контролювати витрати часу, ефективно використовувати всі доступні ресурси тощо [2].

Впровадження методів тайм-менеджменту дає змогу державним службовцям: систематизувати процес планування, зменшити кількість проблем (у тому числі системних); більш ефективно використовувати робочий час; підвищити швидкість розв’язання проблем і виключити їх повторну появу; скоротити час на пошук документів; вчасно розставити пріоритети; підвищити ефективність прийняття управлінських рішень [10].

Управління часом у діяльності державних службовців передбачає низку обов’язкових кроків, зокрема:

- визначення цілей і завдань управління часом;
- аналіз щоденного використання часу;
- класифікація факторів, що спричиняють непродуктивні витрати часу;
- розроблення шляхів та методів економії часу;
- створення системи контролю за використанням часу та мінімізація непродуктивних його втрат;
- проєктування власної робочої поведінки на основі принципів економії та раціональності;
- регулярне підбиття підсумків та оцінювання ефективності використовуваної технології управління часом у процесі професійної діяльності [4].

Для підвищення ефективності використання робочого часу з упровадженням технології тайм-менеджменту в діяльності державних службовців необхідно:

- чітко планувати цілі й завдання на місяць, а не тільки на робочий день;
- планувати виконання завдань згідно з терміновістю та складністю;
- ділити складні й великі завдання на дрібні;
- не вирішувати особисті питання в робочий час;
- зосереджуватися на поточній справі, не поспішати і не метушитися, беручись то до однієї, то до іншої справи;
- аналізувати щоденне використання часу;
- визначати та ліквідовувати фактори, що спричиняють непродуктивні витрати часу;
- контролювати використання часу;
- оцінювати ефективність технології управління часом.

Впровадження технології тайм-менеджменту в практичній діяльності українських державних службовців дасть змогу:

- підвищити продуктивність і результативність повсякденної діяльності за рахунок зменшення витрат часу;
- значно зекономити час і підвищити коефіцієнт використання робочого часу, виявити періоди продуктивної праці, послабити робочі навантаження, позбавитися перенавантажень;
- досягти значних результатів за рахунок економії часу, виявити фактори непродуктивних втрат часу, визначити шляхи поліпшення використання свого робочого часу, скласти план саморозвитку у сфері раціонального використання робочого часу;
- скоротити кількість та обсяг виконуваних справ за рахунок ефективного планування робочого часу;
- чітко розставити пріоритети;
- зменшити кількість прострочених завдань;
- забезпечити емоційну стабільність, стресостійкість, самоорганізацію державного службовця, позитивно вплинути на його психологічний стан;
- знизити ризики виникнення стресів у професійній діяльності та міжособових конфліктів під час вирішення робочих питань.

Висновки. Таким чином, сучасні реформи у всіх сферах суспільного життя вимагають від державних службовців високої результативності діяльності, адже від їх дій та ефективності залежить впровадження в життя державноуправлінських рішень. Одним із інструментів, який пройшов успішну апробацію в комерційній сфері, є тайм-менеджмент, або управління часом. Тайм-менеджмент поєднує в собі набір методик, способів і технологій, які дають можливість підвищити результативність використання робочого та особистого часу.

Використовуючи методики тайм-менеджменту у своїй діяльності, державні службовці зможуть раціонально спланувати свій робочий день, розставити пріоритети в повсякденних справах, концентрувати увагу на найважливіших аспектах трудової діяльності.

З огляду на низький рівень знань та слабку поінформованість державних службовців з питань тайм-менеджменту доцільно, на наш погляд, передбачити навчання, проведення семінарів та тренінгів з основ тайм-менеджменту для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на курсах підвищення кваліфікації Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Це дозволить державним службовцям отримати додаткові знання та практичні навички в галузі оптимізації свого навантаження, ефективного й раціонального розподілу часу, оволодіння методами його економії.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні методик планування робочого часу та адаптації їх до діяльності державних службовців, що дасть змогу підвищити результативність діяльності посадових осіб органів державного управління.

Список бібліографічних посилань

1. Буняк Н. М. Тайм-менеджмент як інструмент підвищення ефективності діяльності підприємства. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 14. С. 279 – 283.
2. Буряченко О. Є., Яроміч С. А. Часова організація діяльності державних службовців. *Приазов. економ. вісн.* 2018. Вип. 1(06). С. 44 – 48.
3. Водянка Л. Д., Тодорюк С. І., Карп А. Г. Тайм-менеджмент як техніка планування робочого часу персоналу. *Економіка та держава*. 2020. № 7. С. 119 – 123.
4. Євдокимов В. О., Конотопцева Ю. В. Основи планування тайм-менеджменту державного службовця. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2(53). С. 171 – 177.
5. Іваницька С. Б., Галайда Т. О., Толочій Р. М. Впровадження європейських методик тайм-менеджменту в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 21. С. 288 – 292.
6. Калюжна Н. Г. Матриця диференціації управлінського персоналу як орієнтир для визначення стратегічних працівників у системі управління підприємством. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2012. Вип. 4. С. 289 – 298.
7. Котляр Л. І. Тайм-менеджмент як засіб зниження прокрастинації у професійній діяльності державних службовців. *Механізми державного управління*. 2020. № 1. Т. 31 (70). С. 31 – 36.
8. Причепя І. В., Соломонюк І. Л., Лесько Т. В. Тайм-менеджмент як дієвий інструмент ефективного використання часу успішного менеджера за сучасних умов. *Ефективна економіка*. 2018. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6781>.
9. Тайм-менеджмент – технологія підвищення ефективності використання часу. URL: <http://market.avianua.com/?p=4069>.
10. Хитра О. В. Ефективний тайм-менеджмент як невід’ємний складник системи управління персоналом підприємства. *Наук. вісн. Ужгородського нац. ун-ту*. 2019. Вип. 26, ч. 2. С. 101 – 108.
11. Черненко Н. М. Тайм-менеджмент як засіб удосконалення професійної діяльності державних службовців. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. Вип. 2(6). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11cnndds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11cnndds.pdf).

List of references

1. Buniak N. M. Taim-menedzhment yak instrument pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti pidpriemstva. *Ekonomika i suspilstvo*. 2018. Vyp. 14. P. 279 – 283 [in Ukrainian].
2. Buriachenko O. Ye., Yaromich S. A. Chasova orhanizatsiia diialnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv. *Pryazov. ekonom. visn.* 2018. Vyp. 1(06). P. 44 – 48 [in Ukrainian].
3. Vodianka L. D., Todoriuk S. I., Karp A. H. Taim-menedzhment yak tekhnika planuvannia robochoho chasu personalu. *Ekonomika ta derzhava*. 2020. № 7. P. 119 – 123 [in Ukrainian].
4. Yevdokymov V. O., Konotoptseva Yu. V. Osnovy planuvannia taim-menedzhmentu derzhavnoho sluzhbovtsia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2016. № 2(53). P. 171 – 177 [in Ukrainian].
5. Ivanytska S. B., Halaida T. O., Tolochii R. M. Vprovadzhennia yevropeyskykh metodyk taim-menedzhmentu v Ukraini. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*. 2018. Vyp. 21. P. 288 – 292 [in Ukrainian].
6. Kaliuzhna N. H. Matrytsia dyferentsiatsii upravlinskoho personalu yak oriientyr dlia vyznachennia stratehichnykh pratsivnykiv u systemi upravlinnia pidpriemstvom. *Marketynh i menedzhment innovatsii*. 2012. Vyp. 4. P. 289 – 298 [in Ukrainian].
7. Kotliar L. I. Taim-menedzhment yak zasib znyzhennia prokrastynatsii u profesiinii diialnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv. *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia*. 2020. № 1. T. 31 (70). P. 31 – 36 [in Ukrainian].
8. Prychepa I. V., Solomoniuk I. L., Lesko T. V. Taim-menedzhment yak diievyi instrument efektyvnoho vykorystannia chasu uspishnoho menedzhera za suchasnykh umov. *Efektivna ekonomika*. 2018. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6781> [in Ukrainian].
9. Taim-menedzhment – tekhnolohiia pidvyshchennia efektyvnosti vykorystannia chasu. URL: <http://market.avianua.com/?p=4069> [in Ukrainian].
10. Khytra O. V. Efektyvnyi taim-menedzhment yak nevidiemnyi skladnyk systemy upravlinnia personalom pidpriemstva. *Nauk. visn. Uzhhorodskoho nats. un-tu*. 2019. Vyp. 26, ch. 2. P. 101 – 108 [in Ukrainian].
11. Chernenko N. M. Taim-menedzhment yak zasib udoskonalennia profesiinoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*. 2011. Vyp. 2(6). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11cnndds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11cnndds.pdf) [in Ukrainian].

LASHCHENKO Oksana

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

SEROHINA Nataliia

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

**TIME MANAGEMENT AS A TOOL
FOR IMPROVING TIME ORGANIZATION
OF THE PROFESSIONAL ACTIVITY OF THE CIVIL SERVANTS**

The article is dedicated to the essentiality and the importance of time management in the system of improving the time efficiency for the civil servant activities. The problems encountered by civil servants in daily activities and preconditions for implementing time management are revealed. The genesis of scientists' views on the category «time management» has been studied. The principles, functions and required steps of use time management in the civil servant activity are considered. Recommendations for the use of time management techniques to increase the effectiveness of government work have been developed. The lack of time problem is the main one faced by the mass of employees, and the correct use of time is the key to successful performance of professional duties, achievement of goals in any field of

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

Project Management in Public Administration

activity including public administration. Every civil servant as a subject of management strive to perform his professional duties, but the organization of the management process is caused by the high number of situations that need immediate solution (within its competence): consideration of requests, complaints, urgent meetings, etc. In addition to problems with the accomplishment of functional duties, these situations are often associated with a large number of given «from above» various urgent instructions. Civil servants need to constantly adapt plans for solutions of time overloads in their activities: the accomplishment of several tasks at the same time with the same deadline and the same importance. The existing system of sanctions and punishments for deadline non-compliance forces the civil servant to choose between timely or high-quality execution of instructions and slows down the process of considered appropriate management decisions. Also, in many cases inefficient use of working time is associated with insufficient ability of civil servants to set priorities, to plan their activities, to distribute time and human resources. In these conditions, the introduction and use of modern time management technologies, which are used and proven effective in the business environment, becomes especially important. One of the modern ways of improving the effectiveness of working time planning is the use of time management tools in the professional activities of civil servants. The more scrupulously a civil servant plans his activities and prioritizes future tasks, the more important things he will be able to do for some time. Prioritization, determining the importance of problems and tasks will help the civil servant to determine the order of their own actions, to overcome a natural tendency to procrastinate.

Key words: civil servant, functional responsibilities, working hours, rationality, efficiency, time management, administration.

Надійшла до редколегії 16.09.20

УДК 353:005.336.1(477)
doi: 10.33287/102060

БОБРОВСЬКИЙ Олексій Ілліч
аспірант ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-7395-7477

ТЕХНОЛОГІЧНА КОМПОНЕНТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ

Наводиться авторське бачення трансформації технологічного забезпечення діяльності органів публічного управління як чинника забезпечення ефективності і продуктивності управлінської праці. Пропонується ідея, основоположні погляди, принципи і підходи до побудови комплексної інноваційної системи технологізації публічного управління, що сприятимуть вирішенню проблемних питань підвищення якості, ефективності організації і розробки управлінських рішень за рахунок технологічних чинників. Розглядаються організаційно-методичні основи побудови комплексної системи технологічного забезпечення розробки, реалізації і контролю управлінських рішень. Визначаються концептуальні аспекти побудови комплексної системи технологізації управління, формулюються науково-теоретичні і методичні основи її побудови з використанням принципів технологій нової якості (смарт-технологій). Об'єднання та ідентифікування технологій вирішення управлінських завдань для забезпечення розробки і реалізації управлінських рішень, їх конструювання подаються у вигляді самостійної структурної ланки для вбудовування в органи влади системи публічного управління смарт-технологічної платформи. Пропонується розглядати її як інтелектуальну об'єднувальну структуру органів влади і нову форму організації їх побудови – модельно-блочну, яка складається із сукупності блоків спеціальних моделей, пов'язаних між собою управлінським циклом.

Ключові слова: органи публічного управління, смарт-технології, управлінська діяльність, технологізація управлінських функцій, принципи, система комплексного технологічного обслуговування, функції технологізації, концептуальний підхід.

Постановка проблеми. Системні трансформаційні зміни в політиці, ідеології, економіці, соціальній та інших сферах суспільного життя в Україні зумовлюють зміни в системі організації органів влади, їх функціональну структуру і процеси здійснення публічного управління. Як результат налагоджується взаємодія влади і суспільства, формується спільне бачення майбутнього. Набуття нових практик розвитку територіальних громад стало пов'язуватися не тільки із самостійним вибором напрямів розвитку і поєднанням обов'язків і відповідальності за забезпечення розвитку суспільства з організаційним і технологічним забезпеченням їх реалізації. Активізуються процеси соціального управління і вирішення проблем із застосуванням нових способів, в яких домінують ефективні методи, технології та інформаційно-технологічні й організаційні засоби управлінської діяльності.

Більшість дій управлінської діяльності пов'язуються з методами їх вирішення і здатністю влади визначати стан і тенденції соціально-економічного розвитку, об'єктивно оцінювати наявний потенціал, механізми управління, справедливості розподілу і раціональності використання ресурсів для створення суспільних благ. Це потребує одночасного розвитку методології і технологічної компоненти реформ, що проводяться.

Сьогодні теорія державного управління та місцевого самоврядування надала практикам потужний теоретичний базис, велику кількість моделей і методів управління, практичне застосування яких здатне пришвидшити запровадження

заходів реалізації стратегій, планів і програм. Але їх можливості в практиці управління повністю не використовуються через недостатню системну і технологічну впорядкованість організації управлінських дій. Відсутня спільна практика наукового і практичного пошуку, проектування і застосування інноваційних технологій управлінської праці. Мають місце проблемні питання суб'єкт-суб'єктного і суб'єкт-об'єктного управління процесами розвитку і здійснення контролю за якістю управлінських рішень, які приймаються.

В умовах трансформаційних процесів реформування органів публічного управління на рівні територіальних громад зводиться в Україні в основному до скорочення (або збільшення) кадрового складу працівників, появи нових завдань, розширення повноважень і відповідальності державних службовців. Процеси організаційного, функціонального і технологічного забезпечення систем управління в нових умовах господарювання системно не вирішуються. Реформаторські заходи стосовно розбудови знаннєво-інтелектуального капіталу, організаційно-функціонального і функціонально-технологічного та інформаційно-аналітичного забезпечення праці розглядаються вузько, відокремлено, безсистемно. Сформулась об'єктивна потреба доповнення реформаторських заходів трансформаційного розвитку в системі публічного управління науково обґрунтованим технологічним забезпеченням, що надасть територіальним громадам нових траєкторій руху для реалізації поставлених цілей.

Вирішенню цих проблем може сприяти системна технологізація владної діяльності за рахунок використання сучасного інформаційно-аналітичного інструментарію і найсучасніших технологій управлінської діяльності. Це підвищить якість і пришвидшить розробку управлінських рішень, які ухвалюються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велику увагу питанням технологічного вдосконалення державного управління приділили українські вчені В. Д. Бакуменко, М. М. Іжа, К. О. Ващенко, О. І. Воронов, І. В. Валентюк, Ю. В. Ковбасюк, А. О. Краснейчук, А. О. Кузнецов, А. І. Літвак, Д. С. Молчанов, Ю. Б. Пігарєв, І. М. Попова, І. Р. Рейтерович, С. О. Телешун, А. М. Тиндюк, Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока [1]. Вони розглянули сутність, основні види, класифікацію технологій державного управління, основні моделі і форми управління, форми прийняття державних управлінських рішень і проблемні питання щодо їх вирішення. В. Я. Матвієнко [3], Ю. П. Сурмін, Н. В. Туленков [8] приділили велику увагу дослідженню соціальних технологій. Аналіз наукових розробок у цьому напрямі свідчить про широке висвітлення понятійного апарату, класифікації управлінських технологій, етапів управлінських дій під час вирішення покладених завдань, моделей прийняття рішень, критеріїв оцінювання альтернативних рішень та інших характеристик. Однак перелічені питання недостатньо пов'язані і недостатньо глибоко аналізуються під кутом зору їх спільного практичного застосування. Це потребує подальших науково-практичних напрацювань щодо їх запровадження.

Мета статті – виявити роль і місце чинника технологічного впливу на ефективність управлінської діяльності органів публічного управління в умовах трансформаційних змін у суспільстві, обґрунтувати ідею системної технологізації публічного управління і запропонувати методичні засади і способи її імплементації в процеси управління.

Викладення основного матеріалу. Термін «технологія» стосується широкого кола знань, які застосовуються в процесі діяльності. Він вказує на способи і методи, які слід застосовувати для вирішення управлінських завдань. Ці процеси охоплюють низку різновидів технологій і методів їх здійснення, що потребує їх системного застосування.

Потреба в системній технологізації управління формувалася поступово. Їй передувала поява в системі управління різних технологій. Першими з них були технології, які пришвидшували технологічні операції і трудові процеси фахівців з управління ще в середині XX ст. З часом на шляху технологічної еволюції з'явилися інформаційні технології. За визначенням Юнеско, інформаційна технологія – це комплекс взаємопов'язаних наукових, технологічних та інженерних дисциплін, що вивчають методи ефективної організації праці людей, зайнятих обробкою та зберіганням інформації, обчислювальну техніку, методи організації взаємодії з людьми та виробничим обладнанням, їх практичне застосування, а також пов'язані з цією обробкою соціальні, економічні й культурні проблеми [9].

Широкий спектр застосування інформаційних технологій та їх розвиток створили умови для появи в управлінні різних секторах людської діяльності класу технологій, який складається з ефективної системи взаємопов'язаних засобів, прийомів і алгоритмів – інформаційно-комунікативних, цифрових, конвергентних та інших. Цифрові технології та їх основа – мережа «Інтернет», мобільний зв'язок і глобальні електронні мережі стали каталізатором сучасних змін у суспільстві за рахунок появи нових способів передачі сигналів, які забезпечують їх комунікативний складник. Вагому роль почали відігравати і конвергентні технології, в процесі застосування яких виникає ефект емерджентності.

В Україні тривають активні процеси формування електронного інформаційного простору та інтеграція до нього всіх основних галузей суспільної діяльності. У ряді проєктів та національних документах запровадження цифрових технологій визначається як пріоритетне завдання для розвитку інтернет-індустрії і створення на її базі «електронної держави» [4 – 7; 11].

Вагомим досягненням розвитку інформаційних технологій в Україні стало створення системи електронного урядування. Завдяки цій системі управлінські функції виконуються за допомогою сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, електронної взаємодії і електронного інформаційного обміну в процесах міжнародних і міжміських переговорів, відеоконференцій, систем інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади. На сьогодні можна стверджувати, що в Україні побудована національна система надання електронних послуг, яка суттєво підвищила їх своєчасність і якість. Методологічним інструментарієм змін у наданні адміністративних послуг стала концепція держави, орієнтована на людину. Під час отримання державних послуг громадяни стали не прохачами, а споживачами.

Але успішне впровадження електронних послуг – це не єдина, хоча й одна з головних функцій держави і органів місцевого самоврядування. Слід підкреслити, що, досліджуючи проблеми технологізації управління, автори підручника «Державне управління» наголосили на необхідності вирішення проблеми технологічного й інструментального розвитку управління [1, с. 171]. Електронне урядування, створивши умови для запровадження інноваційних підходів до організації та функціонування структури публічної влади, удосконалення організації управлінської діяльності, підвищення якості і продуктивності праці, поки недостатньо глибоко розглядається в процесі інноваційної технологізації. Розвитку комп'ютерних технологій і підвищенню реалізації творчих здатностей людського розуму сприяють досягнення в нейрофізіології. Завдяки поєднанню здатностей людини і можливостей комп'ютерних технологій посилюється ініціація людини при прийнятті управлінських рішень стосовно керування складними, соціально-економічними системами. Людина використовує знання, інтуїцію, творче мислення під час розробки і прийняття управлінських рішень, а завдяки інформації і обчислювальній потужності комп'ютера вона може суттєво підвищити свої здібності до правильного вибору моделей і рішень, виконання закріплених функцій і завдань управління.

На сучасному етапі вищий рівень інформації та інтелектуальної технологізації суспільства забезпечують технології, спроектовані за принципом SMART (S (specific) – конкретність; M (measurable) – вимірність; A (achievable) – досяжність; R (relevant) – актуальність; T (time bound) – обмеженість у часі). Така назва засвідчує, що до якостей, притаманних використовуваним інформаційним технологіям в управлінському просторі влади, повинні додаватися якості, які називають «розумними». Вони включають у себе суттєву частку інтелектуальних здібностей людей, які мають новітні інноваційні знання з управління і виокремлюють соціальність інформації з обробкою її у сфері рефлексії.

Ознайомлення з можливостями смарт-технологій як феномену сучасності дозволяє стверджувати, що їх широке застосування необхідно і в публічному управлінні територіальних громад областей і міст. Технологічне забезпечення діяльності органів публічного управління, здійснюване на інноваційних принципах смарт-технологій, сприятиме зростанню практичної результативності і дієвості управлінських впливів на рух керованих систем. При цьому важливою умовою для забезпечення системності технологізації управлінської діяльності стає одночасне запровадження інноваційних технологій в усі напрями діяльності управлінських ланок і процеси виконання функцій і завдань управління. З цією метою першим кроком до розбудови технологічного забезпечення органів публічного управління доцільним є визначення низки споріднених заходів, спрямованих на підвищення знаннево-інтелектуального змісту управлінської діяльності та її організаційного, інформаційно-аналітичного, технологічного і фінансового забезпечення. Другим кроком є їх об'єднання в єдиний, відносно самостійний технологічний блок управління шляхом створення комплексу спеціальних моделей, якому будуть властиві характерні риси, цілеспрямоване призначення і зміст як окремого складника організаційно-технологічного облаштування діяльності органів публічного управління і організаційної основи їх технологічної платформи. В ній повинно відбуватися акумулювання, інтеграція та реалізація знань управлінської науки, компетенцій, здатностей і навичок людського інтелекту під час вирішення управлінських завдань шляхом імплементації та інтегрування їх у моделі комп'ютерних електронних обчислювальних систем.

Концепція технологізації управлінської діяльності будується на якомого повнішому уявленні про систему влади і владних технологій, яка складається із попередньо побудованих моделей, методів і процесів діяльності, які використовуються органами влади для виконання владних функцій і завдань. Підтримка рівноваги управлінських процесів соціальної і економічної природи спирається на потужні й досконалі інструментально-аналітичні й технологічно-інструментальні засоби.

Концептуально технологічна платформа забезпечення управлінської діяльності органів публічного управління являє собою особливе комунікативне середовище управлінських дій, яке створює умови для ефективного вирішення складного комплексу взаємопов'язаних функціональних завдань управління, активізації численної кількості впливових взаємопов'язаних чинників, нормативно-законодавчої інформації, моделей і інструментів розробки, прийняття і контролювання якості й ефективності управлінських рішень. Використовувати чинники впливу на керовані процеси слід у певних межах їх значень, залежностей, закономірностей, взаємозв'язків і особливостей практичного застосування. Склад елементів технологічної платформи буде являти собою структуру і номінацію керуючих і керованих модельних комплексів управління з акумульованою в них сукупністю інтелектуальних знань, досвіду, професійних навичок і компетенцій, алгоритмів, методів, технологій процесів вирішення управлінських завдань.

Для більш конкретного визначення складників платформи доцільно застосовувати підходи: кібернетичний, системний, процесний, проєктно-цільовий, які реалізуються шляхом застосування емпіричних методів формування наукових пропозицій обґрунтування змісту, призначення і взаємодії складників, вибору методів проєктування процесів, їх взаємозв'язків і спільного функціонування. Вищенаведені підходи і методи будуть являти собою відносно самостійний блок технологічного модельного комплексу, для якого характерні певні риси, призначення, зміст і який відображає окремий складник організаційної діяльності органів публічного управління.

Проєктування моделей для інтегрування знань і компетенцій фахівців, які виконують управлінські функції, а також для концентрації сукупності здібностей під час вирішення завдань і прийняття управлінських рішень різного характеру є достатньо складним завданням. Для його вирішення необхідні сучасні інноваційні знання з теорії законодавства і практики управлінської діяльності, відображені у відповідних нормативно-законодавчих документах, що використовуються в державному управлінні і місцевому самоврядуванні, технології і механізми їх поєднання та реалізації. Класифікація знань повинна здійснюватися шляхом систематизації їх за об'єктами управління, функціями, завданнями, моделями і методами застосування та інструментарієм процесів взаємодії людей під час вирішення завдань і оцінювання результатів спільної дії. Блоки пропонуємої моделі технологічної платформи розглянемо більш детально.

Знаннєво-інтелектуальний блок технологічного забезпечення публічного управління пов'язується з широким застосуванням засобів створення комп'ютерних і електронно-обчислювальних систем, на які покладається трансформація знань, здібностей, навичок і дублювання людського інтелекту (виконання логічних, обчислювальних, комплексних та інших завдань, пов'язаних з оптимізацією стану, стратегічним передбаченням та іншими завданнями, вирішуваними в системі управління). Штучно створені технології повинні бути здатними обробляти інформацію, яка до них надходить і в яку попередньо був закладений інтелект управління.

Штучний інтелект, який залучають до створення смарт-технологічної платформи, розвивається в багатьох напрямках людської діяльності: у проєктуванні кібернетичних систем, моделюванні розумової діяльності, під час розв'язання складних завдань у різних сферах діяльності, створення сучасних програмних систем для імітації інтелектуальної діяльності людини, розвитку математичної теорії, програмування кібернетичних систем, особливо розподілених, багатокритеріальних і неоднорідних, для розвитку систем інтелектуального управління, розробки традиційних заходів штучного інтелекту (розпізнавання зображень, мовних конструктів, моделюванні інтелектуальних функцій поведінки та ін.). За своїми можливостями моделі смарт-технологічної платформи будуть суттєво відрізнятися від традиційних, оскільки передбачається їх застосовувати не тільки для технічної реалізації виконуваних фахівцями завдань, а й для реалізації суттєвої частки інтелектуальних здібностей людей, інноваційних знань, обробки інформації у сфері рефлексії та інших особливостей людського розуму. Це вищий можливий рівень технології для сучасного рівня розвитку суспільства, що відповідає існуючому рівню технологічної еволюції, в якому повинні бути зосереджені когнітивні, інформаційні, частково комунікаційні, аналітичні функції і алгоритми прийняття рішень та інші завдання, які вирішують працівники системи управління. В моделях цього блоку передбачається наявність системи алгоритмів розробки методів оцінювання професійно-знаннєвого капіталу всіх працівників системи управління: їх професійного складу, кваліфікаційної структури, результатів попередніх атестацій, алгоритмів порівняння наявних знань з їх

необхідним обсягом і якістю для вирішення нового завдання, а також наявності програми випереджального розвитку для підтримки і повної реалізації інноваційних здатностей системи управління. Моделі знаннєво-інтелектуального технологічного блоку платформи повинні мати особливі властивості:

- виділення необхідних даних з масиву інформації, їх упорядкування і систематизація за необхідними ознаками;
- рефлексія (пошук необхідних знань і визначення дій для застосування в процесі формування управлінського впливу);
- синтез пізнавальних процедур, які створюють можливість вирішення завдань і розгляд проблем територіальних громад;
- створення цілісної картини про предмет, який об'єднує знання і є релевантним до поставлених цілей;
- виокремлення цільових завдань і надання алгоритмів поведінки при їх плануванні й організації здійснення;
- адаптація знань системи управління до змін у життєвих ситуаціях і знань, що визначають корекцію «теорії поведінки».
- аргументована розробка рішень на основі упорядкованих управлінських знань алгоритмів, схем, процесів і отримання результатів, необхідних для досягнення поставлених цілей.

Організаційний блок. Цей блок створюється і моделюється для опису функціонального складу завдань управління і проектування логічних, організаційно-структурних схем процесів і дій щодо організаційної адаптації апарату управління. При цьому здійснюється організаційне функціональне упорядкування дій системи, визначаються види і кількість виконуваних функцій, їх зміст і завдання з розробки алгоритмів їх вирішення й ухвалення внутрішніх і міжмодельних комунікативних зв'язків, забезпечення систематичності, логічної послідовності і гнучкості комунікативних зв'язків, передбачення і створення умов для швидкої перебудови, проведення організаційного структурного аналізу проектування логічних організаційно-структурних схем, процесів і організаційних дій організаційної адаптації і виокремлення сервісних центрів надання управлінських послуг.

При виборі моделей цього блоку використовується опис складу і структури системи публічного управління, створеної для досягнення поставлених цілей діяльності, організаційних функцій і завдань структурних підрозділів, які їх реалізують, принципи, правила, методи управлінських рішень, розподіл функцій, повноважень і відповідальності між виконавцями і керівниками за їх здійснення. До моделей організаційного блоку належать моделі організаційного проектування, які забезпечуватимуть методичні засади структурного і функціонального аналізу, окреслюватимуть межі підпорядкованості й ідентичності призначення підрозділів за видами і переліком обраних цілей діяльності; обґрунтовані норми керованості; критерії оцінювання організаційного рівня побудови структури органів публічного управління і організації управлінської діяльності; методичні засади побудови інфраструктури системи управління; законодавчі, нормативні й методичні засади організації управління; алгоритми організаційного упорядкування, які створюють умови для ліквідації традиційних неупорядкованих методів діяльності, при цьому формуються можливості надання рекомендацій з інваріантними рішеннями удосконалення організаційних схем, процесів і структур.

Успішна реалізація завдань цього блоку буде сприяти формуванню соціального клімату, управлінської та корпоративної культури проєктованої системи управлінської діяльності з характером самовідновлювання.

Моделі інформаційно-аналітичного забезпечення технологізації управлінської діяльності забезпечують систематизацію інформаційних потоків шляхом збору й

аналізу інформації, регламентації інформаційних технологій, задоволення інформаційних потреб управління, розподілу інформації за виконавцями і споживачами, формування системного інформаційного поля управління й умов адаптації до викликів внутрішнього і зовнішнього середовища.

Блок фінансового бюджетування. Моделі цього блоку будуть призначені для розробки бюджетів витрат поточної діяльності і діяльності з розвитку. За їх допомогою будуть визначатися заплановані витрати, а також ефективність діяльності органів публічного управління протягом певного періоду часу, за окремими структурними підрозділами і в цілому системи управління. Це дозволить фахівцям здійснювати фінансово некомерційні витрати, пов'язані з діяльністю органів влади, і вчасно визначати достатність чи брак коштів. Операційні бюджети повинні включати тільки затрати на витрати, якщо іншого не передбачено в положеннях про орган публічного управління. Якщо передбачатиметься надання певних владних послуг, в бюджеті будуть враховані й доходи підрозділів. Включення бюджетування в контур управління функціонуванням системи органів публічного управління дозволить корегувати бюджети залежно від зміни напрямів діяльності та її обсягів, визначати керовані й некеровані фактори змін, контролювати й регулювати фінансові потоки.

Взаємодія виокремлених модельних блоків формує смарт-технологічну платформу управління. Вона являтиме собою самостійний складник у структурі органів публічного управління, що постійно розвивається і походить від інституційних підходів до функцій управління, їх завдань, сучасних методів, моделей і механізмів їх реалізації в управлінні суспільними справами при створенні систем публічного управління і побудові організаційних форм органів влади та їх організаційних елементів. Смарт-технологічну платформу можна представити як інтегровану, комплексну системну модель управління розподільчого характеру, в якій зосереджується широке коло теоретичних, методично опрацьованих і практично налаштованих знань, застосовуваних у публічному управлінні, сукупність алгоритмів, технологій, процесів їх взаємозв'язку і взаємовпливу. Потенціал управлінських компетенцій, закладених у моделі блоків платформи, повинен розглядатись як системне інтелектуальне ядро системного розвитку управління, з яким взаємодіють і який використовують усі його ланки і навколишнє середовище. Можливості технологічної платформи можуть використовуватися для аналізу будь-яких ситуацій і явищ в умовах ризику, а також для розробки сценаріїв реагування на непередбачувані умови і прийняття нестандартних рішень у проблемних ситуаціях, для вирішення завдань поточного і стратегічного характеру.

На думку українських учених [1], принципи побудови технологічної платформи, крім принципів державного управління, доповнюються такими принципами:

- детермінованості (однозначності і чіткості результатів, переведених з вихідних даних, які отримуються в конкретний момент часу і визначаються значеннями величин, отриманими в попередні моменти часу);
- дискретності (розподілу управлінських завдань на окремі стадії, процедури і операції, можливість виконання яких не викликає сумніву);
- масовості (можливості розв'язання будь-якого завдання з класу однотипних за допомогою створеного алгоритму);
- інформаційної єдності (однакового використання інформації на всіх рівнях, її узагальненості і цілісності);
- альтернативності (можливості вирішення завдань за всіма критеріями);
- співвідносності (можливості порівняння результатів рішень, які визначають розвиток, для розвитку різних об'єктів управління);

- забезпечення цілісності, системності, оперативності й достовірності, повноти інформації управлінських рішень, що розробляються;

- перехід під час вибору методів вирішення управлінських завдань від окремих методів до їх пов'язаної сукупності з характеристиками системності, комплексності, технологічної взаємообумовленості виконуваних дій.

Системотвірною організаційною умовою технологічного забезпечення слід розглядати відкритість проєктування процесів управлінської діяльності під час вирішення функціональних завдань. Вони повинні бути відкритими для вхідних і вихідних потоків інформації і спиратися на інноваційні механізми реалізації їх властивостей і дисипативних сил. Наприклад, показники і характеристики результатів вирішення конкретних завдань і набутих нових можливостей можуть бути використані під час вирішення інших завдань чи процесів їх втілення.

Складові елементи платформи підтримуються матрицею соціального управління, яку можна подати як перелік тісно взаємопов'язаних інституцій, структур, функцій, методів, завдань, технологій, комунікативних зв'язків, ресурсів, процесів і майбутніх об'єктів їх трансформації. Їх взаємопов'язаність створює умови для упорядкування управлінської діяльності відповідно до завдань предмета управління. Однак навіть за певної незмінюваності виконуваних робіт у просторі управлінської діяльності буде породжуватись чи нарощуватись певна неврівноваженість процесів діяльності, яка розвиватиметься під впливом наростання можливостей інформаційних технологій, складності виконуваних завдань чи виникаючих змін у навколишньому середовищі і змін інституційних умов у керованих системах.

Результати вирішення управлінських завдань з використанням моделей технологічної платформи систем управління повинні стати джерелом надання великої низки послуг безпосередньо як у самій системі управління, так і у сфері створення і надання управлінських сервісних послуг керованим ланкам і населенню. Послуги можна класифікувати за групами:

- загальні (управління інформаційними потоками та інформаційно-комп'ютерна підтримка, адміністрування й обслуговування системи);

- послуги функціонування всіх моделей платформи інформаційного, розрахункового і рекомендаційного характеру керівникам і фахівцям системи управління;

- послуги з проєктування процесів розробки стратегічних і поточних планів діяльності, контролю й аналізу їх виконання;

- послуги з управління персоналом (інформація про внутрішню інфраструктуру системи управління, облік кадрового складу, дані з оцінювання знань і здатностей працівників (за результатами атестації) до системного та інтелектуального мислення та ін.);

- послуги з вирішення фінансових питань функціонування системи управління, у тому числі аналіз і оцінювання бюджетів усіх видів, раціональне використання фінансів тощо;

- обслуговування мереж і сервісів (підтримка інтернету, інтернет-комунікаційні послуги, доступ до баз даних і їх загальних сховищ);

- надання додаткової інформації (від обробки текстів і документів швидкого сканування інформації до проведення відеоспостережень і відеоконференцій);

- формування спеціальних додатків (нагляд і контроль, управління базами знань, адміністративні послуги та ін.).

Роль технологізації діяльності органів публічного управління буде розкриватися після появи еволюційно-синергетичного ефекту, що виявлятиметься у збільшенні можливостей органів управління, дієвому і своєчасному регульованому та керівному впливі на процеси діяльності та розвитку керованих систем.

Забезпечення продуктивності й енергетики створюваних результатів управлінської діяльності формує інформаційну сутність процесів управління як чинника, що впливає на його стан, час на пошук і обробку інформації, на виконання необхідних дій і розрахунків. Важливо пам'ятати і масштаб взаємодії управлінських процесів з іншими процесами і напрямками впливу. Наприклад, під час проєктування технологічних засад управління слід враховувати дії, які сприяють появі синергетичного ефекту. На планування процесів реалізації рішень може впливати зміна ресурсної забезпеченості, чисельності працюючого населення, обсяги фінансових потоків, рівень заробітної плати та ін.

Еволюційні процеси в керованих об'єктах не можна розглядати тільки як зміну деяких рівноважних станів, у яких межі і рівень активності структурних компонентів чітко окреслені. Методи функціонального детермінування не завжди спроможні створити умови ефективного управління, тому під час проєктування технологічної платформи повинен застосовуватися метод еволюційного моделювання, який створює синергію діяльності. Очевидно, що алгоритми оптимізаційної розробки організації управлінської діяльності і вирішення управлінських завдань повинні бути динамічними, оскільки системи управління соціально-економічними і виробничо-господарськими процесами в територіальних громадах перебувають у постійному запланованому (або незапланованому) русі. Вони змінюють рівноважний стан процесів життєдіяльності суспільства і функціонування господарюючих суб'єктів. Змінюються межі і рівень активності структурних елементів органів публічного управління, відображаючи зміни безпосередньо в управлінні (зміни політики розвитку, ресурсної політики, заходи зі зниження безробіття, зміна зв'язків, взаємовпливів і фокусування їх на певній зміні в керованих соціально-економічних процесах).

Рівень реалістичності і продуктивної цінності технологізації систем управління буде залежати від повноти відображення початкового стану і тенденцій запланованих даних. Це зумовить побудову бази алгоритмів і моделей їх використання в траєкторіях суспільних змін і впливів на економічний розвиток. При цьому формується інтегральна модель системи управління, яку слід ідентифікувати як синергетичну рефлексійну модель управління.

Для формування синергетично-рефлексійної моделі системи управління територіями необхідно мати розвинутий опис середовищ керованої і керівної систем, розуміти їх рефлексійну взаємодію, масштабність і адекватність взаємодії, інформаційне поле, в якому вона здійснюється, моделі, які детермінують основу неврівноважених процесів управління, події, які можуть визначати циклічні стадії управління (управлінський цикл, етапи та іншу інформацію). Ознайомлення з їх змістом формує уявлення про умови появи елементів самоорганізації в середовищі керованих систем, про управління рухом і розвитком процесів життєдіяльності, формує технологічний синергетичний цикл процесів управління і його реалізацію системою складників технологічної платформи. Синергетичний ефект буде виникати в результаті активізації розвитку територіальних громад, на які поширюються управлінські дії, рішення, стратегії, програми, плани і проєкти з певною дисипатацією і фокусуванням дій на зниженні можливостей появи неврівноваженого стану процесів, і створювати умови для появи нових ідей і нових структур у їх реалізації, формувати більш високовпорядковане й організоване середовище управління. При цьому всі процеси управління будуть поглиблювати властивості самоорганізації, підвищувати позитивну динаміку свого руху.

Самоорганізаційним актом в еволюції технологізації систем управлінської взаємодії буде поява можливості швидкої зміни і підтримки синергетичного циклу

управління при перетворенні неврівноваженості елементів системи на нові структури інформації для прийняття рішень. Він створює і коригує векторний характер компонування інформаційних потоків і поширення результатів управлінських рішень, що приймаються. При цьому створюється також векторний характер руху компонованих інформаційних потоків і можливих змін в інформаційних комунікаціях у соціально-економічному просторі керованих територій. Як результат рефлексійної взаємодії між системою управління і керованими системами можуть створюватися нові мікроструктури. Їх поява і технологічна підтримка синергетичних циклів процесів управління будуть сприяти пришвидшенню еволюційного руху процесів розвитку [2; 10].

Завдання синергетично-рефлексійної моделі управління при використанні її властивостей для створення технологічної платформи забезпечення діяльності органів публічного управління полягає в тому, щоб при проектуванні були враховані найбільш типові особливості елементів і зв'язків, які становитимуть соціальну, соціально-правову, соціально-економічну, організаційну і технологічну основу системи управління для вирішення поставлених завдань. Вони дозволять досліджувати і коригувати взаємозв'язки елементів процесів розвитку, ліквідовувати причини, що призводять до неврівноважного стану, і створювати умови для їх упорядкування.

Застосування моделей смарт-технологічної платформи дозволяє відображати схеми, структури й особливості суб'єктів і об'єктів управління, їх стан і динаміку змін, загальні правила об'єднання елементів і їх формування, що будуть використовуватись у схемах систематичного оновлення відповідної архітектури і композиції системи управління в площині управлінського простору. Кількість моделей технологічної платформи буде залежати від визначених цілей, функцій, завдань і необхідності забезпечення якісної і повної реалізації визначених повноважень і відповідальності. В моделях смарт-технологічної платформи повинні використовуватись як процеси самої управлінської системи, так і керовані нею процеси.

Проектування технологічної платформи, створення умов для її практичної реалізації і впровадження в системі органів публічної влади передбачає низку самостійних етапів, у тому числі: науково-дослідний, аналітично-дослідницький, методико-технологічний, аналітичний, аналітико-інструментальний, проєктний, етап практичної апробації й інституційного забезпечення:

- науково-дослідний – дослідження напрямів і цілей системи публічного управління певної територіальної громади, нормативно-законодавчої бази з моменту її створення, визначення параметрів, критеріїв, показників результатів функціонування, повноважень і відповідальності керівних і керованих систем управлінської діяльності;

- аналітико-дослідницький – аналіз змістовної, функціональної, організаційної і процесної структури діяльності органів публічного управління, визначення напрямів владних впливів, їх змісту, характеру і результатів впливів, ідентифікації з потребами, можливостями і здатністю до поліпшення діяльності керованих систем;

- аналітичний – визначення стану і рівня розвитку системи управління, сучасних проблемних питань, досконалості побудови структури органів управління, організації управлінської діяльності та реалізації її результатів;

- аналітико-інструментальний – аналіз тенденції і динаміки плину процесів життєдіяльності використовуваних методичних засад на сучасному етапі, методів, прийомів, технологій, моделей і механізмів вирішення управлінських завдань і технопроцесів розробки і прийняття управлінських рішень;

- концептуально-теоретичний – розробка концепції технологізації управління,

уточнення понятійного апарату, визначення і призначення складників технологічного забезпечення управлінської діяльності, розкриття змісту теоретико-методичного обґрунтування і вибору технологічного інструментарію формування структурного підрозділу органу публічного управління, на який покладається завдання технологізації й імплементування її в систему організаційних структур;

– проєктний – обґрунтування і створення проєкту технологізації і організації функціонування смарт-технологічної платформи і моделей управлінської діяльності шляхом вибору технологічних моделей і органічного включення органічних факторів у процеси розвитку і реалізації управлінських рішень на основі сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій і програмного забезпечення їх реалізації;

– етап практичної апробації – визначення адресності і складу органів публічного управління, часу впровадження елементів і інструментарію технологічної платформи управлінської діяльності, оцінки її конкурентоспроможності як технологічного компоненту управління підвищенням продуктивності і якості управлінської праці;

– етап інституційного забезпечення – узагальнення отриманих результатів і розробка інституційно-організаційних засад верифікації набутого досвіду створення платформи технологізації управлінської діяльності в будь-якій територіальній громаді.

Висновки. Смарт-технологічна платформа управління призначена для забезпечення органів публічного управління необхідними і надійними засобами виконання завдань і розробки управлінських рішень на основі банку інноваційних моделей, методів та інших засобів управління і для забезпечення широкого доступу до неї всіх учасників управлінських дій і створення умов організаційного і технологічного розвитку процесів публічного управління.

Масштаби і швидкоплинність трансформаційних процесів у суспільстві суттєво змінюють уявлення про роль управління процесами життєдіяльності на первісному рівні. Це потребує нових підходів до побудови органів управління, уточнення, визначення їх ролі і значення для розвитку територій. Органи управління розглядаються як організаційні структури, що складаються із сукупності структурних ланок, функцій, методів і процесів управлінської діяльності, в яких застосовуються інноваційні методи і технології, формується інтелектуальний управлінський потенціал, який слід використати для відстеження і прогнозування суспільних змін і очікуваних впливів на стан керованих систем. Така інформація є важливою під час прийняття управлінських рішень і їх трансформації в майбутньому. Нагромадження, систематизація й акумулювання інформаційно-аналітичних, нормативно-правових, організаційних, методичних та інших даних, органічне включення факторів у діяльність влади зосереджується в технологічній платформі, яка формує потужні технологічні чинники впливу на якість управлінських рішень. У ній здійснюється технологічний супровід управлінської діяльності шляхом декомпозиції цілей публічного управління та їх ітераційного здійснення, з огляду на довгострокові пріоритети і напрями економічного і науково-технічного розвитку території і країни, досягнень української науки, інформаційно-комп'ютерних технологій, принципів кібернетики, смарт-технологій з урахуванням прогресивного зарубіжного досвіду.

Технологізацію управління з використанням технологічної платформи слід представляти як упорядковане комунікативне середовище управлінських дій із системного внутрішнього вирішення управлінських завдань. За змістом і структурою вона стає об'єднуювальним складним комплексом взаємопов'язаних завдань управління, системи нормативно-законодавчої інформації, сукупності

інтелектуальних інноваційних моделей і інструментів, а також численної кількості взаємодіючих впливових чинників на керовані процеси з урахуванням їх значень, закономірностей, взаємозв'язків і можливостей у практичному застосуванні. Функціонування технологічної платформи буде спрямоване на розв'язання найважливіших загальносуспільних і функціональних завдань публічного управління в територіальних громадах і створення умов для інтеграції їх економіки в національний простір.

Процеси технологізації управління повинні розглядатись і проектуватись як системні інновації, які впливають на ефективність управлінської діяльності керованих ними систем, забезпечуючи їх поєднання тісними зв'язками. У свою чергу, процеси трансформації управлінської праці також повинні мати інноваційний характер організаційного, соціального, економічного і правового змісту, що будуть здатними реалізовувати еволюційні зміни і моделі діагностики стану і подальшого розвитку.

Список бібліографічних посилань

1. Державне управління: підручник. у 2 т. Т. 2 / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2013. 324 с.
2. Князева Е. Н., Кудрямов С. П. Законы эволюции и самоорганизация сложных систем. Москва: Наука, 1994. 236 с.
3. Матвієнко В. Я. Соціальні технології: навч. посіб. Київ: Укр. пропілеї, 2001. 446 с.
4. Про загальнодержавну програму «Електронна Україна» на 2005 – 2012 роки: проект закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5414&skl=5.
5. Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2010 – 2017 роки: проект Постанови Верховної Ради України від 1 лип. 2010 р. № 6633. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/DF54900I>.
6. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-vr#Text>.
7. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-r#Text>.
8. Сурмин Ю. П., Туленков Н. В. Теория социальных технологий: учеб. пособие. Київ: МАУП, 2004. 608 с.
9. Хакен Г. Синергетика / пер. с англ. В. И. Емельянов. Москва: Мир, 1980. 388 с.
10. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах / пер. с англ. В. И. Емельянов. Москва: Мир, 1985. 424 с.
11. Цифрова адженда України – 2020. Концептуальні засади: проект, грудень 2016. URL: <https://www.slideshare.net/tsnua/ss-72226573>.

List of references

1. Derzhavne upravlinnia: pidruchnyk. u 2 t. T. 2 / red. kol.: Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.]. Kyiv; Dnipropetrovsk: NADU, 2013. 324 p. [in Ukrainian].
2. Knyazeva E. N., Kudryumov S. P. Zakonyi evolyutsii i samoorganizatsiya slozhnyih sistem. Moskva: Nauka, 1994. 236 p. [in Russian].
3. Matviienko V. Ya. Sotsialni tekhnolohii: navch. posib. Kyiv: Ukr. propilei, 2001. 446 p. [in Ukrainian].
4. Pro zahalnodержavnu prohramu «Elektronna Ukraina» na 2005 – 2012 roky: proekt zakonu Ukrainy. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5414&skl=5 [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Prohramy informatyzatsii zakonotvorchoho protsesu u Verkhovnii Radi Ukrainy na 2010 – 2017 roky: proekt Postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 1 lyp. 2010 r. № 6633. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/DF54900I> [in Ukrainian].
6. Pro Natsionalnu prohramu informatyzatsii: Zakon Ukrainy vid 4 liut. 1998 r. № 74/98-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-vr#Text> [in Ukrainian].

7. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-r#Text> [in Ukrainian].

8. Surmin Yu. P., Tulenkov N. V. Teoriya sotsialnykh tekhnologiy: ucheb. posobie. Kiyiv: MAUP, 2004. 608 p. [in Russian].

9. Haken G. Sinergetika / per. s angl. V. I. Emelyanov. Moskva: Mir, 1980. 388 p. [in Russian].

10. Haken G. Sinergetika. Ierarhii neustoychivostey v samoorganizuyuschihsya sistemah i ustroystvah / per. s angl. V. I. Emelyanov. Moskva: Mir, 1985. 424 p. [in Russian].

11. Tsyfrova adzhenda Ukrainy – 2020. Kontseptualni zasady: proekt, hruden 2016. URL: <https://www.slideshare.net/tsnua/ss-72226573> [in Ukrainian].

BOBROVSKYI Oleksii

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

TECHNOLOGICAL COMPONENT OF ENSURING THE EFFICIENCY OF PUBLIC GOVERNANCE: CONCEPTUAL ASPECTS

The author's vision of transformation of technological support of activity of government as a factor of maintenance of efficiency and productivity of administrative work is resulted. The idea, basic views, principles and approaches to building a comprehensive innovative system of public administration technology, which will help solve problems of improving the quality, efficiency of organization and development of management decisions due to technological factors. Organizational and methodological bases of construction of complex system of technological maintenance of development, realization and control of administrative decisions are considered. The conceptual aspects of building a comprehensive system of management technology are determined, the scientific-theoretical and methodological bases of its construction are formulated using the principles of new quality technologies (smart technologies). The integration and identification of technologies for solving management problems to ensure the development and implementation of management decisions and their design are presented in the form of an independent structural unit for the integration of the public administration system of smart technology platform. It is proposed to consider it as an intellectual unifying structure of government and a new form of organization of their construction – model-block, which consists of a set of blocks of special models, interconnected by the management cycle. Technological support of the functions of the public administration system using the capabilities of the smart technology platform is provided by specialists with systematic, creative and reflective thinking, who have the skills of dynamic interaction, able to develop and provide recommendations for management decisions using the capabilities and capabilities of the designed technology platform.

Key words: government, smart technologies, managerial activity, technologization of managerial functions, principles, system of complex technological service, functions of technologization, conceptual approach.

Надійшла до редакції 28.09.20

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ **У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

УДК 351.84

doi: 10.33287/102061

СКРИПНИК Олександр Анатолійович
канд. наук з держ. упр., заст. директора
Департаменту охорони здоров'я Кіровоградської облдержадміністрації

ХОЖИЛО Ірина Іванівна
д-р наук з держ. упр., доц., проф. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-8532-4108

МОРОЗ Світлана Михайлівна
д-р мед. наук, доц., проф. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0002-1086-3980

ТЕЛЕМЕДИЧНА КОМУНІКАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА УПРАВЛІННЯ МЕДИЧНИМИ ЗАКЛАДАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Висвітлюється досвід Кіровоградської області щодо впровадження регіональної системи телемедичних комунікацій як складової частини управління медичними закладами. Надається ґрунтовна характеристика основних управлінських процесів щодо впровадження регіональної системи телекомунікацій. Показується важливість урахування певних особливостей цього процесу, обумовлених запровадженням у регіонах України медичної реформи. Акцентується, що регіональною системою інформатизації охоплені всі лікувально-профілактичні заклади Кіровоградської області, які мають контракти з Національною службою здоров'я України. Доводиться, що організаційні зміни з упровадження регіональної системи телемедичних комунікацій варто розпочинати з медичних закладів обласного та районного рівнів та здійснювати їх за певним алгоритмом. Наводяться основні переваги та недоліки запровадження регіональної системи телемедичних консультацій.

Ключові слова: охорона здоров'я, комунікації, телемедицина, управління охороною здоров'я, регіональний рівень, пандемія COVID-19.

Постановка проблеми. У демократичному суспільстві забезпечується одна з найважливіших потреб сучасного людства – потреба вчасно отримувати об'єктивну, неупереджену, повну і достовірну інформацію. Інформація є невід'ємною складовою частиною процесу комунікації як окремих індивідів, так і цілих спільнот.

© Скрипник О. А., Хожило І. І., Мороз С. М., 2020

Public Administration and Local Government, 2020, issue 3(46)

Проте на сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства ситуацію щодо комунікацій в охороні здоров'я в Україні можна охарактеризувати як таку, що має низку організаційно-функціональних обмежень: обмежені можливості засобів масової інформації щодо донесення інформації про успіхи медичної реформи; обмежені можливості населення стосовно отримання своєчасної інформації від галузевих органів управління; існують інфраструктурні обмеження в самій системі охорони здоров'я, зокрема бракує достатньої ефективності системи комплексного інформування всіх верств населення з питань здорового способу життя, повільно впроваджуються ІТ-сервіси медичних послуг тощо. Так, у засобах масової інформації здебільшого висвітлюються негативні приклади проведення реформи системи охорони здоров'я та окремі негативні випадки у наданні медичної допомоги в окремих закладах охорони здоров'я країни [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема комунікацій у сфері охорони здоров'я досліджується з кінця ХХ ст. Однак активного розвитку в галузі науки «Державне управління» ця проблематика набула з моменту прийняття в Україні організаційно-правових засад упровадження телемедичних консультацій [6] та реформування медичної галузі [4]. Різні аспекти комунікацій у сфері охорони здоров'я досліджувались у наукових працях М. Білінської, М. Знаменської, Є. Кривенка, В. Лазорищенця, І. Миронюк, О. Мусія, О. Ситенко, Г. Слабкого, Ю. Ященко та ін. Фокус їх дослідницької уваги охоплював такі питання, як: досвід реформування галузі охорони здоров'я в пілотних регіонах; концептуальні засади формування комунікаційної системи в охороні здоров'я України; організація надання послуг консультування та тестування на ВІЛ сімейними лікарями. Водночас цей перелік проблемних напрямів дослідження не можна вважати вичерпаним та абсолютно дослідженим.

Метою статті є дослідження особливостей організаційно-функціональних підходів у реалізації телемедичних комунікацій на регіональному рівні управління медичними закладами (на прикладі Кіровоградської області).

Викладення основного матеріалу. Телемедицина в Україні розвивалася надзвичайно повільно порівняно з європейськими країнами. Прийнято вважати, що її історія починається з 2000-х рр. Реалізація ж медичної реформи та прийняття таких нормативно-правових актів, як: Закон України від 14 листопада 2017 р. № 2206-VIII «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» та наказ МОЗ України від 26 січня 2018 р. № 148 «Про затвердження Примірного табеля матеріально-технічного оснащення закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які надають первинну медичну допомогу» – сприяло надзвичайно активному застосуванню телемедичних консультацій у новій національній моделі системи охорони здоров'я.

Можливості застосування телемедицини не обмежуються спілкуванням лікаря та пацієнта, який перебуває вдома. Визначені вимоги до кабінетів телемедицини, а отже, з'явилися можливості проводити обстеження в дистанційному режимі (на відстані) та передавати його результати в режимі дійсного часу.

Сфера охорони здоров'я Кіровоградської області має власний досвід вирішення проблемних питань, які виникають у процесі налаштування нової системи комунікацій у сфері охорони здоров'я. У межах реалізації регіональної програми інформатизації галузі охорони здоров'я за останні роки в Кіровоградській області зроблені істотні кроки з поліпшення комп'ютерного забезпечення лікувально-профілактичних закладів. Насамперед організаційні зміни відбулися в медичних закладах обласного та районного рівнів. Ці зміни передбачали такий алгоритм:

– підключення медичних закладів до мережі «Інтернет» та системи e-health;

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

- створення корпоративної мережі обміну інформацією між установами та медичними закладами на основі електронної пошти;
- створення локальних мереж у медичних закладах;
- розвиток та підтримка функціонування медичних вебсайтів;
- розвиток інформаційних технологій клінічної та навчальної спрямованості;
- впровадження автоматизованих робочих місць медичних працівників, медико-статистичних систем, систем типу «Стаціонар» або «Поліклініка» зі створенням персоніфікованих баз даних;
- впровадження сучасних телекомунікаційних систем та телемедичних технологій;

– підвищення ефективності і якості всіх видів робіт, пов'язаних зі збиранням, обробкою, збереженням і поданням медико-статистичної інформації для підвищення оперативності і якості прийняття управлінських рішень.

На особливу увагу заслуговує система комунікацій між медичними закладами та Національною службою охорони здоров'я України (НСЗУ) через систему e-health, яка замінила громіздкі програмні продукти: Укрмедсофт, Медстат, Інфомед тощо.

На сьогодні в Кіровоградській області всі медичні заклади законтрактовані з НСЗУ [7], стовідсотково відповідають вимогам щодо інформатизації, комп'ютеризації та доступу до системи «Інтернет», хоча ще у 2018 р. цей рівень був меншим за 50 %.

Департамент охорони здоров'я обласної держадміністрації підключено до автоматизованої системи діловодства «ДОК ПРОФ», що дає можливість галузевому органу управління бути включеним до системи «Електронний уряд» [1].

На рівні медичних закладів та відповідних експертів департаменту охорони здоров'я обласної державної адміністрації існують: реєстри осіб, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, реєстри осіб, хворих на цукровий діабет, гіпертонічну хворобу, туберкульоз, канцер-реєстр – облік онкохворих, база даних ВІЛ-інфікованих осіб та епідеміологічного моніторингу (EpidEids) тощо.

Основними формами телемедичних комунікацій на регіональному рівні управління є телемедичне консультування, телемоніторинг, телеметрія. В умовах пандемії COVID-19 широко запроваджувалася також система домашнього телеконсультування з метою підвищення ефективності лікувально-діагностичного процесу та епідмоніторингу.

Таким чином, наведені заходи організаційного змісту в межах регіональної програми інформатизації дозволили працювати в єдиному інформаційному полі як надавачам та споживачам медичних послуг (медичні заклади-пацієнти), так і стейкхолдерам, якими є НСЗУ, МОН України, уряд та регіональні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [5].

Принцип наближення або доступності медичних послуг в умовах розвитку цифровізації регіональної системи охорони здоров'я забезпечується, з-поміж іншого, упровадженням телемедичних консультацій у медичних закладах усіх рівнів. Цей процес характеризується низкою організаційних особливостей. Розглянемо їх більш детально.

Організаційний складник телемедичних комунікацій. У Кіровоградській області з 2005 р. використовуються дві кардіографічні діагностичні системи: Тредекс і Телекард (транстелефонний ЕКГ-канал), 13 приймальних станцій (обласний кардіологічний диспансер, міські, центральні районні лікарні) і 89 ЕКГ-передавачів (оснащені бригади екстреної медичної допомоги), які обслуговують до 600 пацієнтів на рік. У 2019 р. стартував пілотний проєкт Програми впровадження телемедичних послуг на єдиній національній телемедичній платформі. Сьогодні до платформи підключено 5 областей України, у тому числі Кіровоградська. В організаційному плані ця національна платформа забезпечує

проведення телемедичних консультацій лікарів первинної ланки сільської медицини лікарями-консультантами II та III рівнів, а за потреби – фахівцями науково-дослідних установ МОЗ України та Академії медичних наук України, тобто від первинного рівня до третинного високоспеціалізованого рівня надання медичної допомоги.

Регіональний компонент Програми дистанційної телемедичної діагностики та консультування об'єднав 123 сільські лікарські амбулаторії, 21 центральну районну лікарню, 87 бригад екстреної медичної допомоги, які функціонують за принципом екстериторіальності, та обласні медичні заклади (у тому числі 2 реперфузійних центри у м. Кропивницькому і Олександрії, обладнаних сучасним агіографічним медичним обладнанням). При цьому забезпечується процес дистанційного збору, передачі та зберігання інформації про показники діяльності, а саме фізіологічні параметри організму пацієнта, та консультування вузькими фахівцями за напрямками діяльності, виключаючи логістичний аспект пацієнта.

Нині діюча система надання медичної допомоги працює за принципом звернення пацієнта до лікаря, який організовує цілу низку зворотних консультацій (фельдшер – лікар амбулаторії, лікар амбулаторії – районні спеціалісти тощо), вирішує питання транспортування хворого (як правило у центральну районну лікарню, а в разі екстреної медичної допомоги – до найближчої лікарні). Результатом дистанційних комунікацій з приводу діагностики чи лікування конкретного пацієнта є управлінське рішення стосовно подальшого алгоритму дій: хворого можуть госпіталізувати чи додатково обстежити, а за потреби приймається рішення про консультування з обласними фахівцями або виклик виїзної консультативної бригади чи транспортування хворого до медичного закладу III рівня. У звичайній медичній практиці на це витрачається дуже багато часу, інколи навіть це може бути й доба, тому можна пропустити «терапевтичне вікно» надання вчасної медичної послуги (при інфаркті міокарда – до шести годин, при інсульті – до трьох годин).

Запровадження телемедичних технологій має на меті суттєво змінити застарілу та інертну систему комунікацій в охороні здоров'я, радикально вплинути на маршрут пацієнта, зберегти його час та фінанси, а також сприяти вчасному розвантаженню медичних закладів певного профілю.

Функціональний складник телемедичних комунікацій. Як показав досвід Кіровоградщини, на регіональному рівні управління в структурі телемедичних консультацій кардіологічні становлять 66 %, дерматологічні – 13 %, ендокринологічні – 11 %, пульмонологічні та алергологічні – 10 %. Тобто у функціональному плані найбільш затребуваними формами телемедичних комунікацій є комунікації стосовно захворювань серцево-судинної системи, патології з боку ендокринної системи та захворювань шкіри, бронхолегеневих та алергологічних захворювань.

Із розробкою календарного плану впровадження перспективної обласної моделі телемедицини, визначенням координатора і створенням робочої групи, визначенням лікарів-консультантів за певним нозологічним напрямом та інших, суто організаційних дій значних проблем не було. Розглянемо інші аспекти, які можуть формувати певні управлінські бар'єри:

1. Дія суб'єктивного фактору, а саме неповне розуміння лікарями та керівниками медичних закладів мети цієї діяльності та їх небажання вносити у свою роботу нові елементи управлінської діяльності. Так, постає необхідність у формуванні у лікарів-консультантів свідомого ставлення до застосування інструментарію телемедичного консультування. Адже такий вид консультування, що відбувається в е-просторі, є тотожним до амбулаторного звернення пацієнта і має аналогічний структурований зміст (опитування, з'ясування скарг пацієнта,

оцінювання лабораторних та інструментальних методів обстеження тощо). Більш того, це звернення є заздалегідь оплаченим НСЗУ за пакетом «Амбулаторна допомога».

2. Процедура придбання обладнання, тобто бар'єри технічного плану. З метою їх подолання потрібно проводити потужну інформаційну підготовку, неодноразово збирати керівників і фахівців, пояснювати очевидні переваги технологізації управлінських процедур з організації надання своєчасних та якісних медичних послуг населенню. У цьому процесі також важливим є адміністративний підхід, тобто залучення керівників районних державних адміністрацій та місцевих рад.

3. Бар'єри інформаційних систем. Важливим елементом започаткування цієї діяльності є позиція, щоб медичні інформаційні системи, які обслуговують районні центри первинної медико-санітарної допомоги, були технологічно спорідненими, а в ідеалі – щоб це була одна структура. Якщо кожен центр первинної медико-санітарної допомоги самостійно обирає собі медичну інформаційну систему, виникає проблема використання адаптерів для різних інформаційних систем, невідповідності програмного забезпечення тощо. За таких умов на початку дії регіональної програми (у тестовому режимі) втрачалися сеанси телемедичних консультацій через тимчасову відсутність адаптерів або упродовж періоду їх налаштування.

4. Облаштування робочих місць для лікарів-консультантів центральної районної лікарні і обласних медичних закладів. Окрім виділення приміщень, комп'ютерів, підключення до мережі «Інтернет», придбання програмного модуля «телемедицина», введення в обов'язки лікарів телемедичних консультацій без додаткової оплати, існувала ще щомісячна оплата за ІТ-супровід цієї системи. Це приблизно 600 грн за 1 робоче місце, а у випадку реєстрації адміністратора та п'яти лікарів-консультантів – до 4 тис. грн на місяць. А коли в закладі існує проблема з придбанням медикаментів або фінансуванням якихось нагальних справ, виникає дилема, на що використати певний фінансовий ресурс.

5. Можливість отримання незакінченого телемедичного сеансу (до 10 %). Тут існує декілька аспектів. Часто для консультації надходить мало даних про стан пацієнта. У цьому випадку потрібно не ігнорувати запит, а надсилати свої вимоги, робити уточнення, мати зворотний зв'язок. Інша ситуація – лікар первинної допомоги, який обирає лікаря-консультанта на єдиній телемедичній платформі, не має даних про наявність консультанта на робочому місці, який може бути у відгулі, відрядженні, відпустці, на лікарняному. Також сеанс може не відбутися, якщо відсутній індивідуальний цифровий код, за допомогою якого лікар-консультант заходить у систему. Тож з метою подолання такого бар'єра доцільно написати повідомлення про відсутність зазначеного фахівця для адресації запиту іншому консультанту.

Отже, досвід Кіровоградської області показує очевидні переваги технологізації управлінських процесів у системі охорони здоров'я на регіональному рівні. З метою його успішної реалізації в інших регіонах потрібно дотримуватися певних організаційних підходів, які полягають у такому:

- створення єдиного апаратно-програмного рішення, здатного автоматизувати супутні процеси надання медичної допомоги, проведення діагностики та досліджень – створення технологічної платформи для інтеграції окремих самостійних та функціонально закінчених автоматизованих підсистем в єдину технологічну базу даних;
- забезпечення медичного персоналу первинної ланки, який працює в команді сімейного лікаря (терапевта, педіатра), мобільними діагностичними пристроями з можливістю зняття необхідних біометричних параметрів;
- створення доступу для жителів будь-якого населеного пункту до єдиної

автоматизованої системи екстреного реагування на гострий коронарний синдром, порушення ритму та гостре порушення мозкового кровообігу;

– створення єдиного інформаційного простору обміну медичними даними між лікарями всіх рівнів надання медичної допомоги, у тому числі й за допомогою системи зручного та гнучкого доступу до телемедичних консультацій як з боку лікаря, так і з боку пацієнта.

Перевагами технологізації управлінської діяльності у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні слід вважати: зменшення кількості необґрунтованих звернень до медичних працівників; зменшення кількості зайвих діагностичних обстежень та медичних призначень; формування найбільш оптимального маршруту пацієнта в межах регіональної та локальної мережі медичних закладів [8]. Так, у Кіровоградській області розроблена, апробована та успішно функціонує єдина схема маршрутизації пацієнтів відповідно до законтрактованого медичними закладами переліку медичних послуг.

Висновки. Широкий розвиток телемедичних комунікативних технологій має на меті створення єдиної ефективної самодостатньої регіональної мережі телемедичного супроводу від фельдшерсько-акушерського пункту, сільської амбулаторії до закладів третинного високоспеціалізованого рівня та національних медичних центрів допомоги хворим шляхом забезпечення відповідним мобільним та стаціонарним діагностичним обладнанням з функцією телеметрії, впровадження інформаційних систем для автоматизації робочої діяльності учасників лікувально-діагностичного процесу на всіх рівнях надання медичної допомоги.

Список бібліографічних посилань

1. Державне агентство з питань електронного урядування України: [офіц. сайт]. URL: <http://dknii.gov.ua/content/elektronnamedycyna>.
2. Знаменська М. А., Слабкий Г. О. Інформатизація закладів охорони здоров'я як основа ефективних комунікацій в системі охорони здоров'я. *Медична інформатика та інженерія*. 2015. № 2. С. 85 – 89.
3. Знаменська М. А., Слабкий Г. О., Знаменська Т. К. Комунікації в охороні здоров'я: [монографія]. Київ: [б. в.], 2019. 194 с.
4. Лазоришинець В. В., Салютін Р. В., Лехан В. М. Реформування галузі охорони здоров'я: Вінницька, Донецька, Дніпропетровська, Одеська, Полтавська області, м. Київ. Результати, проблеми, шляхи вирішення: монографія. Київ: Медінформ, 2014. 207 с.
5. Медична інформаційна система «EMCIMEД»: [офіц. сайт]. URL: <http://www.mcmed.ua/ru/news/e-meditsina-v-ukraine>.
6. Про впровадження телемедицини в закладах охорони здоров'я: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26 берез. 2010 р. № 261. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/70816___70816.
7. Про утворення Національної служби здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF#Text>.
8. Ursol, G., Skrypnyk, A., & Vasylenko, O. (2019). SWOT-analysis of models of organization of provision of primary health care in the united territorial communities. *EUREKA: Health Sciences*, 6, 65 – 71.

List of references

1. Derzhavne ahentstvo z pytan elektronnoho uriaduvannia Ukrainy: [ofits. sait]. URL: <http://dknii.gov.ua/content/elektronnamedycyna>.
2. Znamenska M. A., Slabkyi H. O. Informatyzatsiia zakladiv okhorony zdorovia yak osnova efektyvnykh komunikatsii v systemi okhorony zdorovia. *Medychna informatyka ta inzheneriia*. 2015. № 2. P. 85 – 89.
3. Znamenska M. A., Slabkyi H. O., Znamenska T. K. Komunikatsii v okhoroni zdorovia: [monohrafiia]. Kyiv: [b. v.], 2019. 194 p.

Public Health Management

4. Lazoryshynets V. V., Saliutin R. V., Lekhan V. M. Reformuvannia haluzi okhorony zdorovia: Vinnytska, Donetska, Dnipropetrovska, Odeska, Poltavska oblasti, m. Kyiv. Rezultaty, problemy, shliakhy vyryshennia: monohrafiia. Kyiv: Medinform, 2014. 207 p.

5. Medychna informatsiina systema «EMSIMED»: [ofits. sait]. URL: <http://www.mcmed.ua/ru/news/e-meditsina-v-ukraine>.

6. Pro vprovadzhennia teledytsyny v zaklady okhorony zdorovia: nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 26 berez. 2010 r. № 261. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/70816___70816.

7. Pro utvorennia Natsionalnoi sluzhby zdorovia Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 hrud. 2017 r. № 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF#Text>.

8. Ursol, G., Skrypnyk, A., & Vasylenko, O. (2019). SWOT-analysis of models of organization of provision of primary health care in the united territorial communities. *EUREKA: Health Sciences*, 6, 65 – 71.

SKRYPNYK Oleksandr
PhD in Public Administration, Deputy Director
of the Department of Health Care
of Kirovohrad Regional State Administration

KHOZHYLO Iryna
Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Administration and Local Government,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

MOROZ Svitlana
Doctor of Medical Sciences, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Administration and Local Government,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

TELEMEDICAL COMMUNICATION AS A COMPONENT OF MEDICAL INSTITUTIONS MANAGEMENT AT THE REGIONAL LEVEL

The article provides a thorough description of the main management processes for the implementation of the regional telecommunications system. It demonstrates the importance of taking into account certain features of this process, which are affected by the medical reform introduction in regions of Ukraine. The article proves that organizational changes in the introduction of regional telemedicine systems should start with medical institutions of regional and district levels and be implemented according to a certain algorithm. The article maintains that the main advantages of the introduction of a regional system for telemedicine consultations include ensuring the access of the population to quality medical services; reducing the number of unreasonable appeals to medical workers; reducing the number of unnecessary diagnostic tests and medical appointments; formation of the optimal patient route within the regional and local network of medical institutions. Among the most challenging issues of the introduction of the regional system for telemedical communications are such areas as organizational, functional, technical, informational and mental ones. The main forms of telemedical communications at the regional management level are telemedical counseling, telemonitoring, telemetry, and home teleconsultation system, which has become a priority form of communication in the context of the COVID-19 pandemic.

Key words: health care, communications, telemedicine, health management, regional level, COVID-19 pandemic.

Надійшла до редколегії 25.09.20

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АЛЕКСЄЄВ Валерій Марленович,
д-р наук з держ. упр., м. Київ

БОБРОВСЬКИЙ Олексій Ілліч,
аспірант ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

БОНДАРЕНКО Діана Петрівна,
аспірантка ХарРІ НАДУ, м. Харків

ГИКАЛО Юрій Вадимович,
Ін-т підготовки кадрів державної служби зайнятості України,
нач. факультету підготовки спеціалістів військової розвідки
та спеціального призначення Військової академії, м. Одеса

ГРИВКО Сергій Дмитрович,
Чернігів. нац. технол. ун-т, м. Чернігів

ЖИЛЯЄВ Ігор Борисович,
д-р екон. наук, старш. наук. співроб.
Ін-ту вищої освіти
Нац. академії педагогічних наук України, м. Київ

ЖОРНЯК Андрій Миколайович,
аспірант ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ЗАСТРОЖНИКОВА Ірина Володимирівна,
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф.
публічного управління, адміністрування та права
Таврійського держ. агротехнол. ун-ту ім. Д. Моторного, м. Мелітополь

КІСІЛЬОВА Тетяна Олександрівна,
аспірантка ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

КОРНІЄВСЬКИЙ Сергій Володимирович,
канд. наук з держ. упр.,
спеціаліст відділу у справах молоді управління
молоді і спорту Дніпропетровської облдержадміністрації, м. Дніпро

КРИЛОШАНСЬКА Леся Ігорівна,
аспірантка ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

КУЛЕШОВ Володимир Володимирович,
аспірант ОРІДУ НАДУ, голова Гніванської об'єднаної
територіальної громади Тиврівського району Вінницької області, м. Одеса

ЛАЩЕНКО Оксана Василівна,
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. менеджменту
та управління проектами ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ЛИПОВСЬКА Наталія Анатоліївна,
д-р наук з держ. упр., проф., завідувач каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

МАЛАНЧІЙ Микола Олександрович,
канд. наук з держ. упр., докторант Нац. акад.
Держ. прикордонної служби України, м. Хмельницький

МОРОЗ Світлана Михайлівна,
д-р мед. наук, доц., проф. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ПАЛАГУСИНЕЦЬ Ростислав Васильович,
канд. екон. наук, заступник керівника відділу
Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків
Апарату Верховної Ради України, м. Київ

ПАШКОВА Ганна Геннадіївна,
канд. наук з держ. упр., заст. декана факультету
соц.-психол. освіти та управління
Дніпропетр. держ. ун-ту внутрішніх справ, м. Дніпро

РУДЕНКО Ольга Мстиславівна,
д-р наук з держ. упр., доц., проф. каф. публічного управління
та менеджменту організацій Чернігів. нац. технол. ун-ту, м. Чернігів

РУДІК Надія Михайлівна,
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

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

СЕМЕНЧЕНКО Андрій Іванович,
д-р наук з держ. упр., проф.,
директор Ін-ту вищих керівних кадрів НАДУ, м. Київ

СЕРЬОГІНА Наталія Камілівна,
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. менеджменту
та управління проектами ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

СКРИПНИК Олександр Анатолійович,
канд. наук з держ. упр., заст. директора
Департаменту охорони здоров'я Кіровоградської
облдержадміністрації, м. Кіровоград

ТАРАСЕНКО Тетяна Миколаївна,
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ХАЛІМОН Павло Віталійович,
Чернігів. нац. технол. ун-т, м. Чернігів

ХОЖИЛО Ірина Іванівна,
д-р наук з держ. упр., доц., проф. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ШЕСТАКОВСЬКА Тетяна Леонідівна,
канд. екон. наук, доц. каф. бухгалтерського обліку,
оподаткування та аудиту Чернігів. нац. технол. ун-ту, м. Чернігів

ЩЕРБАК Наталія Василівна,
канд. наук з держ. упр., голов. наук. співроб.
Ін-ту законодавства Верховної Ради України, м. Київ

INFORMATION ABOUT AUTHORS

ALEKSIEIEV Valerii,

Doctor of Public Administration, Kyiv

BOBROVSKYI Oleksii,

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute

of Public Administration, National Academy

for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

BONDARENKO Diana,

Postgraduate Student, Kharkiv Regional Institute

of Public Administration, National Academy

for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv

HYKALO Yurii,

Ukrainian State Employment Service Training Institute,

Head of the Faculty of Training Specialists

of Military Intelligence and Special Purposes

of the Military Academy, Odesa

GRIVKO Serhii,

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv

ZHYLIAIEV Ihor,

Doctor of Economics, Leading Researcher

of Institute of Higher Education,

National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Kyiv

ZHORNIAK Andrii,

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute

of Public Administration, National Academy

for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

ZASTROZHNIKOVA Iryna,

PhD in Public Administration,

Associate Professor, Associate Professor

of Department of Public Administration,

Administration and Law, Taurida State Agrotechnological

University named after Dmitry Motorny, Melitopol

KISILOVA Tetiana,

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute

of Public Administration, National Academy

for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

KORNIEVSKYI Serhii,

PhD in Public Administration,

Specialist in Subdivision of Youth Issues

in Department of Youth and Sports Dnipropetrovsk

regional state administration, Dnipro

KRYLOSHANSKA Lesia,

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute

of Public Administration, National Academy

for Public Administration under the President of Ukraine, Lviv

KULESHOV Volodymyr,
Postgraduate Student, Odesa Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine,
Chairman of the Hnivan United Territorial Community
of Vinnytsia Region, Odesa

LASHCHENKO Oksana,
PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Management and Project Management,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National
Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

LYPOVSKA Nataliia,
Doctor of Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration
and Local Government, 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
of National Academy of State Border Guard Service of Ukraine, Khmelnytskyi

MOROZ Svitlana,
Doctor of Medical Sciences, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Administration
and Local Government, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

PALAGUSYNETS Rostyslav,
PhD in Economics, Deputy Head of the Department of Interparliamentary
Relations of the Office of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv

PASHKOVA Hanna,
PhD in Public Administration, Deputy Dean of the Faculty
of Social and Psychological Education and Management
of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro

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

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

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

SEMENCHENKO Andrii,

Doctor of Public Administration, Professor,
Director of the Institute of Senior Managers, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

SEROHINA Nataliia,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate
Professor of the Department of Management and Project Management,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, Dnipro

SKRYPNYK Oleksandr,

PhD in Public Administration, Deputy Director
of the Department of Health Care
of Kirovohrad Regional State Administration, Kirovohrad

TARASENKO Tetiana,

PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Administration
and Local Government, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

HALIMON Pavlo,

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv

KHOZHYLO Iryna,

Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Administration
and Local Government, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

SHESTAKOVSKA Tetiana,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Accounting,
Taxation and Auditing, Chernihiv National University of Technology, Chernihiv

SHCHERBAK Nataliia,

PhD in Public Administration, Chief Scientific Specialist
of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv

Наукове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Збірник наукових праць
Заснований у 2009 р.
Випуск 3(46), 2020 р.

Редактори: А. В. Соколова, О. М. Шаповалова
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

Підписано до друку 30.09.20. Формат 70х100 1/16. Ум. друк. арк. 17,22.
Обл.-вид. арк. 16,62. Тираж 100 пр. Зам. № 16/20

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