

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 13



Одеса
2019

Редакційна колегія:

Сташис Римантас – доктор наук в галузі управління і адміністрування, професор
Баштанник Віталій Володимирович – доктор наук з державного управління, професор
Бендаравечіне Ріта – доктор соціальних наук та порівняльної політики, асоційований професор
Гавкалова Наталія Леонідівна – доктор економічних наук, професор
Дзієканські Павел – доктор економіки та бізнес-адміністрування, професор
Жуковскіс Ян – доктор бізнес-адміністрування, професор управління та адміністрування
Мінакова Світлана Михайлівна – доктор економічних наук, професор
Парубчак Іван Орестович – доктор наук з державного управління, доцент
Піллелієне Ліна – доктор економіки, професор маркетингу, професор
Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук державного управління, професор
Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

Електронна сторінка видання – www.pag-journal.iei.od.ua

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 9 від 30.09.2019 року)**

***Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України
з державного управління відповідно до Наказу МОН України
від 04.04.2018 № 326 (додаток 9)***

Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні»
zareєстровано Міністерством юстиції України
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія KB № 22898-12789P від 17.07.2017 р.)

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Гоцул І.Є.**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ДИТЯЧО-ЮНАЦЬКИХ СПОРТИВНИХ ШКІЛ В УКРАЇНІ..... 9**Литвинова Л.В.**КОМУНІКАТИВНА КУЛЬТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
АКСІОЛОГІЧНИЙ ВИМІР.....14**СЕКЦІЯ 2****МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Боденчук Л.Б., Каплієнко М.В.**СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ
ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ НОВОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....19**Валід Камаль Абдель Салам Атіа**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ..... 23**Коновал В.О.**МЕРЕЖЕВІ ТЕХНОЛОГІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ
СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ:
НОВИЙ ПОГЛЯД НА СОЦІАЛЬНУ РЕАЛЬНІСТЬ..... 28**Котляр Л.І.**ВПЛИВ ПЕРФЕКЦІОНІЗМУ НА ПРОЯВИ ПРОКРАСТИНАЦІЇ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ..... 34**Крихтіна Ю.О., Громова О.В., Брехаря А.К.**ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПЕРСПЕКТИВ
РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ..... 39**Леоненко Н.А.**ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ДЕРЖАВНОМУ
РЕГУЛЮВАННІ СФЕРИ ТУРИЗМУ..... 46**Лукін С.Ю.**УЗАГАЛЬНЕННЯ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ
ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ МІСТА..... 50**Любчук О.К., Ярченко Ю.В., Сахно С.В.**ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІННОВАЦІЙНОГО КАПІТАЛУ
ДЛЯ ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА..... 55**Марухленко О.В.**РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ШЛЯХОМ
ФОРМУВАННЯ ЦІНІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ МОЛОДІ..... 59**Неділько А.І.**ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
НА ОСНОВІ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН..... 65

Павлій Н.І. ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ІНДИКАТОРІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СТАЛОГО ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ.....	69
Семенцова О.В., Кучкова С.О., Мироненко Т.А. АСПЕКТИ ПРОЯВУ ВПЛИВУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ.....	73
Серкова Н.А. МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	77
СЕКЦІЯ 3	
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Галушка В.Ю. ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ З ПИТАНЬ КАДРОВОЇ РОБОТИ З ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ.....	84
Дикань О.В., Яровенко В.В. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ.....	89
Качан Я.В. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС СИСТЕМНИХ РЕФОРМ.....	94
Шупта І.М., Стеблівський В.О. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗДОРОВ'Я ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК МОРАЛЬНО-ЕТИЧНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	99
СЕКЦІЯ 4	
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Бойко О.П. ПРОБЛЕМАТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА У МІСЦЕВИХ РАДАХ НА ПРИКЛАДІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ».....	105
Назаренко Д.Л. ФУНКЦІЇ СИСТЕМИ АДВОКАСІ В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ.....	109
СЕКЦІЯ 5	
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ	
Голубок М.Г. МОДЕЛЮВАННЯ ДІЙ ПРАВОПОРУШНИКА ПІД ЧАС ПРОНИКНЕННЯ НА ОБ'ЄКТ, ЩО ОХОРОНЯЄТЬСЯ.....	117
Кукін І.В. ФУНКЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ В СУСПІЛЬСТВІ.....	122

Морохов О.О.

ДОСВІД НАТО ЩОДО ОБОРОННОГО ПЛАНУВАННЯ
НА ОСНОВІ СПРОМОЖНОСТЕЙ: МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ.....127

Семенцова О.В., Рибка А.О., Ємець В.О.

ЗАСОБИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ЛОГІСТИКИ.....131

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....135

CONTENTS

SECTION 1**THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION****Hotsul I.Ye.**AREAS OF IMPROVEMENT OF ACTIVITY
OF CHILDREN'S AND YOUTHSPO RTS SCHOOLS IN UKRAINE.....9**Lytvynova L.V.**THE COMMUNICATIVE CULTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION:
AN AXIOLOGICAL DIMENSION.....14**SECTION 2****MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT****Bodenchuk L.B., Kapliienko M.V.**STRATEGIC PLANNING FOR TERRITORIAL
DEVELOPMENT AS A TOOL FOR IMPLEMENTATION
OF THE NEW REGIONAL POLICY.....19**Valid Kamal Abdel Salam Atia**LEGAL REGULATIONS OF SURROGACY: THE CURRENT
SITUATION AND THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT..... 23**Konoval V.O.**NETWORKING TECHNOLOGIES IN MODERN CONDITIONS
OF SOCIAL DEVELOPMENT: A NEW LOOK AT SOCIAL REALITY.....28**Kotliar L.I.**THE INFLUENCE OF PERFECTIONISM
ON THE MANIFESTATIONS OF PROCRASTINATION
OF PUBLIC SERVANTS..... 34**Krykhtina Yu.O., Hromova O.V., Brekharina A.K.**DETERMINATION OF STRATEGIC PROSPECTS
OF TERRITORIAL DEVELOPMENT..... 39**Leonenko N.A.**

INNOVATIVE TECHNOLOGIES IN STATE TOURISM REGULATION.....46

Lukin S.Yu.GENERALIZATION OF THE BASIS OF THE PUBLIC
SPACE FUNCTIONING OF THE CITY..... 50**Liubchuk O.K., Yarchenko Yu.V., Sakhno S.V.**TO THE PROBLEM OF IMPROVING THE MECHANISM
OF STATE GOVERNANCE DEVELOPMENT OF INNOVATIVE CAPITAL
FOR THE POSTINDUSTRIAL SUSTAINABLE TOURISM..... 55**Marukhlenko O.V.**DEVELOPMENT OF SOCIAL POTENTIAL
BY THE FORMATION OF YOUTH VALUE ORIENTATIONS..... 59**Nedilko A.I.**IMPROVEMENT OF REGULATORY SUPPORT
FOR PUBLIC ADMINISTRATION BASED
ON THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES..... 65

Pavlii N.I. DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF INDICATORS OF THE STATE SUPPORT OF SUSTAINABLE ECOLOGIC AND ECONOMIC DEVELOPMENT.....	69
Sementsova O.V., Kuchkova S.O., Myronenko T.A. ASPECTS OF MANIFESTATION OF THE INFLUENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE FUNCTIONING OF THE RAILWAY INDUSTRY.....	73
Sierkova N.A. MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE OF GENERAL SECONDARY EDUCATION AT THE REGIONAL LEVEL.....	77

SECTION 3 PUBLIC SERVICE

Halushka V.Yu. MAIN DIRECTIONS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC SERVICE ON PERSONNEL WORK WITH CIVIL SERVANTS.....	84
Dykan O.V., Yarovenko V.V. ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE PUBLIC SERVICE OF UKRAINE: GENERAL CHARACTERISTICS OF THE WORK.....	89
Kachan Ya.V. EUROPEAN EXPERIENCE OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SERVICE AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE DURING SYSTEM REFORMS.....	94
Shupta I.M., Steblivskyi V.O. PSYCHOLOGICAL HEALTH OF A CIVIL SERVANT AS A MORAL AND ETHICAL COMPONENT OF PROFESSIONAL ACTIVITY.....	99

SECTION 4 LOCAL GOVERNMENT

Boiko O.P. PROBLEMS OF SECURITY REPRESENTATION IN LOCAL COUNCILS ON THE EXAMPLE OF LAW OF UKRAINE «ON LOCAL ELECTIONS».....	105
Nazarenko D.L. ADVOCACY SYSTEM FUNCTIONS IN MANAGING LOCAL DEVELOPMENT.....	109

SECTION 5 STATE GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC SECURITY AND PROTECTION OF THE PUBLIC ORDER

Holubok M.H. A DESIGN OF ACTIONS OF OFFENDER DURING PENETRATION ON OBJECT THAT IS GUARDED.....	117
Kukin I.V. FUNCTIONS OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY IN SOCIETY.....	122

Morokhov O.O.

EXPERIENCE OF NATO IN RELATION TO DEFENSIVE PLANNING
ON BASIS OF POSSIBILITIES: POSSIBILITIES
OF HIS APPLICATION IN SPHERE OF PROVIDING
OF SAFETY OF STATE BOUNDARY OF UKRAINE.....127

Sementsova O.V., Rybka A.O., Yemets V.O.

MEANS TO IMPROVE THE NATIONAL SECURITY SYSTEM
OF THE RAILWAY INDUSTRY TO ENSURE STRATEGIC
DEVELOPMENT OF TRANSPORT LOGISTICS.....131

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES135

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДИТЯЧО-ЮНАЦЬКИХ СПОРТИВНИХ ШКІЛ В УКРАЇНІ

AREAS OF IMPROVEMENT OF ACTIVITY OF CHILDREN'S AND YOUTHSPO RTS SCHOOLS IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню особливостей функціонування дитячо-юнацьких спортивних шкіл в Україні. У роботі наголошується на тому, що із часів Радянського Союзу система фізичної культури та спорту залишається фактично незмінною, що викликає низку негативних явищ, що стоять на заваді розвитку суб'єктів формування та реалізації публічної політики у відповідній галузі, забезпечення організаційних прав і свобод громадян, які представляють її інститути, а подекуди створюють загрози здоров'ю нації країни, її позитивному іміджу на міжнародній спортивній арені та покращенню розвитку її соціальної сфери. Проаналізовано нормативно-правові акти, що регламентують діяльність дитячо-юнацьких спортивних шкіл в Україні. Обґрунтовується важливість удосконалення розвитку функціонування масового спорту в Україні, пропонується ідея трансформаційного переходу від системи спортивних шкіл до системи спортивних клубів для застосування у спорті й управлінні ним принципів, притаманних демократичним країнам із ринковою економікою. Визначаються спільні та відмінні ознаки цих систем. У статті автор робить спробу продемонструвати низку наявних організаційних, кадрових та інших проблем у діяльності спортивних шкіл та управління ними. Серед них: відсутність державного фінансування окремих видів відповідних закладів; проблема неправильного розподілу місцевих бюджетів, наявності зловживань коштами; позбавлення спортивних федерацій можливості впливати на роботу спортивних шкіл; проблеми у сфері оплати праці працівників спортивних шкіл, вимог до тренерів; недостатнє задоволення попиту дорослого населення на отримання послуг у спортивних школах тощо. Пропонується до уваги авторський погляд на можливі відповідні шляхи вирішення цих проблем, що дає уявлення про основний вектор у роботі з удосконалення діяльності дитячо-юнацьких спортивних шкіл в Україні.

Ключові слова: публічне управління, фізична культура, спорт, зміни, дитячо-юнацька спортивна школа, спортивний клуб.

The research paper is devoted to the study of peculiarities of functioning of children's and youth sports schools in Ukraine. The work emphasizes that since the Soviet Union the system of physical culture and sports has remained virtually unchanged, causing a number of negative phenomena that hinder the development of subjects of formation and implementation of public policy in the relevant field, ensuring the organization of rights and freedoms of citizens, which are representing its institutions and, in some places, threaten the health of the nation, its positive image in the international sports arena and the improvement of its social sphere. Regulatory acts regulating the activity of children's and youth sports schools in Ukraine are analyzed. The importance of improving the development of mass sport in Ukraine is substantiated, and the idea of a transformational transition from a system of sports schools to a system of sports clubs is proposed in order to apply the principles inherent in democratic economies with a market economy. Common and distinctive features of these systems are identified. In the research paper, the author attempts to demonstrate several existing organizational, personnel and other problems in the activities of sports schools and their management. These include: lack of state funding for certain types of institutions; the problem of misallocation of local budgets, the existence of misuse of funds; depriving sports federations of the opportunity to influence the work of sports schools; problems in the sphere of remuneration of employees of sports schools, requirements for coaches; in sufficient satisfaction of adult demand for services in sports schools and the like. The author's view on possible appropriate ways of solving these problems is offered, which gives an idea of the main vector in the work on improving the activity of children's and youth sports schools in Ukraine.

Key words: public administration, physical culture, sport, changes, children's and youth sports school, sports club.

УДК 351:796.011.1: 615.825

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-1>

Гоцул І.Є.

аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національна академія державного управління при Президенті України

Постановка проблеми в загальному вигляді. З моменту проголошення незалежності України в суспільстві спостерігаються суттєві зміни в економіці та в соціальних відносинах. Утверджуються принципи демократії, гуманізму, ринкової економіки. Водночас основні підвалини адміністративно-командної системи демонтовано. На жаль, аналіз стану справ засвідчує, що сфера фізичної культури

та спорту в нашій країні зберігає ще значний консерватизм, реагує на зовнішні та внутрішні зміни недостатньо, не враховує потреби, мотивацію та цінності громадян на належному рівні. Можна стверджувати, що із часів Радянського Союзу в Україні майже незмінною залишається радянська система спорту, поки що і надалі людина існує для системи, а не навпаки.

Постійне вдосконалення процесу формування та реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту особливо актуалізується в епоху глобалізації та за умов євроінтеграції України [4, с. 91].

Мережа дитячо-юнацьких спортивних шкіл України є основною організаційною структурою в системі підготовки кваліфікованих спортсменів. Сьогодні, як зазначає В. Платонов, соціально-економічні перетворення у країні вимагають від галузі фізичної культури та спорту пошуку й обґрунтування оптимальних шляхів розвитку видів спорту з урахуванням можливостей, закордонного досвіду та потреб суспільства [6]. У зв'язку з вищенаведеним наявне застаріле законодавство у сфері діяльності дитячо-юнацьких спортивних шкіл в Україні терміново потребує цілої низки змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем публічної політики в галузі фізичної культури і спорту різних країн світу приділяється увага в роботах таких вітчизняних фахівців у сфері публічного управління й адміністрування, як І. Гасюк, О. Гацуля, М. Калина, К. Кудлата, А. Плошинська, В. Сисюк, С. Черевко й інші.

Деякі особливості організаційно-управлінської діяльності спортивних шкіл у науковій літературі нині не знайшли достатнього відображення, за винятком окремих праць О. Дрюкова, О. Жданової, В. Ніколаєнка, І. Переверзіна, В. Платонова, І. Приходька, Л. Чеховської, О. Шинкарук та деяких інших учених.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На думку вітчизняних дослідників, усі ухвалені за роки незалежності України програми розвитку фізичної культури і спорту не були виконані та реалізовані повною мірою, кризові явища в галузі прогресували, заходи щодо вдосконалення системи державного управління сферою фізичної культури та спорту не приносили бажаних результатів [2].

У зв'язку із цим постає потреба в науковому вивченні діяльності спортивних шкіл, визначенні шляхів гостро необхідних нині трансформацій їхньої діяльності.

Мета статті полягає у визначенні основних проблем у функціонуванні дитячо-юнацьких спортивних шкіл в Україні та висвітленні авторського підходу до їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Погоджуючись з А. Плошинською [7], варто зауважити, що радянська модель розвитку фізичної культури та спорту до 90-х рр. минулого століття забезпечувала перемоги спортсменів соціалістичної орієнтації на міжнародних спортивних аренах, особливо на Олімпійських

іграх, та мала значні надбання в розвитку масової фізичної культури, передусім виробничого й оборонного характеру. Це зумовило ухвалення в 1993 р. Закону України «Про фізичну культуру і спорт» [9], а згодом і інших нормативно-правових актів, що практично закріпило старі механізми існування галузі. Водночас, коли йдеться про «досягнення» радянської системи спорту, не враховується те, що основною рушійною силою вищезазначеної моделі було політичне протистояння двох систем в умовах холодної війни і прагнення продемонструвати переваги саме комуністичної ідеології.

У цьому контексті треба зауважити, що системи не бувають «хорошими» чи «поганими», вони бувають ефективними або неефективними. Радянську систему фізичної культури і спорту можна вважати достатньо ефективною в умовах жорсткої управлінської вертикалі, тотальної централізації влади та ресурсів у країні. Це стосується спорту вищих досягнень і – значно меншою мірою – масового спорту. Саме це є причиною того, що цю систему брали і беруть на озброєння країни, які тяжіють до авторитарного управління (як-от Росія, Китай, Білорусь та інші). Говорячи про успішне функціонування радянської моделі спорту в демократичній країні з ринковою економікою, зауважимо: таких прикладів не існує.

Тому сьогодні система спорту в Україні не відповідає ані вимогам суспільства, ані вимогам Європейського Союзу та щоденно вступає у суперечність із ринковими демократичними підходами. Навіть більше, з розвитком демократичних і ринкових інститутів такі суперечності загострюються. Наявні проблеми в національному спортивному просторі України призводять до появи низки негативних явищ, що стоять на заваді розвитку суб'єктів формування та реалізації публічної політики у відповідній галузі, забезпечення організаційних прав і свобод громадян, які представляють її інституції, а подекуди створюють загрози здоров'ю нації країни, її позитивному іміджу на міжнародній спортивній арені та покращенню розвитку її соціальної сфери.

Ураховуючи вищезазначене, на нашу думку, Україна потребує термінових кроків у напрямі здійснення зміни парадигми функціонування спорту та застосування в ньому принципів, що притаманні демократичним країнам із ринковою економікою.

Особливу увагу сьогодні в цьому контексті необхідно приділити питанню функціонування масового спорту в Україні, оскільки він, як зазначив В. Сисюк, «є символом ефективних фізичних даних, душевної рівноваги, досконалості рухів, це здатність діяти у групі, поєд-

нувати елементи суперництва та співпраці, має освітню цінність і є підготовкою молоді до дорослого життя» [10, с. 101]. Держава та її інституції повинні дбати про розвиток фізичної культури шляхом створення більш сприятливих умов для розвитку спорту, підтримки і стимулювання різних форм активації життя людей. Натомість на сучасному етапі розвитку приділяється мало уваги цінності спорту в житті молоді.

Дитячо-юнацькі спортивні школи становлять суттєву частку інституціональної структури масового спорту та відіграють важливу роль у забезпеченні розвитку здібностей вихованців в обраному виді спорту, створенні необхідних умов для їх гармонійного виховання та фізичного розвитку. Через стрімкі зміни соціальних парадигм система дитячо-юнацьких спортивних шкіл в Україні сьогодні стикається з низкою проблем організаційного та нормативного характеру і гостро потребує орієнтирів для подальшого розвитку.

Ураховуючи практики закордонного досвіду функціонування таких закладів, на нашу думку, треба впровадити зміни, що забезпечать перехід із системи спортивних шкіл до системи спортивних клубів. Для розуміння шляхів означеної трансформації спочатку необхідно розглянути спільні та відмінні риси обох систем.

Що стосується спільних рис, то школам і клубам притаманні такі базові ознаки:

- наявні головні дійові особи: спортсмени та тренери;
- організовано тренувальний процес;
- здійснюється робота з організації та проведення змагань;
- відсутній процес «навчання» у загальноприйнятому розумінні.

Водночас є принципові відмінності в діяльності дитячо-юнацьких спортивних шкіл і клубів, як-от:

- наявність у спортивних школах, на відміну від спортивних клубів, значної кількості заборон і обмежень;
- у філософії функціонування спортивних шкіл закладена тоталітарна ідеологія управління, яка базується на патерналізмі, диктаті та домінуванні спорту вищих досягнень над спортом масовим, на відміну від демократичних засад існування та діяльності клубів.
- цілковита відсутність співпраці спортивних шкіл із спортивними федераціями і, як наслідок, позбавлення останніх будь-яких ефективних інструментів позитивного впливу на діяльність спортивних шкіл.

Зробимо спробу здійснити аналіз нормативно-правових і організаційних засад функціонування дитячо-юнацьких спортивних шкіл

(далі – спортивна школа, спортивний клуб) і описати авторське бачення можливих кроків у напрямі змін в їхній діяльності та перетворенні їх на спортивні клуби.

Одним з основних нормативно-правових актів, що регулюють функціонування дитячо-юнацьких спортивних шкіл, є «Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу» (далі – Положення), затверджене постановою Кабінету Міністрів України у 2008 р. [8]. Логіка цього документа базується на концепції повного державного забезпечення їхньої діяльності та спрямована переважно на підготовку спортсменів-професіоналів.

Бюджет спортивних шкіл включає в себе видатки на:

- заробітну плату тренерів, адміністративного й обслуговуючого персоналу;
- утримання або оренду спортивних і адміністративних споруд;
- придбання інвентарю й обладнання;
- проведення змагань і участь у них, організацію навчально-тренувальних зборів;
- адміністративні витрати й ін.

Варто зауважити, що практично кожне положення, що регламентує діяльність спортивних шкіл, містить «викривлену» реальність. Нижче наводяться ситуації, що демонструють це, разом із пропозиціями відповідних змін.

Передусім варто звернути увагу на те, що треба узгодити назву спортивних шкіл із загальноприйнятою, оскільки базово спортивні школи клубами і є. Це означає відмову від уживання словосполучення «спортивна школа» та перехід до назви «спортивний клуб». Контент-аналіз тексту тлумачення значення слова «школа» в «Академічному тлумачному словнику української мови» [1] демонструє, що це поняття не можна пов'язати зі спортом, слово «спорт» в описі поняття «школа» немає. Згідно зі словником, школа – це: 1) навчальний заклад, який здійснює загальну освіту і виховання молодого покоління (перелічені можливі види шкіл: базова, вечірня, епархіальна, нормальна, початкова, школа глухих, школа-інтернат тощо, поняття «спортивна школа» відсутнє); 2) спеціальний навчальний заклад, де здобуваються професійні знання й інші. Тобто мається на увазі навчальний процес, що складається із проведення занять, ціль яких – передусім здобуття певних знань. Водночас у словнику «спорт» тлумачиться як «<...> фізичні вправи (гімнастика, атлетика, спортивні ігри тощо), які мають на меті розвиток і зміцнення організму», а також як приклад вживання слова наведено поняття «спортклуб». Цікавим є той факт, що визначення поняття «клуб» містить слово «спорт»: «<...> громадська організація,

що об'єднує людей певного кола, професії для спільного відпочинку, розваг, занять спортом і т. ін.». Також саме слово «школа» у назві спортивного закладу часто вводить в оману іноземних фахівців у галузі фізичної культури і спорту, бо як такий навчальний процес відсутній в їхньому функціонуванні. Вищезазначене демонструє доцільність переходу в назві від спортивних шкіл до спортивних клубів у сенсі сприйняття світовим співтовариством навіть самих понять. Водночас недостатньо лише змінити назву закладів, важливо принципово закласти суттєві зміни в їхній діяльності.

Засновниками шкіл, згідно зі ст. 6 Положення, можуть бути державні установи, органи місцевого самоврядування, бізнес, громадські організації, приватні особи. Однак, згідно із чинним законодавством, фінансування з бюджету можуть отримати лише державні та комунальні заклади. Доцільно щодо цього здійснити зміни в напрямі «зрівняння» у правах спортивних клубів усіх форм власності, зокрема щодо бюджетного фінансування, що розширить перелік їхніх можливостей.

Сьогодні видатки на утримання спортивних шкіл здійснюються коштом місцевих бюджетів. Навіть більше, бюджетна підтримка ґрунтується переважно на суб'єктивних показниках і не має зв'язку з ефективністю діяльності таких структур. Одним із найдієвіших, на думку автора, способів вирішення цієї проблеми є запровадження встановлення єдиної державної мінімальної суми, яка має виплачуватись спортивним клубам усіх форм власності за кожного вихованця віком від 6 до 23 років, залученого до занять спортом, за принципом «гроші ходять за дитиною». Також доцільно зобов'язати органи місцевого самоврядування забезпечити бюджетне фінансування для спортивних клубів, які розташовані на відповідних їм територіях. Крім того, необхідно надати дозвіл органам місцевого самоврядування самостійно збільшувати цю суму, але варто забезпечити однакові та прозорі підходи до всіх.

Конституція [5] та Закон України «Про позашкільну освіту» [3] декларують, що діти відвідують спортивні школи на безоплатній основі. Фактично ж бюджетних коштів завжди не вистачає, тому практично всюди наявна доплата батьків дітей, яка іноді значно перевищує офіційне фінансування. Той факт, що зазвичай така оплата жодним чином не обліковується, нерідко призводить до виникнення порушень і зловживань коштами. Виходом із цієї ситуації може стати надання спортивним клубам офіційного дозволу встановлювати будь-яку доплату за право займатись спортом.

Надання дозволу органам місцевого самоврядування запроваджувати місцеві програми заохочення розвитку спорту вищих досягнень і спрямовувати відповідні кошти саме спортивним клубам може стати одним із дієвих механізмів збереження спорту вищих досягнень, адже він є важливою складовою частиною загальної системи спорту.

Що стосується контролю за діяльністю спортивних шкіл, то він здійснюється органами місцевого самоврядування, його не можна називати ефективним. Водночас спортивні федерації фактично позбавлені можливості впливати на політику діяльності спортивних шкіл, роботу тренерів. Чинне законодавство, а саме ст. 31 Положення, встановлює жорсткі вимоги до підготовки тренерів, зокрема щодо спеціальної вищої освіти. Це суттєво гальмує можливості організації груп, особливо в невеликих містах і в сільській місцевості, де досить часто адміністрації неспроможні знайти для забезпечення роботи шкіл осіб, що відповідають зазначеним критеріям. Отже, колишні спортсмени та зацікавлені аніматори, які залюбки могли б набирати групи початкової підготовки, фактично не мають шансу претендувати на посаду тренера, а школи втрачають можливість використовувати такий цінний ресурс. У цьому питанні вбачається доцільним надати спортивним федераціям виключне право визначати, які саме спортивні клуби мають право розвивати відповідні види спорту. Передача спортивним федераціям права встановлювати вимоги до тренерів із певного виду спорту, вимоги для підвищення кваліфікації тренерів, надавати дозвіл на їхню діяльність може значно покращити ситуацію, яка склалась.

Ще одним наріжним каменем у діяльності тренерів у спортивних школах є те, що наявне невинуватене зрівняння в оплаті їхньої праці. Така система не стимулює останніх підвищувати професійну майстерність, гальмує прихід молодих людей на посади тренерів. Авторський підхід пропонує вирішити цю проблему шляхом припинення застосування єдиної тарифної сітки для співробітників спортивних клубів і забезпечення відсутності обмеження на комплектування груп. Доцільно буде дозволити клубам платити заробітні плати працівникам диференційовано. Так, рівень оплати праці має базуватись на кваліфікації тренера та фінансових можливостях клубу. Водночас варто узаконити роботу тренера на громадських засадах.

Сьогодні директор спортивної школи має майже необмежену владу над тренером. Такий підхід нерідко призводить до волонтера-

ристичних рішень і зловживань. Щоб уникнути таких явищ, варто запровадити обов'язковою умовою для спортивних клубів створення наглядних рад.

Ще одне явище нині потребує уваги: унаслідок існуючих обмежень спортивні школи не можуть задовольнити попит дорослого населення на отримання оздоровчих послуг, який невпинно зростає. Це призводить до того, що представники дорослого населення витрачають власні кошти на отримання послуг у приватних фітнес-центрах, де вони отримують не завжди професійні поради тренерів, адже контроль за якістю роботи останніх відсутній. Тому вбачається доречним прибрати всі вікові обмеження для членства у спортивних клубах, а також важливо приділити увагу створенню та запровадженню системи державного контролю за діяльністю фітнес-клубів, яка була би зіставною із системою контролю спортивних клубів.

Важливо дослідити в цьому напрямі й сучасний стан відповідної інфраструктури. Наявні спортивні споруди загальноосвітніх шкіл і вищих навчальних закладів часто не використовуються за призначенням (а по факту – простоюють) унаслідок того, що адміністрації навчальних закладів не зацікавлені у створенні власних спортивних секцій чи здачі таких споруд в оренду для надання спортивних послуг. Саме всіляке стимулювання та сприяння створенню навчальними закладами власних спортивних клубів має стати тут пріоритетом.

Означений вище перелік наявних проблем у діяльності спортивних шкіл в Україні та шляхів їх вирішення не є вичерпним. Однак авторський погляд на них у цій статті дає уявлення про основний напрям удосконалення діяльності таких інституцій.

Висновки. Отже, визначено низку серйозних організаційних, кадрових та інших проблем, які наявні в реальності та закріплені в нормативно-правових актах, що визначають діяльність дитячо-юнацьких спортивних шкіл в Україні. Щоб їх вирішити та змінити парадигму функціонування спортивних шкіл у напрямі до перетворення їх на ефективно діючі спортивні клуби, необхідно здійснити значну кількість змін. Такий перехід, на думку автора, має відбуватись синхронно, протягом відносно невеликого проміжку часу, оскільки паралельне існування двох систем передбачає виникнення певних ризиків. Крім

того, лише змін у нормативно-правовій базі для ефективного функціонування спортивних клубів в Україні недостатньо. Цей процес має супроводжуватись масштабною освітньою та навчальною роботою. Цим проблемам варто приділити окрему увагу в подальших наукових розробках і дослідженнях. Варто також науково обґрунтувати та методично підготувати організацію семінарів із маркетингу, фандрейзингу, менеджменту, піару для керівників спортивних клубів, тренерів, представників спортивних федерацій, суб'єктів публічного управління сферою фізичної культури та спорту. Сподіватися на успіх у цій роботі можна за умови її послідовності та системності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Академічний тлумачний словник української мови: в 11-ти т. URL: <http://sum.in.ua>.
2. Гасюк І. Пріоритетні напрями удосконалення системи державного управління фізичною культурою і спортом. *Економіка та держава*. 2013. № 11. С. 129–132.
3. Закон України про позашкільну освіту. Освіта України : нормативно-правові документи. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14>.
4. Калина М. Актуальні завдання державної політики України у сфері фізичної культури та спорту в умовах глобалізації та євроінтеграції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 21. С. 91–95.
5. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Платонов В., Сахновский К. Концептуальные положения развития юношеского спорта в Украине. *Молодежь – Наука – Олимпизм: материалы II Международного форума*. Москва : Современный спорт, 2002. С. 173–176.
7. Плошинська А., Черевко С. Розвиток державної політики в галузі фізичної культури та спорту в сучасній Україні. *Молода спортивна наука України* : збірник наукових праць з галузі фізичної культури та спорту. Львів, 2008. Вип. 12. Т. 2. С. 158–162.
8. Про затвердження Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу : постанова Кабінету Міністрів України № 993 від 5 листопада 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993-2008-%D0%BF>.
9. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3809–XII. Дата оновлення: 25.05.2017р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
10. Сисюк В. Особливості впливу державної політики масового спорту на соціально-психологічні фактори формування здорової особистості. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 2 (19). С. 99–104.

КОМУНІКАТИВНА КУЛЬТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
АКСІОЛОГІЧНИЙ ВИМІРTHE COMMUNICATIVE CULTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION:
AN AXIOLOGICAL DIMENSION

Стаття присвячена теоретичному аналізу культури, особливостей її функціонування та ціннісного складника як системоутворювального в процесі організації публічного управління й суспільного розвитку. Досліджено філософські, соціологічні, управлінські й інші підходи до розуміння культури як соціокультурного феномена, проаналізовано погляди дослідників на управлінський і комунікативний вимір цінностей. Виокремлено наукові підходи до тлумачення специфіки ціннісного розвитку комунікативної культури, проаналізовано теоретичні концепції та сучасний стан наукової думки щодо перспектив розвитку сучасного публічного комунікативного простору. Установлено, що в сучасний період трансформації суспільного розвитку предметом наукового розгляду все більше стають комунікативний і ціннісний аспекти розвитку суспільної й публічної управлінської культури. Сучасні суспільні процеси та суспільний розвиток охарактеризовані суттєвим ускладненням соціальної організації, інтенсифікацією культурного й комунікативного обміну, розвитком культурного різноманіття, поступовим зникненням уніфікації і стандартизації. Розуміння суспільного розвитку як спільного конструювання комунікативного дискурсу дає змогу використовувати синергетичний підхід в аналізі комунікативної взаємодії акторів публічного простору. Новий тип культури, зумовлений розвитком інформаційного суспільства, передбачає ціннісний розвиток і комунікативну трансформацію публічного управління як безперервний самозумовлений процес. Нині культура розуміється як комунікація в єдності продуктів, символів і ритуалів, а також засобів комунікації. Результуючим аспектом формування комунікативної культури в публічному управлінні визнано вдосконалення ментальних, ціннісних, соціально-психологічних та організаційних структур акторів суспільних відносин у результаті процесів самоорганізації, а комунікація виступає водночас і як мета, і як один із інструментів саморозвитку суспільства.

Ключові слова: інформаційне суспільство, культура постмодерну, аксіологічні аспекти суспільного розвитку, соціально-орієнто-

ване публічне управління, комунікативна культура публічного управління.

The article is devoted to the theoretical analysis of culture, peculiarities of its functioning and value component as a system-forming in the process of organizing public administration and social development. The philosophical, sociological, managerial and other approaches to understanding culture as a sociocultural phenomenon are investigated, the views of researchers on the managerial and communicative dimension of values are analyzed. The scientific approaches to interpreting the specific values of the value development of the communicative culture have been singled out, the theoretical concepts and the current state of scientific thought regarding the prospects for the development of the modern public communication space have been analyzed. It is established that in the modern period of transformation of social development the subject of scientific consideration is increasingly becoming communicative and valuable aspects of the development of public and public management culture. Modern social processes and social development are characterized by significant complications of social organization, intensification of cultural and communicative exchange, development of cultural diversity, gradual disappearance of unification and standardization. Understanding social development as a joint construction of communicative discourse allows us to use a synergistic approach in analyzing the communicative interaction of actors in public space. A new type of culture, driven by the development of the information society, envisages the value development and communicative transformation of public administration as a continuous, self-determined process. The result of the formation of a communicative culture in public administration is the improvement of the mental, value, socio-psychological and organizational structures of the actors of social relations as a result of the processes of self-organization, and communication acts at the same time both as a goal and as one of the instruments of self-development of society.

Key words: information society, postmodern culture, axiological aspects of social development, socially oriented public management, communicative culture of public management.

УДК 315.08

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-2>

Литвинова Л.В.

к. психол. наук, доцент,
докторант кафедри суспільного
розвитку і суспільно-владних відносин
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сучасна парадигма соціально-орієнтованого публічного управління актуалізує принципово нові цінності й вимоги до комунікативного дискурсу в публічному просторі України. Відносини влади та суспільства зазнали суттєвих змін після подій 2014–2015 років. У цьому контексті сучасний період формування публічно-управлінської моделі в Україні характеризується становленням соціально-орієнтованої культури управ-

ління. Підґрунтям такого управління є підхід до вирішення соціальних проблем з позиції «культури гідності», самоцінності людини для суспільства. Саме комунікація, комунікативні процеси, включаючи головний компонент управлінського виміру – обмін інформацією між суспільством і владою, стали рушійною силою розвитку демократичних процесів у сучасній Україні. Комунікативна сфера публічного управління – соціально зумовлена галузь комунікативної діяльності,

функції якої продиктовані потребами суспільства в одержанні, використанні, поширенні та зберіганні найбільш повної, актуальної й достовірної інформації. Комунікативна сфера за своєю природою тісно пов'язана із суспільними зв'язками та відносинами. Рівень розвитку комунікацій, комунікативна культура взаємодії й обміну інформацією є показником зрілості демократії, визначається рівнем соціально-економічного та культурного розвитку суспільства. Феномен комунікативної культури цікавий переплетенням ціннісних взаємозв'язків як необхідним компонентом впливу в соціальних явищах і процесах, що забезпечує відтворення соціально адаптованої та суспільно інтегрованої системи публічного управління. Аналіз феномена культури з аксіологічної дослідницької позиції має важливе теоретичне і практичне значення: культурні цінності суспільства є тими аксіологічними орієнтирами, які визначають зміст публічної управлінської діяльності. Виходячи з вищезазначеного, питання формування й розвитку сучасної комунікативної культури публічного управління є надзвичайно актуальними, оскільки становлення та розвиток суспільних цінностей сучасної України в умовах демократичного транзиту вимагають поглибленого вивчення рівня комунікативної культури органів публічного управління з метою перебудови їхньої діяльності в напрямі запитів суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цінності та ціннісні орієнтації є предметом дослідження багатьох наук, зокрема історії, філософії, соціології, психології, педагогіки, культурології, етики, що свідчить про багатовекторність і складність зазначеної проблеми, а також про її наукову перспективність і практичну значущість.

Теоретико-методологічне обґрунтування культурних цінностей досліджено в працях М. Бердяєва, Е. Фромма, В. Франкла. Аксіологічні аспекти розвитку суспільства знаходимо в працях філософів і соціологів: М. Вебера, Ю. Габермаса, Т. Парсонса та К. Ясперса. Вимір морально-етичного існування й соціально-культурні проблеми ціннісного взаємоставлення знаходимо в дослідженнях Т. Василевської, С. Возняк, управлінський і комунікативний вимір цінностей розглянуто в працях М. Кастельса, В. Козакова, Л. Литвинової та ін. Попри високу присутність цього поняття в філософській, соціологічній, психологічній і публічно-управлінській науці, а також дослідженнях, присвячених теорії, соціології та психології комунікації, існує потреба в подальшому науковому осмисленні й поглибленому аналізі аксіологічних

аспектів комунікативної культури публічного управління, її сучасного стану та перспектив розвитку.

Мета статті – проаналізувати сутність аксіологічного аспекту культури як соціокультурного явища, зокрема, у царині публічного управління, виявити форми прояву та фактори, що зумовлюють формування ціннісного простору комунікативної культури в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. У широкому смислі «культура» – це сукупність матеріальних і духовних цінностей, створених протягом людської історії. У перекладі з латини слово «культура» означає обробіток, виховання, освіта. Культура як зміст і певна характеристика життєдіяльності людини та суспільства є предметом розгляду багатьох наук, зокрема філософії, антропології, соціології, психології, публічного управління тощо. Унаслідок складності різноманітності аналізу культури, її сутності, структури та специфіки існує велика кількість визначень у науковій літературі. Оскільки сутністю суспільного життя людини є діяльність, то й аналіз культури головним чином здійснюється з позицій діяльнісного підходу до пізнання того, що і як створює людина.

Відповідь на запитання, що створює людина, розкриває ціннісний вимір культури, рівень розвитку людини та суспільства. Це дає змогу оцінити матеріальні й духовні потреби людини, тлумачити походження матеріальних і духовних цінностей загальнолюдського розвитку. Через систему суспільних відносин можна визначити статус людини, значущість її властивостей і мотивацію або демотивацію до розвитку, наприклад, фізичних, духовних, особистісних, колективних, творчих чи репродуктивних та інших рис культури. У вищезазначеному контексті культура постає як сукупність матеріальних і духовних цінностей, які є в реальності сьогодення та імпліцитно присутні у вигляді можливостей суспільного розвитку людства.

Традиційним підходом до розгляду культури та її структурних складників є виділення культури матеріальної й духовної. Матеріальна культура охоплює всю сферу матеріального виробництва та його результати, що задовольняють матеріальні потреби людей. До духовної культури належить уся сфера людської свідомості та індивідуального й колективного духовного розвитку. Найдетальніше культура аналізується з погляду структури та характеру суспільних відносин. У цьому випадку виділяються, наприклад, культура політична, управлінська, правова, моральна, профе-

сійна, комунікативна, міжособистісна тощо. Відповідно до такої інтерпретації культури, національне та загальнолюдське в ній розглядається як діалектична єдність. Прогресивна зміна взаємозв'язків між людьми призводить до висхідної еволюції культури.

Сьогодні існує велика кількість визначень поняття культури, їх кількість продовжує збільшуватися з огляду на швидкоплинність і динамізм, що зростає, соціальних процесів. Більшість дослідників тлумачить її як історично зумовлений рівень розвитку суспільства, творчих сил і здібностей людини, що виражається у зразках організації життя й діяльності людей, у їхніх стосунках і створених ними матеріальних і духовних цінностях [3; 5; 8].

Отже, культура – це системна інтегрована якість суспільства, що відображає досягнутий рівень розвитку; вона являє собою сукупність соціальних норм і цінностей, що склалися історично й притаманні конкретній суспільній системі. Культура демонструє свою соціальну природу, виражаючи в кожний період спрямованість суспільства на створення, зберігання та поширення норм і цінностей культури й результатів людської діяльності. Культура містить у своїй системі соціальні норми та настанови, духовні цінності, сукупність ставлень людей до природи, соціального оточення й до самої себе. Вона характеризує особливості свідомості й поведінки, діяльності людей, праці, мови, цінностей і фіксується як спосіб життєдіяльності окремого індивіда, соціальної групи чи всього суспільства загалом [7]. Також науковці виділяють функціональну специфіку культури як ціннісного складника стабільності суспільного буття. У філософському словнику визначено такі головні функції культури як соціального явища: функція соціалізації особистості – відображає роль культури у формуванні соціально необхідних якостей людини: здатності до спілкування, до трудової й творчої діяльності, до соціальних взаємодій; аксіологічна – представляє культуру у вигляді сукупності цінностей, у яких виражаються найбільш соціально значущі смисли; регулятивно-нормативна – відображає санкціонування норм як соціальних стандартів поведінки людей у всіх основних сферах соціального життя, підтримується звичаями, суспільною думкою, мораллю, правом; функція трансляції соціальної спадковості – полягає у спадкоємності досвіду людського буття через культуру, яка постає «пам'яттю суспільства» досвіду життя минулих поколінь; світоглядна – вироблення важливих для індивіда та спільності культурних смислів, які інтегровано втілюються в певній картині світу, мотивують життєдіяль-

ність, духовну творчість людини; комунікативна – дає змогу закріпити зв'язок особистості й суспільства, встановити взаємозв'язок прогресивних традицій, налагодити взаємобмін, відібрати найбільш необхідне й доцільне для тиражування; емоційно-психологічна – характеризує вироблення в суспільному бутті «культури почуттів»; евристична – представляє культуру як найважливіший спосіб забезпечення пізнавальних інтересів людства; творча – репрезентує культуру як спосіб діяльного перетворення й упорядкування природного та соціального середовища, внаслідок чого створюється й удосконалюється середовище людського буття. До сутнісних характеристик культури, які зумовлені її належністю до культури загалом, належать її ціннісно-смилова природа й міжсуб'єктна взаємодія як джерело трансформації цінностей і смислів [9, с. 196].

Аксіологічний підхід тлумачить культуру як систему матеріальних і духовних цінностей, створених людством, як спосіб ціннісної інтерпретації дійсності, що відтворює смислові детермінанти буття людини, її потреби та інтереси. Найважливішими компонентами людської культури поряд із нормами та ідеалами є цінності, існування яких укорінене в екзистенціальній активності суб'єкта культурної творчості, його діалозі з іншими людьми [4]. Культура є якісною стороною будь-якої діяльності, способом мислення й поведінки. При цьому вона становить певні цінності, як матеріальні, так духовні. У реальному житті вони злиті в єдине ціле, проте мають і відмінності. Матеріальна культура, як правило, предметна. Духовні цінності постають як акти творчої діяльності людини. Саме цінності є фундаментом усякої культури. О. Бородіна виділяє такі типи цінностей:

- 1) вітальні, пов'язані з формами здорового життя, фізичного й духовного здоров'я, ідеального способу життя;
- 2) соціальні, пов'язані із соціальним благополуччям, посадою, добробутом, комфортною роботою;
- 3) політичні, пов'язані з ідеалами волі, правопорядку й соціальної безпеки, гарантій цивільної рівності;
- 4) моральні, пов'язані з ідеалами справедливості, добра;
- 5) релігійні й ідеологічні цінності, пов'язані з ідеалом сенсу життя, призначення людини, пошуку цілей для майбутнього;
- 5) художньо-естетичні цінності, пов'язані з ідеалами прекрасного, піднесеним змістом та ідеалами чистої краси;
- 6) сімейно-родинні цінності, пов'язані з ідеалами сімейного затишку, благополуччя й гар-

монії інтересів взаєморозуміння й поваги ідеалів різних поколінь, гармонії сімейної традиції;

7) цінності праці, пов'язані з ідеалами майстерності, талановитості, задоволення результатами праці тощо;

8) соціально-групові цінності – це цінності певного класу, соціальної групи чи спільноти.

Загалом культуру можна визначити як світ людського буття, що створюється й розвивається людьми в процесі їхньої опосередкованої ціннісними складниками творчої взаємодії з природою та між собою [2, с. 19].

У сучасний період трансформації суспільного розвитку відбувається стрімкий розвиток культури управління суспільством, що ґрунтуються на інформаційно-комунікативному супроводі соціального проектування та впливу. Предметом наукового розгляду все більше стає комунікативний і ціннісний аспекти розвитку суспільної та публічної управлінської культури. Нині культура розуміється як комунікація в єдності продуктів, символів і ритуалів, а також засобів комунікації. Така форма культури розуміється як сукупність матеріальних і духовних форм людської діяльності, а також організаційних форм, що слугують суспільству. Жодне суспільство не існує без функціонування методів соціального управління, основою яких є стан суспільної свідомості, що визнає легітимність способів управління державою. У тоталітарних централізованих суспільствах система управління концентрується в руках державного апарату й підтримує ідеологію управління, як правило, силовими методами. Натомість управління в поліцентричних, демократичних суспільствах базується на взаємодії легітимних політичних суб'єктів, які спираються на комунікативні технології управління. Для суб'єктів управління, що використовують технології цілеспрямованого конструювання за допомогою комунікативного обміну смислами, ефективні комунікації стають необхідною умовою збереження свого статусу.

Культура постмодерну передбачає принципове визнання неповноти будь-якої інтерпретації дійсності, що робить її відкритою для інших інтерпретацій, спонукає до комунікативного обміну з метою більш повного відображення реальності. Спроби універсалізації картини світу зазнають поразки (хоча існує така спокуса), філософія постмодернізму спирається на установку, що орієнтація на абсолют і незмінну ієрархію цінностей продукує тоталітарні структури й тоталітарну свідомість і може призвести до догматизму або фанатизму [10]. Гомогенізація культурного контексту сприяє зростанню обмежень у суспільному розвитку, натомість децентраліза-

ція суспільства передбачає відмову від теорії універсального розвитку, а моделі розвитку суспільства стають множинними, доповнюючи одна одну. У зв'язку з вищезазначеним постмодернізм у загальному смислі трактується як плюралізм думок, основною орієнтацією якого є філософія частини як складника цілого. Таке трактування суспільних процесів змінює смисл знання природи реальності, критерії відповідності стають відносними, розмитими, які тільки частково здатні відобразити картину реальності, тобто утворюється «версія реальності». Як стверджує С. Московічі, це не означає формування опортуністичної позиції «істина в кожного своя», навпаки, істина народжується в процесі взаємодії з істиною «інших» з урахуванням умов, у яких перебувають учасники діалогу [6].

Сучасні суспільні процеси й суспільний розвиток охарактеризовані суттєвим ускладненням соціальної організації, інтенсифікацією культурного та комунікативного обміну, розвитком культурного різноманіття, поступовим зникненням уніфікації і стандартизації. Новий тип культури, зумовлений розвитком інформаційного суспільства, передбачає тектонічні ментальні та соціокультурні трансформації насамперед у сфері взаємодії людей і їхньої організації. Децентралізація суспільств передбачає полісуб'єктність і множинність джерел отримання інформації, а отже, і комунікації. Сприймаючи та продукуючи інформацію, яка є частиною інформаційного простору, індивідуальні суб'єкти мають можливість конструювати власний індивідуалізований комунікативний та інформаційний простір, виходячи з власних переконань і ситуації, що склалася. Ускладнення форм соціальної організації та взаємодії в умовах полікультурності передбачає збільшення числа суб'єктів, які беруть участь у спільному конструюванні моделі реальності. Розуміння суспільного розвитку як спільного конструювання комунікативного дискурсу дає змогу використовувати синергетичний підхід в аналізі комунікативної взаємодії акторів публічного простору. Цей підхід розширює поле аналізу й допомагає виокремити логіку та «волю до взаєморозуміння», що робить комунікативну взаємодію складником цілепокладання суб'єктів суспільного розвитку, орієнтує дослідника під час аналізу цілого вивчати відповідність частин, що утворюють самоорганізовану складну цілісність [1; 11].

Отже, результатом формування комунікативної культури в публічному управлінні має стати вдосконалення ментальних, ціннісних, соціально-психологічних та організаційних структур акторів суспільних відносин

у результаті процесів самоорганізації, а комунікація виступає водночас і як мета, і як один із інструментів саморозвитку суспільства. Уведення ідей синергетики в публічне управління дає змогу розглядати процеси суспільного розвитку як складно організовані системи, форми розвитку яких заздалегідь не визначені. За законами синергетики, в нестійкому соціальному середовищі прийняття рішень суб'єктом зумовлено не тільки особливостями наявних когнітивних структур або впливом соціальних факторів, а й організацією процесу пошуку рішення в конкретній ситуації. Лінійна детермінація замінюється круговою причинністю, коли не минуле й сьогодні впливають на майбутнє, а уявлення про майбутній стан системи організують і змінюють стан самої системи. Отже, ціннісний розвиток і комунікативна трансформація публічного управління є безперервний самозумовлений процес, а не лінійна функція, яка повністю визначається дихотомією спадковості й середовища. Системоутворювальним фактором мають стати цінності та людські взаємини, що впливають на організацію діяльності людей і конструюють суспільний розвиток.

Висновки. Отже, з огляду на викладене вище, можемо резюмувати так:

1. Питання формування сучасної комунікативної культури публічного управління є надзвичайно актуальними, оскільки становлення й розвиток суспільних цінностей сучасної України в умовах демократичного транзиту вимагають розглядати процеси суспільного розвитку як складно організовані системи, форми яких заздалегідь не визначені, а отже, публічна комунікативна культура органів публічного управління має забезпечувати відтворення соціально адаптованої та суспільно інтегрованої системи публічного управління.

2. Результуючим аспектом формування комунікативної культури в публічному управлінні має стати вдосконалення ментальних, ціннісних, соціально-психологічних та організаційних структур акторів суспільних відносин у результаті процесів самоорганізації, а комунікація виступає водночас як мета, так і як один із інструментів саморозвитку суспільства. Системоутворювальним фактором мають стати цінності й людські взаємини, що впливають на організацію діяльності людей і конструюють суспільний розвиток.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аршинов В.И., Буданов В.Г. Когнитивные основания синергетики. *Синергетическая парадигма: нелинейное мышление в науке и искусстве*. Москва, 2002. С. 67–108.
2. Бородина Е.А. Культурология : курс лекций. Москва : [б. и.], 2004. 167 с.
3. Каган М.С. Философия культуры. Санкт-Петербург : ТОО ТК «Петрополис», 1996. 416 с.
4. Культурология. XX век : энциклопедия : в 2 т. / под ред. С.Я. Левит. Санкт-Петербург : Унив. кн., 1998. Т. 2. 447 с.
5. Моль А. Социодинамика культуры. Москва : ЛКИ, 2008. 406 с.
6. Московичи С. Машина, творящая богов. Москва : Центр психологии и психотерапии, 1998. 560 с.
7. Островерхова Н.М. Теоретичні засади формування технологічної культури керівника ЗНЗ. URL: <https://www.narodnaosvita.kiev.ua>.
8. Соколов Э.В. Понятие, сущность и основные функции культуры : учебное пособие / Ленингр. гос. ин-т культуры им. Н.К. Крупской. Ленинград : ЛГИК, 1990. 83 с.
9. Философский словарь / под ред. М.Н. Розенталя. Москва : Изд-во полит. лит., 1972. 495 с.
10. Фуко М. Дискурс и истина. Минск : Пропилеи, 2006. 152 с.
11. Хакен Г. Синергетика. Москва : Мир, 1985. 424 с.

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ НОВОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

STRATEGIC PLANNING FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT AS A TOOL FOR IMPLEMENTATION OF THE NEW REGIONAL POLICY

У статті розглянуто теоретичні підходи до стратегічного планування територій та поняття стратегії. Підкреслено актуальність стратегічного планування у контексті реалізації нової регіональної політики в Україні. Досліджено особливості вітчизняного досвіду формування стратегії на загальнодержавному рівні. Сформульовано сутність стратегічного планування в умовах децентралізації і посилення самоорганізації територіальних громад різних рівнів. Акцентовано, що розвиток стратегічного планування є об'єктивним процесом і пов'язаний із впливом загальносвітових (вплив глобалізації, зростання територіальної конкуренції), загальнодержавних (адміністративні, економічні, соціальні, екологічні чинники), місцевих (зростання ролі місцевого самоврядування за покращення всіх сфер життєдіяльності території, підвищення громадської активності) тенденцій. Визначено плюси стратегічного планування територій для розвитку територіальних громад. Досліджено наявну нормативно-правову базу та методичне забезпечення стратегічного планування розвитку територій. Виявлено основні проблеми та суперечності у законодавчому механізмі стратегічного планування територій. Доведено, що тільки за наявності достатньої правової бази, кваліфікованих кадрів, зацікавлених у розвитку громади, стратегії планування території можливо забезпечити нормальний рівень життєдіяльності громади та створити можливості для її подальшого сталого розвитку. Представлено досвід зарубіжжя у сфері стратегічного планування території. Обґрунтовані перспективні напрями вдосконалення системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів. Окреслено шляхи вдосконалення нормативного, методичного забезпечення стратегічного планування територій.

Ключові слова: стратегічне планування, територіальна громада, органи місцевого самоврядування.

торіальна громада, органи місцевого самоврядування.

The article deals with theoretical approaches to strategic area planning and the concept of strategy. The importance of strategic planning in the context of the implementation of the new regional policy in Ukraine is emphasized. The peculiarities of national experience of strategy formation at the national level are investigated. The essence of strategic planning in the conditions of decentralization and strengthening of self-organization of territorial communities of different levels is formulated. It is emphasized that the development of strategic planning is an objective process and is related to the influence of global (the impact of globalization, increasing territorial competition), national (administrative, economic, social, environmental factors), local (increasing the role of local decision-making, strengthening responsibility of local self-government bodies for improvement of all spheres of life activity of the territory, increase of public activity). The advantages of strategic planning of territories for the development of territorial communities are identified. The existing legal framework and methodological support for strategic planning of territorial development are investigated. The main problems and contradictions in the legislative mechanism of strategic planning of territories are revealed. It is proved that only in the presence of sufficient legal framework, qualified personnel interested in community development, the territory planning strategy can ensure a normal level of community life and create opportunities for its further sustainable development. The experience of foreign countries in the field of strategic planning of territories is presented. Proven directions of improvement of the system of strategic planning of socio-economic development of regions are grounded. The ways of improving the normative and methodological support of strategic planning of territories are outlined.

Key words: strategic planning, strategic planning of territories, territorial community, local governments.

УДК 353.071.6(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-3>

Боденчук Л.Б.

к. екон. наук,
в. о. доцента кафедри економіки та менеджменту
Придунайська філія
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Каплієнко М.В.

магістрант спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Придунайська філія
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. В розпочатій децентралізації в Україні однією з необхідних передумов підвищення конкурентоспроможності територій стає стратегічне планування. Розвиток стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій безпосередньо пов'язаний з існуванням

відповідних загальносвітових, загальнодержавних та місцевих тенденцій.

Сьогодні в Україні на регіональному та місцевому рівнях створюються різні види стратегічних документів. Але наразі це не має комплексного характеру. Розроблені та прийняті стратегічні документи не завжди спрямовані на вирішення найбільш болючих проблем розвитку територіальних громад. Треба визнати те,

що нормативно-правове, методичне, інформаційне, ресурсне та кадрове забезпечення стратегічного планування територій на місцевому рівні (на рівнях районів, населених пунктів та громад) у країні тільки починає створюватися, знаходяться на стадії формування нормативно-правовий, економічний, організаційний, інформаційний, соціальний механізми стратегічного планування територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основою для розвитку стратегічного планування на регіональному та місцевому рівні є праці таких вітчизняних та закордонних вчених у галузі державного управління, як І. Ансофф, М. Альберт, В. Бабаєв, С. Біла, Г. Ветров, С. Рогачов, З. Варналій, В. Воротін, О. Карий, У. Кінг, О. Лук'янченко та інші. В працях О. Берданової, В. Вакулєнка, І. Дунаєва, Ю. Івашків, Т. Лозинської, П. Мавка, В. Пархоменка, П. Прошка, В. Тертички проаналізовано теоретичні та практичні аспекти функціонування механізмів державного управління у сфері стратегічного планування територій.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим теоретичні питання щодо визначення сутності стратегічного планування територій, актуалізації його в контексті нової регіональної політики потребують більш поглибленого вивчення. На перший план також виходять проблеми нормативно-правового механізму забезпечення стратегічного планування територій.

Мета статті полягає у з'ясуванні теоретико-прикладних аспектів процесу стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій, дослідженні наявної нормативно-правової бази стратегічного планування розвитку територій і виокремлення її суперечностей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передовсім треба наголосити на правильному розумінні термінології в контексті стратегічного планування.

Термін «стратегія» має давніше коріння і значне розповсюдження та розуміється загалом як комплекс дій з досягнення визначених цілей. З давньогрецької мови: *stratos* – «армія»,

«військо»; *agos* – «я керую», термін означав мистецтво або науку бути полководцем. У переносному значенні – мистецтво керівництва суспільною та політичною боротьбою; спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь.

На сучасному етапі є три головних підходи до розуміння стратегії, що створила світова практика, які наведено в табл. 1.

Стратегічне планування необхідно розглядати як систематичний процес визначення мети, завдань діяльності підприємства, організації, регіону, країни, а також комплексу заходів з реалізації розробленої стратегії, який спрямований на забезпечення їх ефективного функціонування в майбутньому. Результатом стратегічного планування є розроблена стратегія, реалізація якої здійснюється в процесі стратегічного управління [5, с. 196].

У контексті нової регіональної політики стратегічне планування набуває все більш актуального значення. Відкинувши гасла про федеральний устрій, Україна взяла курс на децентралізацію, яка стає необхідною умовою подальшого стійкого розвитку та ефективного функціонування українських територій.

У загальному вигляді децентралізація визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері передається від держави до структур локального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї. Кінцевою метою цього перерозподілу владних повноважень стратегічного планування є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [3, с. 167].

Стратегічне планування територій сьогодні розглядається як один із найбільш перспективних та ефективних інструментів реалізації нової довгострокової регіональної політики в умовах децентралізації і посилення самоорганізації територіальних громад різних рівнів.

Розвиток стратегічного планування територій на регіональному та місцевому рівнях як дієвого інструменту нової регіональної полі-

Таблиця 1

Три підходи до бачення стратегії

1	Стратегія як абстрактна норма діяльності, абстрагована за змістом, але звернена до процесів досягнення цілей. Поняття стратегії близьке до поняття стратегічного бачення і розуміється як уявлення про бажаний стан організації.
2	Ототожнення стратегії і стратегічного плану дій.
3	Стратегія як процес. Стратегічне планування розуміється як процес, спрямований на розробку і впровадження стратегії розвитку середовища, в якому існує організація, громада, країна, а також пристосування до цих змін. Стратегічне планування характеризує не тільки головний шлях розвитку системи, але й дозволяє модифікувати його, або, якщо потрібно, коригувати напрям, беручи до уваги зміни середовища.

тики є об'єктивним процесом, що пов'язаний з існуванням загальносвітових (вплив глобалізації, зростання територіальної конкуренції: за залучення інвестиційних коштів; за ринки збуту, за якісну робочу силу, за можливість представити свою інфраструктуру для міжнародних і міжрегіональних користувачів тощо), загальнодержавних (адміністративні, економічні, соціальні, екологічні чинники), місцевих (зростання ролі місцевого рівня прийняття управлінських рішень, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за покращення всіх сфер життєдіяльності території, реформування місцевого самоврядування шляхом децентралізації системи прийняття рішень) тенденцій.

Також необхідність стратегічного планування територій визначається тим, що в умовах проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи виникає необхідність перегляду регіональних та місцевих стратегій розвитку, забезпечення їх виконання коштом власних ресурсів.

Стратегічне планування територій сприяє подальшому успішному розвитку, приводить до зростання конкурентоспроможності, самостійності території узв'язку з процесами децентралізації управління та планування, забезпечує регулювання її перспективного розвитку, допомагає приймати правильні рішення з урахуванням стратегічних цілей, дозволяє оптимально розподіляти та системно витратити наявні у територіальній громаді ресурси, а також активізувати роботу з пошуку нових ресурсів, що дозволяє територіальній громаді отримати у майбутньому кредитні ресурси, грантові кошти, які надаються фінансовими, вітчизняними та міжнародними організаціями. Нарешті, стратегічне планування територій стає вагомим чинником іміджу територіальної громади, що підвищує репутацію конкретної територіальної громади на регіональному, національному, міжнародному рівнях.

Попри численні плюси стратегічного планування територій, впровадження і використання його як дієвого інструменту реалізації нової регіональної політики стикається із низкою суперечностей, насамперед нормативно-правового характеру.

Серед базових законів, які створюють нормативно-правову базу для проведення реформи з децентралізації та розвитку стратегічного планування територій, значне місце займають Закони України «Про співробітництво територіальних громад» [2], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1].

Впровадження цих Законів мало на меті привести до децентралізації державних

повноважень шляхом їх передачі на рівень органів місцевого самоврядування з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів для їх реалізації, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях.

За задумом законодавця низка законів та підзаконних актів, прийнята в період з 2006 по 2018 роки, мала б створити достатню законодавчу базу для здійснення заходів щодо забезпечення розвитку територій. Але виходячи з аналізу, ці та інші нормативно-правові документи не мали комплексного характеру та містили низку суперечностей.

Серед основних проблем у нормативно-правовому механізмі стратегічного планування територій:

- неузгодженість державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку та місцевих стратегій, відсутність законодавчо затвердженої процедури узгодження між собою цих документів;

- відсутність у нормативно-правових документах єдиних методичних підходів до стратегічного планування територій на місцевому рівні;

- законодавча регламентація стратегічного планування на державному і регіональному рівні, але повна невизначеність щодо обов'язковості розробки стратегічних планів на місцевому рівні;

- відсутність базового закону стосовно місцевого розвитку взагалі та стратегічного планування територій на місцевому рівні зокрема.

У країні фактично відсутній закон про стратегічне планування територій, що робить цей процес цілком нелегітимним, а чинне вітчизняне правове поле акцентує увагу здебільшого на процесі розробки стратегій лише відносно регіонів з метою реалізації державної регіональної політики. Громади можуть лише вдаватися до ініціативності, реалізуючи своє право на стратегічне планування територій.

Попри значні недоліки в законодавстві щодо нормативно-правового забезпечення процесу стратегічного планування територій, ми не можемо не відмітити факт існування низки вже розроблених стратегічних планів територій в окремих територіальних громадах, що є більшою мірою показником прогресивного мислення керівництва таких територіальних громад. Однак цей процес зараз має здебільшого хаотичний характер, чіткого взаємозв'язку між стратегічними планами навіть сусідніх територіальних громад та стратегіями регіонів та територіальних громад не просліджується.

Наразі в Україні домінуючим залишається планування за принципом «зверху-вниз»,

тобто спочатку визначення пріоритетних напрямів розвитку адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня на макрорівні, а вже потім їх конкретизація в регіональних стратегіях розвитку та нижче за ієрархією.

Крім нормативно-правового механізму, дуже важливим для стратегічного планування територій є також наявність якісного методичного забезпечення. Методичне забезпечення тісно взаємопов'язане із методологією процесу стратегічного планування територій, побудовою комплексної системи стратегічного планування територій у державі на всіх рівнях.

На жаль, в Україні досвід щодо розробки методичного забезпечення стратегічного планування територій є тільки на регіональному рівні. Ще у 2002 році Міністерство економіки та Міністерство з питань європейської інтеграції України розробило та затвердило «Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку» – методіку розробки регіональних стратегічних планів [4].

Тому наразі залишається нерозв'язаною проблема розробки та затвердження єдиної методіки, яка б запровадила системні вимоги до усіх стратегічних планів територіальних громад, визначила типову структуру їх розробки та реалізації і була узгодженою із відповідними методіками регіонального, загальнодержавного рівнів.

Недоліки наявного методичного забезпечення стратегічного планування територій негативно впливають на результативність проведення стратегічного планування територій та на якість вже розроблених стратегічних документів територіальних громад.

Намагаючись знайти вихід зі ситуації, що склалася, активно вивчається досвід країн Європи, США та Канади в сфері стратегічного планування територій. До співпраці залучаються країни-партнери, які надають методологічну та методичну допомогу для проведення стратегічного планування територій. Успішними проектами партнерства України з закордонними державами, що були реалізовані в нашій країні, можна вважати: проект партнерства Канада – Україна «Регіональне врядування та розвиток», що впроваджувався

Канадським інститутом урбаністики у співпраці з Фондом міжнародного навчання (Канада) та Асоціацією агенцій регіонального розвитку України за фінансової підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку; проект «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні», що фінансувався Міністерством закордонних справ Великої Британії через «Global Opportunity Fund»; проект «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» (USAID LINK), за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку.

Висновки. Система стратегічного планування територій в Україні з позиції нормативно-правового та методичного забезпечення цього процесу продовжує перебувати на стадії свого становлення. В державі ще не прийнято достатньої нормативної бази щодо стратегічного планування територій для забезпечення діяльності територіальних громад в рамках проведення нової регіональної політики. Разом з тим подальший розвиток стратегічного планування розвитку територій вбачаємо у вдосконаленні нормативного, методичного, економічного, організаційного та іншого забезпечення цього процесу. Перспективи наших подальших досліджень пов'язуємо саме з розробкою методіки стратегічного планування територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 0915. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-1936>.
2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-185>.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; наук. ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8. 630 с.
4. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 липня 2002 р. № 224. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/7uicN1022.322.0>.
5. Томарева-Патлахова В. Стимулювання інноваційно-технологічного розвитку регіонів. *Держава та регіони*. 2012. № 2. С. 196–201.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

LEGAL REGULATIONS OF SURROGACY: THE CURRENT SITUATION AND THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Статтю присвячено аналізу сучасного стану та перспективам розвитку законодавства з питань застосування допоміжних репродуктивних технологій методом сурогатного материнства. Одним із вдалих методів боротьби з безпліддям та досягнення належного рівня народження дітей згідно з демографічною політикою нашої країни залишаються репродуктивні технології, серед яких особливе місце займає сурогатне материнство. Особливістю правовідносин, що виникають стосовно сурогатного материнства, є поєднання в них публічно-правових та приватно-правових аспектів. Регулювання сурогатного материнства в Україні здійснюється нормами медичного, сімейного та цивільного права. Договір про надання послуг щодо виношування та народження дитини (сурогатне материнство) необхідно віднести до непоіменованих договорів цивільного права, що підлягає регулюванню нормами Цивільного кодексу України щодо договірних зобов'язань та зобов'язань по наданню послуг. Правовідносини, що виникають завдяки застосуванню вказаного договірному типу, підлягають правовому регулюванню нормами Цивільного кодексу України. Порядок встановлення батьківських прав стосовно сурогатної дитини регулюється нормами Сімейного кодексу України та спеціальних законодавчих актів з регулювання допоміжних репродуктивних технологій. У недалекому майбутньому, з огляду на розповсюдженість законодавчого закріплення та дозволу сурогатного материнства в Європі та світі, Україна може зайняти чільне місце серед провідних країн, в яких легітимно застосовуються допоміжні репродуктивні технології методом сурогатного материнства. На жаль, сучасне законодавство України, не зважаючи на наявність спроб правової регламентації допоміжних репродуктивних технологій та сурогатного материнства, досі вимагає суттєвих змін та вдосконалення. З метою надання відповідного захисту сурогатній матері, біологічним батькам, дитині постає необхідність у прийнятті кодифікованого нормативно-правового акту, де б були врегульовані всі необхідні питання механізму реалізації правовідносин щодо виношування та народ-

ження дитини з метою передачі її біологічним батькам.

Ключові слова: законодавство, допоміжні репродуктивні технології, сурогатне материнство.

The article is devoted to the analysis of the current state and prospects of legislation development of the assisted reproductive technologies use by the method of surrogate motherhood. Reproductive technologies remain one of the successful methods of fighting infertility and achieving the proper birth rate of children in accordance with our country's demographic policy, among which surrogate motherhood holds a special place. A peculiarity of legal relations arising in relation to surrogate motherhood is the combination of public and private aspects in them. The regulation of surrogate motherhood in Ukraine is carried out by the norms of medical, family and civil law. The contract for the provision of services for the delivery and birth of a child (surrogate motherhood) should be attributed to unnamed contracts of civil law, which is subject to the regulation of the Civil Code of Ukraine on contractual obligations and obligations to provide services. Legal relations arising from the application of this contractual type are subject to legal regulation by the rules of the Civil Code of Ukraine. The procedure for establishing parental rights in relation to a surrogate child shall be governed by the provisions of the Family Code of Ukraine and special legislative acts regulating assisted reproductive technologies. In the near future, given the prevalence of legislative entrenchment and surrogacy in Europe and in the world, Ukraine may become one of the leading countries in which legitimate surrogate motherhood are used. Unfortunately, the current legislation of Ukraine, despite the existence of attempts to regulate reproductive technologies and surrogate motherhood, still requires significant changes and improvements. In order to provide adequate protection to the surrogate mother, biological parents, the child becomes required to adopt a codified legal act, which would regulate all the necessary issues of the mechanism of implementation of legal relations regarding the birth and birth of the child in order to transfer it to biological parents.

Key words: legislation, reproductive technology, surrogacy.

УДК 351
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-4>

Валід Камаль Абдель Салам Атіа
к. мед. наук,
доцент кафедри загально-медичних наук
Міжнародний гуманітарний університет

Постановка проблеми. Останнім часом проблема чоловічого та жіночого безпліддя у людей репродуктивного віку в повсякденній медичній практиці стала траплятися все частіше, що, на жаль, призводить до зростання кількості сімейних пар, які не можуть мати дітей. У той же час сучасна демографічна ситуація в Україні, як і в пострадянському просторі, залишає бажати кращого.

Сьогодні 10–15% українських сімей страждають від безплідності, що можна

віднести до прямих репродуктивних втрат. Кількість безплідних подружніх пар досягає близько одного мільйона. За науковими даними, майже у 80% випадків причиною безплідності в жінок є штучне переривання вагітності, у 15–25% – запалення статевих органів [1].

В Україні станом на початок 2012 р. працюють 34 медичних заклади, які займаються допоміжними репродуктивними технологіями (далі – ДРТ), у тому числі 6 – державного під-

порядкування [2, с. 47]. Зараз в Україні налічується 43 таких клініки.

Одним із вдалив методів боротьби з безпліддям та досягнення належного рівня народження дітей згідно з демографічною політикою нашої країни залишаються репродуктивні технології, серед яких особливе місце займає сурогатне материнство.

Дослідження юридичних проблем, виокремлення законодавчих прогалін, неузгодженостей та казусів, пошук шляхів їх вирішення та нормативного удосконалення не можливі без детального вивчення правового регулювання визначеної проблематики. Крім цього, проблема законодавчого регулювання сурогатного материнства досі комплексно не вивчалась. Наявність сучасних наукових досліджень, абстрактний характер диспозицій правових норм, які закріплені в сучасному законодавстві з цього питання, викликає потребу не тільки їх подальшого удосконалення, а й системного вивчення. Тому **актуальність** обраної теми дослідження не викликає сумніву.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різні аспекти ДРТ, сурогатного материнства та особливості їх правового регулювання досліджуються у вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі такими авторами, як Н. Аблятіпова, О. Баллаєва, Т. Борисова, М. Барішников, А. Головащук, Т. Дробишевська, Я. Дрогонєц, С. Журавлова, А. Коломієць, Л. Красавчикова, А. Кухар, О. Лукашева, Р. Майданик, М. Малєїна, А. Пестрикова, Г. Романовський, З. Ромовська, К. Світнев, І. Сенюта, Р. Стефанчук, С. Стеценко, О. Хазова, Н. Хараджа, П. Холлендер тощо.

Метою статті є дослідження правового регулювання сурогатного материнства в Україні, вивчення стану та перспектив розвитку сучасного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Не потребує доказування той факт, що правове регулювання будь-якого питання необхідно розглядати з точки зору його нормативного закріплення, а більш вдалим з цього приводу видається його вивчення шляхом дослідження правових джерел його регулювання.

Як питання про зміст і форму права, так і питання про його структуру є однією з центральних проблем юридичної науки і практики, розробка яких безпосередньо пов'язана з удосконалюванням діючого законодавства суб'єктами кодифікаційної діяльності (з метою поліпшення його якості та підвищення ефективності правового регулювання суспільних відносин) [3, с. 50], адже як зазначає П.М. Рабінович: «система права – об'єктивна основа систематизації законодавства» [4, с. 79–82].

В.Ф. Погорілко наголошував на багатоаспектності поняття «джерело права», але у сучасній юридичній науці воно здебільшого вживається у формально-юридичному значенні [5, с. 48].

На думку О.Ф. Скакун, у національній теорії права під джерелом права прийнято розуміти похідні від держави чи визнані нею офіційно-документальні форми вираження і закріплення норм права, які надають їм юридичного, загальнообов'язкового значення [6, с. 308].

Теорія права наводить досить широку класифікацію джерел права: 1) правовий звичай; 2) нормативний правовий акт; 3) правовий прецедент; 4) договори нормативного змісту; 5) принципи права та юридична доктрина; 6) релігійні пам'ятки; 7) природне право [7, с. 19].

Але для багатьох правових систем, зокрема для країн романо-германської правової системи, а також для колишніх соціалістичних країн, що йдуть шляхом демократичних перетворень, а отже, й сучасної України, найпоширенішим, основним, а іноді й єдиним джерелом (формою) права є нормативно-правовий акт, а найбільш поширенішою вважається класифікація нормативно-правових актів за їх юридичною силою [8].

Тому досить логічним було б побудувати наше дослідження правового регулювання сурогатного материнства та його законодавчого розвитку шляхом вивчення нормативно-правових актів за їх юридичною силою. Останнє надало б можливість сформулювати уявлення про наявну систему законодавства з ДРТ методом сурогатного материнства.

Неможливо не погодитися з думкою М. Барішнікова про те, що особливістю правовідносин, що виникають стосовно сурогатного материнства, є поєднання в них публічно-правових та приватноправових аспектів. Регулювання сурогатного материнства в Україні здійснюється нормами медичного, сімейного та цивільного права [9].

Конституція України являє собою сукупність фундаментальних, юридично незаперечних норм, які поширюються на всі без винятку сфери суспільства [10]. Згідно зі ст. 51 Конституції України сім'я, дитинство, материнство та батьківство охороняються державою [11]. Вказані положення безперечно фіксують право кожної людини мати дитину. В сучасних умовах розвитку технологій – природним чи репродуктивними способами (ДРТ).

З цього приводу необхідно зауважити, що Законом України «Про заборону репродуктивного клонування людини» від 14.12.2004 р. було унеможливлено використання сучасних

медичних технологій для проведення досліджень з клонування людини [12]. Тому способами ДРТ залишаються лише: запліднення *in vitro*, внутрішньоматкова інсемінація, донорія гамет або ембріонів, сурогатне материнство тощо.

Аналізуючи міжнародно-правові акти та ставлення міжнародної спільноти до проблем сурогатного материнства, необхідно зазначити, що права людини в системі міжнародного права займають особливе пріоритетне місце. Одним із проблемних питань цієї системи, яке привертає загальну увагу, є проблема регламентації і реалізації репродуктивних прав людини [13, с. 47–49].

39аВсесвітня медична асамблея ще у 1987 р. прийняла Положення про запліднення *in vitro* та трансплантацію ембріонів, відповідно до якого визнавалось застосування таких технологій для лікування безпліддя та викорінення генетичних захворювань. Міжнародна конференція з народонаселення та розвитку у 1994 р. продекларувала необхідність правового регулювання репродуктивних функцій людини та її репродуктивних прав [14, с. 340].

З моменту офіційного закріплення репродуктивних прав людини обговорюється проблема прав дитини: право на життя, право на народження, правовий статус ембріона.

Основні міжнародно-правові акти з прав дитини – Декларація прав дитини (1959 р.) та Конвенція про права дитини (1989 р.) не містять положень, що прямо зобов'язують держави гарантувати життя ще не народженій дитині. Але є специфічні винятки, де захист побічно надається. Стаття 6(5) Міжнародного пакту про цивільні і політичні права (1966 р.) забороняє виконувати смертний вирок відносно вагітних жінок. Те ж саме закріплене в ст. 6(4) Додаткового протоколу 1 1977 р. до Женевських Конвенцій про захист жертв збройних конфліктів (1949 р.). Ст. 10(2) Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.) гарантує особливу охорону матерям протягом розумного періоду до і після пологів [13, с. 47–49]. Конвенція про права людини та біомедицину від 4.04.1997 р. визначає поняття сурогатного материнства: договірні відносини між жінкою (гестаційним кур'єром) і майбутніми батьками дитини [15].

Перше згадування про можливість застосування методів штучного запліднення у вітчизняному законодавстві закріплювалося в Законі СРСР «Про внесення змін та доповнень в деякі законодавчі акти СРСР щодо питань, які стосуються жінок, сім'ї та дитинства» від 22.05.1990 р. [16]. Дещо пізніше Кодекс законів про шлюб та сім'ю України [17] встановлює

регулювання питань запліднення за допомогою донора (сурогатної матері), відповідно до якого дружина, яка дала письмову згоду своєму чоловіку на запліднення та народження дитини іншою жінкою, записується матір'ю цієї дитини і не має права оспорювати проведений запис. Внесенню таких змін до законодавства передувало закріплення в «Основах законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. [18] права кожної жінки на застосування методів штучного запліднення або імплантації зародка.

Відповідно до ст. 48 «Основ законодавства України про охорону здоров'я» застосування штучного запліднення та імплантації ембріона здійснюється згідно з умовами та порядком, встановленими Міністерством охорони здоров'я України (далі – МОЗ України), за медичними показаннями повнолітньої жінки, з якою проводиться така дія, за умови наявності письмової згоди подружжя, забезпечення анонімності донора та збереження лікарської таємниці [18].

Чинне сімейне законодавство також приділяє увагу питанням реалізації громадянами своїх прав у сфері репродуктивних технологій. У ст. 123 Сімейного кодексу України (далі – СК України) встановлено порядок визнання батьками дитини, яка народилася у результаті застосування ДРТ. Частина 2 ст. 123 СК України: у разі перенесення в організм іншої жінки ембріона людини, зачатого подружжям в результаті застосування ДРТ, батьками дитини є подружжя [19].

На сучасному етапі під час врегулювання правовідносин з сурогатного материнства застосовуються договірні засади, які, безперечно, врегульовані нормами Цивільного Кодексу України від 16.01.2003 р. [20] (далі – ЦК України).

З точки зору М. Баришнікова, яку варто підтримати, значним недоліком у національному врегулюванні сурогатного материнства слід визнати договірну базу. Вона, незважаючи на існування типових заяв та угод, затверджених відповідними наказами профільного міністерства, потребує значного доопрацювання, що не дивно, враховуючи складний багатосуб'єктний склад та тривалість правовідносин, які ними врегульовуються, важливість об'єкту цих відносин – життя дитини та здоров'я сурогатної матері, професійну відповідальність медичного закладу та його персоналу, гарантування належних дій самої сурогатної матері, вільний обмін інформацією тощо [9].

Договір про надання послуг щодо виношування та народження дитини (сурогатне материнство) необхідно віднести до непо-

йменованих договорів цивільного права, що підлягає регулюванню нормами ЦК України щодо договірних зобов'язань та зобов'язань по наданню послуг.

Так, ЦК України у ст. 6 встановив, що сторони мають право укласти договір, який не передбачений актами цивільного законодавства, але відповідає загальним засадам цивільного законодавства; сторони мають право врегулювати у договорі, який передбачений актами цивільного законодавства, свої відносини, які не врегульовані цими актами; сторони в договорі можуть відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд; сторони в договорі не можуть відступити від положень актів цивільного законодавства, якщо в цих актах прямо вказано про це, а також у разі, якщо обов'язковість для сторін положень актів цивільного законодавства впливає з їх змісту або із суті відносин між сторонами.

Положенням ч. 7 ст. 281 ЦК України також закріплено право на проведення ДРТ, де зазначено: «повнолітні жінка або чоловік мають право за медичними показаннями на проведення щодо них лікувальних програм ДРТ згідно з порядком та умовами, встановленими законодавством» [20].

Ще одним важливим нормативно-правовим актом, який закріпив законодавчі положення з сурогатного материнства, є Інструкція про порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій від 23 грудня 2008 р. № 771 МОЗ України, яка вже втратила чинність. Вона безпосередньо регламентувала умови та порядок лікування методом сурогатного материнства, зокрема, медичні показання і протипоказання для застосування методу, особливості перенесення ембріонів у порожнину матки, а також передбачала можливі ускладнення, що виникають під час перенесення ембріона у порожнину матки жінки [21].

Згадану Інструкцію вдало змінив наказ МОЗ України «Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні» від 09.09.2013 р. № 787 [22], який, крім сурогатного материнства, висвітлює багато питань, що пов'язані з репродуктивними технологіями, а саме: обсяг обстеження осіб, щодо яких проводяться лікувальні програми ДРТ, методики лікування ДРТ, сурогатне (замінне) материнство, кріоконсервація, редукція ембріонів тощо. Сурогатному материнству присвячений 6 розділ вищевказаного Порядку, в якому висвітлений процес і необхідні умови для проведення сурогатного материнства. Порядок розширив положення попередньої Інструкції, але залишив й певні юридичні прогалини.

Наказ МОЗ України Про затвердження «Порядку направлення жінок для проведення першого курсу лікування безплідності методами допоміжних репродуктивних технологій за абсолютними показаннями за бюджетні кошти» від 29.11.2004р. (в редакції від 05.06.2006 р.) № 579 [23] закріпив, що перший курс лікування безплідності методами ДРТ жінкам у віці 19–40 років здійснюється за абсолютними показаннями, якими є в тому числі і сурогатне материнство.

Наказ МОЗ України № 85 від 23.02.2007 р. «Пронаправлення на лікування методами допоміжних репродуктивних технологій за кошти державного бюджету хворих на безплідність жінок за абсолютними показаннями» додатково закріплює перелік показників для здійснення лікування, [24] а наказ МОЗ України «Про затвердження статистичної документації з питань допоміжних репродуктивних технологій» від 10.12.2001 р. № 489 [25] ще раніше регламентував порядок ведення обов'язкової технічної звітності під час застосування ДРТ.

Пункт 11 «Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні», який затверджений Наказом Мін'юсту України від 18.10.2000 р. № 52/5 [26], встановлює, що у разі народження дитини жінкою, якій в організм було перенесено ембріон людини, зачатий подружжям у результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, державна реєстрація народження проводиться за заявою подружжя, яке дало згоду на таке перенесення. У цьому разі одночасно з документом, що підтверджує факт народження дитини цією жінкою, подається заява про її згоду на запис подружжя батьками дитини, справжність підпису на якій має бути нотаріально засвідчена, а також довідка про генетичну спорідненість батьків (матері чи батька) з плодом.

Таким чином, не можливо не погодитися з думкою А.О. Кухар про те, що незначна кількість та низька ефективність правових актів, що мають відношення до сурогатного материнства, не дає змогу створити базу для забезпечення на належному рівні захисту прав та інтересів сурогатної матері, з одного боку, і подружжя – з іншого, а також врахування при цьому прав і інтересів дитини, яка має народитися згідно з ціллю програми з сурогатного материнства [14, с. 345].

Питання про необхідність вдосконалення законодавства щодо сурогатного материнства та ДРТ не викликає сумніву у багатьох вчених-правників та практиків. Про цю необхідність свідчить й наявна судова практика. Але, на жаль, сучасний законодавець приділяє цьому питанню небагато уваги.

Висновки. З кожним роком ДРТ методом сурогатного материнства набуває все більшого значення, як в Україні, так і в світі. Потреба в сурогатному материнстві особо гостро постає у зв'язку із демографічною кризою та зростанням кількості випадків безпліддя у людей репродуктивного віку. В недалекому майбутньому, з огляду на розповсюдженість законодавчого закріплення та дозволу сурогатного материнства в Європі та світі, Україна може зайняти чільне місце серед провідних країн, в яких легітимно застосовуються ДРТ методом сурогатного материнства. На жаль, сучасне законодавство України, не зважаючи на наявність спроб правової регламентації ДРТ та сурогатного материнства, досі вимагає суттєвих змін та вдосконалення.

З метою надання відповідного захисту сурогатній матері, біологічним батькам, дитині постає необхідність у прийнятті кодифікованого нормативно-правового акту, де б були врегульовані всі необхідні питання механізму реалізації правовідносин щодо виношування та народження дитини з метою передачі її біологічним батькам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Репродуктивне здоров'я нації на 2006–2015 роки: Розпорядження Кабінету міністрів України про схвалення Концепції Державної програми від 27.04.2006 р. № 244-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1849-2006-%D0%BF>.
2. Юзько О.М., Руденко Н.Г. Стан та перспективи розвитку допоміжних репродуктивних технологій лікування безпліддя в Україні. *Репродуктивна медицина*. 2012. № 2. С. 46–49.
3. Погорелов Є.В. Право як система (загально-теоретичний аспект). *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского: Серия «Юридические науки»*. Том 21 (60). № 1. 2008. С. 50–60.
4. Рабінович П.М. Система права – об'єктивна основа систематизації законодавства (гносеологічний аспект). *Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики*. Київ, 1999. С. 79–82.
5. Погорілко В., Федоренко В. Джерела права України (загальна теорія джерел конституційного права України). *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 1 (28). С. 46–59.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Пер. з рос. Харків : Консул, 2001. 656 с.
7. Бобылев А.И. Источники (формы) права. *Право и политика*. 2003. № 8. С. 19.
8. Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави та права. Київ : Центр учбової літератури, 2012. URL: http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/teoriya_derzhavi_i_prava_-_kirichenko_vm.
9. Баришников М. Правове регулювання сурогатного материнства в Україні. URL: http://bkb-law.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=87

[%3A2011-12-01-10-56-10&catid=34%3A2011-10-13-20-35-14&itemid=101&lang=ru#sdfnote5sym](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2011-12-01-10-56-10&catid=34%3A2011-10-13-20-35-14&itemid=101&lang=ru#sdfnote5sym).

10. Власенко Л.В. Конституція України – основа правової системи держави. URL: <http://khorol.just.gov.ua/info/48/>.
11. Конституція України. Київ, 2019. 46 с.
12. Про заборону репродуктивного клонування людини: Закон України від 14.12.2004 № 2231-IV. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2005. № 5. Ст. 111.
13. Беденко-Зваридчук О., Юзько О.М. Юридичні та правові аспекти ДРТ. *Жіночий лікар*. 2010. № 2. С. 47–49.
14. Кухар А.О. Юридичні аспекти застосування сурогатного материнства. *Держава і право*. 2010. Вип. 49. С. 340–346.
15. Конвенція про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини: Конвенція про права людини та біомедицину від 4.04.1997р., Овєдо, 4 квітня 1997 року. Збірка договорів Ради Європи. Київ : Парламентське видавництво, 2000. № 5. Ст. 23.
16. Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів СРСР у питаннях, що стосуються жінок, сім'ї і дитинства. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 1990. N 23. ст. 422.
17. Кодекс про шлюб та сім'ю України від 20.06.1969 № 2006-VII (у редакції від 1992 р.). *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1969. 27 черв., № 26. Ст. 204.
18. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992р. № 2801-ХП. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
19. Сімейний кодекс України : наук.-практ. комент./ за ред. І.В. Жилінкової. Харків : Ксилон, 2008. 855 с.
20. Цивільний кодекс України. Київ, 2018. 436 с.
21. Інструкція про порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23 груд. 2008 р. № 771. *Офіційний вісник України*. 2009. № 24. Ст. 153.
22. Порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.09.2013 р. № 787. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.
23. Порядок направлення жінок для проведення першого курсу лікування безплідності методами допоміжних репродуктивних технологій за абсолютними показаннями за бюджетні кошти: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.11.2004р № 579. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0224-05>.
24. Про направлення на лікування методами допоміжних репродуктивних технологій за кошти державного бюджету хворих на безплідність жінок за абсолютними показаннями: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23.02.2007р. № 85. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0224-05/print1378743712446479>.
25. Про затвердження статистичної документації з питань допоміжних репродуктивних технологій: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 10.12.2001 р. № 489. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1068-01>.
26. Правила державної реєстрації актів громадянського стану в Україні: наказ Міністерства юстиції України від 18.10.2000 р. № 52/5. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00>.

МЕРЕЖЕВІ ТЕХНОЛОГІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ: НОВИЙ ПОГЛЯД НА СОЦІАЛЬНУ РЕАЛЬНІСТЬ

NETWORKING TECHNOLOGIES IN MODERN CONDITIONS OF SOCIAL DEVELOPMENT: A NEW LOOK AT SOCIAL REALITY

У статті вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в дослідженні філософських концепцій розвитку мережевих технологій крізь призму соціальної реальності в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні. Із бурхливим розвитком епохи інформаційної революції потребує глибокого дослідження становлення нового типу суспільства – інформаційного, яке розглядається з позиції соціального явища і процесу. Сучасний світ побудований як глобальна мережа, і цим він докорінно відрізняється від індустріальної епохи, основою якої є принцип ієрархічної піраміди. Проведений аналіз засад функціонування мереж і досліджений їх філософський апарат, зокрема проаналізовано філософське осмислення поняття «мережеве суспільство», його особливостей, причин і умов поширення. Досліджено теорію мережевих технологій і соціального об'єкта з вивченням його мережевого ефекту. Доведено, що сучасна філософія активно досліджує глобальну розмірність мереж як технологію і новий погляд на соціальну реальність. Люди самі прагнуть об'єднатися в мережі для полегшення свого онлайн-життя через інтернет речей. Мережева організація стає панівною в житті людства, посідає головне місце у світі й охоплює найважливіші сфери суспільства: економіку, політику, безпеку, культуру тощо. Описані теоретичні підходи, які полягають у постановці в центр уваги соціальної комунікації та соціальних контактів, які розкривають зміст поняття соціальності, що в різних наукових традиціях розуміється по-своєму: як дія, як матеріальний обмін, як мовне спілкування, як нормативний або інституціональний зв'язок, як інтеракція. Автором запропоновано, що генерування знань та інформаційні технології залежать від доступу до відповідної технологічної інфраструктури, якості людських ресурсів та їхньої здатності управляти сучасними інформаційними системами.

Ключові слова: інформація, інформаційне суспільство, мережа, мережеві технології, соціальна мережа.

The article solves the actual scientific task, which is to study the philosophical concepts of the development of network technology through the lens of social reality in the current conditions of becoming an information society in Ukraine. With the rapid development of the information revolution era, needs a deep study of the formation of a new type of society-information, which is viewed from the standpoint of social phenomenon and process. The modern world is built as a global network and in this way it is fundamentally different from the industrial era, the basis of which is the principle of the hierarchical pyramid. An analysis of the basics of the functioning of networks and their philosophical apparatus, in particular, the philosophical understanding of the concept of "network society" is analyzed, its features, causes and conditions of distribution. The theory of network technology and social object with the study of its network effect is investigated. It is proven that modern philosophy is actively exploring the global dimension of networks as technology, and a new look at social reality. People themselves want to connect on line to make the iron line life easier through the Internet of things. The networking organization becomes the governing body of humanity and continues to occupy a dominant position in the world, covering the most important spheres of society: economy, politics, security, culture, etc. Theoretical approaches that focus on social communication and social contacts, which reveal the content of the concept of sociality, which in different scientific traditions are understood in their own way are described: as action, as material exchange, as linguistic communication, as normative or institutional communication, as interaction. The author proposes that knowledge generation and information technologies depend on access to appropriate technologic al infrastructure, quality of human resources and their ability to manage modern information systems.

Key words: information, information society, network, networking technologies, social network.

УДК 336.7: 340.5: 354.1

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-5>

Коновал В.О.

к. наук з держ.упр.,
державний експерт експертної групи
з питань реалізації проєктів цифрової
трансформації
Генеральний департамент
цифрової трансформації
Державного агентства з питань
електронного урядування України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Незважаючи на економічні, політичні та безпекові складнощі, Україна активно інтегрується у світовий глобальний інформаційний простір, розвиває й освоює новітні інформаційно-телекомунікаційні технології, вирішує проблеми свободи та цифрових прав у сфері інформації, формує законодавчу базу, що регулює інформаційну діяльність тощо. Цей процес не може не супроводжуватися, а іноді і випереджатися, утвердженням філософського світогляду, у зв'язку із чим доцільно виробити чітке уявлення про характер взаємозалежності технологічних і світоглядних складових частин

реальності інформаційного суспільства, яке формує «мережева технологія».

Актуальність дослідження зумовлена тим, що існує потреба у глибокому дослідженні становлення нового типу суспільства – інформаційного, яке розглядається з позиції соціального явища і процесу. На нашу думку, варто здійснити теоретико-філософський аналіз мережевих технологій у сучасних умовах суспільного розвитку, проаналізувати філософське осмислення поняття «мережеве суспільство», його особливостей, причин і умов поширення у світі, зокрема у сфері цифрової трансформації. Якісно побудована мережа

електронного урядування позитивно впливає на загальний перебіг і трансформаційні перетворення в українському суспільстві. У праці автором використані філософські та загальнонаукові методи дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню проблемних питань виникнення та розвитку «мережевої технології» присвячені праці закордонних науковців, серед яких такі: В. Аршинов [1], Ю. Данилов [1], В. Тарасенко [1], В. Бугорський [2], П. Бурдье [3], Е. Гідденс [4], В. Декомб [5], Ж. Делез [6], М. Єльчанинов [7], В. Ємелін [8], М. Кастельс [9], Д. Норт [12], Ф. Уебстер [14; 15] та інші.

Варто зазначити, що сфера емпіричних досліджень мережевої технології, зокрема і «мережевого суспільства», значно переважає над теоретичними дослідженнями, а часом і зовсім не підкріплена теорією й обґрунтуванням практично досліджуваних питань. Закордонні науковці досліджують «мережеве суспільство» не одне десятиліття, а українські – порівняно нещодавно.

Зважаючи на цю проблематику, питання теоретико-філософського аналізу мережевих технологій у сучасних умовах суспільного розвитку держави залишаються недостатньо розробленими та висвітленими.

Мета статті – здійснити теоретико-філософський аналіз мережевих технологій у сучасних умовах суспільного розвитку, продемонструвати філософське осмислення поняття «мережеве суспільство», його особливостей, причин і умов поширення у світі, зокрема у сфері електронного урядування, розкрити зміст філософських концепцій мережевих технологій цифрової трансформації тощо.

Виклад основного матеріалу. Проблема мережевих технологій і мережевого суспільства постала перед соціальною наукою знезацька, незважаючи на те, що соціальні мережі існували завжди. Найбільш досліджувані роботи з даної тематики належать науковцю М. Кастельсу [10]. Учений уперше розробив теоретичні узагальнення щодо природи мережевих технологій і суспільства, увів в обіг такі фундаментальні поняття: «поток», «інформаційне суспільство» та ін. М. Кастельс у своїх дослідженнях відштовхується від реєстрації змін, що відбуваються, описує їхні кількісні характеристики.

Роздуми про мережеве суспільство вчаний вбудовує в більш широкий контекст технологічної революції та теорії інформаційного суспільства. М. Кастельс констатує факт трансформації соціальності в сучасному суспільстві. Соціолог погоджується з визначенням Б. Велмана: «Спільноти – це мережі міжосо-

бистісних зв'язків, що забезпечують соціальну взаємодію, підтримку, інформацію, почуття приналежності до групи та соціальну ідентичність» [31]. Якщо раніше основу всякого людського співтовариства становила прив'язаність людини до місця проживання та роботи, то на даний час актуальним є ослаблення цієї прихильності і перехід до більш слабких екстериторіальних соціальних зв'язків. Люди втрачають зв'язок із локальними спільнотами не тільки через нові комунікаційні можливості, але і тому, що вони реалізують особисті потреби, спираючись на ці нові можливості. Цей принцип побудови спільнот М. Кастельс називає мережевим індивідуалізмом, персоналізованим співтовариством. На думку науковця, формується нове середовище життєтворчості, де змінюється зміст простору та часу.

Сучасне суспільство побудоване навколо потоків капіталу, інформації, технологій, організаційної взаємодії та символів. Кожний із потоків руху цих ресурсів організований процесами, у які він включений. Мережеві технології виникають спонтанно під час інтенсифікації повідомлень. Швидкість і щільність комунікаційних потоків самі собою створюють мережеві структури. Магістралі, які пропускають ці комунікаційні потоки, самі собою оформляються в мережі. Нічого принципово нового, крім кількісного підходу, у мережевому суспільстві немає. І тому не всі визнають концептуальну спрямованість поняття «мережеве суспільство». Ідеться про те, що мережеві технології, не змінюючи принципово функціонального змісту соціального життя, трансформують характер і порядок соціальних зв'язків й інтеракцій. Якщо раніше мережі були сегментом загалом немережевого світу, то сьогодні все, що не є мережами або ще не є мережами, утворює маргіналізаційну частину світу, яка приречена бути мережевою.

Теорія мережі дозволяє соціальному досліднику по-новому побачити суспільство. Навіть більше, можна стверджувати, що вона приводить до зміни кута зору на суспільство. В описаних теоретичних підходах до створення мережева теорія полягає в постановці в центр уваги соціальної комунікації та соціальних контактів. Соціальний контакт утворює зміст поняття соціальності, у різних наукових традиціях розуміється як дія, як матеріальний обмін, як мовне спілкування, як нормативна або інституціональна взаємодія, інтеракція тощо. Мережева теорія визначає розуміння соціальності, трактує соціальний контакт як бінарну комунікацію між відправною та приймаючою сторонами. Ці базові поняття соціальної теорії комунікативно операціоналізуються, тобто

інтерпретуються у ключі комунікативних подій. Кожне соціальне явище трактується як сукупність «повідомлень», здатних транслюватися, накопичуватися, віртуалізуватися тощо. Цей атом, до якого може бути зведене все розмаїття соціальної реальності, варто назвати терміном «повідомлення». У мережевому суспільстві все стає «сполученням», або потоком «повідомлень»: наповнення особистого життя, політичні події, явища культури.

«Повідомлення» визначає нову соціальну оптику, дозволяє по-новому подивитися на усталені поняття соціальної науки. Ні статичне поняття інституту, ні індивідуалізоване поняття дії, ні замкнуте поняття класу, ні абстрактне поняття «функціональної системи», використовувані класичними підходами, не можуть більш адекватно описати характер функціонування мережевого суспільства. Матерія, з якої подумки концептуалізувалось суспільство у класичних теоріях, розм'якшується і руйнується та дає місце для нових концептуальних сплавів. Товариство дезінтегрується та розпушується, втрачає свої звичні форми. Корпускули, з яких складаються соціальні форми, стають на порядок більше мікроскопічними і незалежними. Зв'язки між ними встановлюються більш гнучкі та мобільні. Як реакція на нездатність класичних теорій запропонувати уніфіковані ідеальні типи і моделі, застосовані до сучасного суспільства, виникає критика постструктуралізму або теорія структурації, яка, подібно до теорії Е. Гідденса, покликана пояснити мобільність і довільність форм нових соціальних сплавів [4, с. 58]. Ці теорії пропонують підходи до більш вільного і творчого поведіння дослідника з формами і структурами сучасного суспільства, але вони зазвичай не оперують конкретними формами та структурами. У цьому аспекті теорія мереж має перед ними явну перевагу.

Теорія мережевих технологій вчить, що останньою межею, атомом суспільства є не індивід, а «повідомлення», з яких складається життя індивідів, інститутів, класів – до якої б понятійної інстанції ми не зверталися. Неважливо, хто є носієм повідомлень, важливо, якого типу повідомлення формують систему комунікації. Повідомлення обумовлюють форми соціальних утворень і легітимізують суб'єктів комунікації в їхньому соціальному статусі. Яка б соціальна форма не виникала в результаті комунікації, вона є одним із видів мереж. І завдяки цьому вона здатна перетікати в інші форми й обмінюватися з ними. Такий підхід дозволяє не відмовлятися від класичних понять соціальної науки, він відкриває можливість їх нової інтерпретації. Дослідження соці-

ального об'єкта доповнюється вивченням його мережевих ефектів. Водночас вивчення мережевого суспільства виявляється прив'язаним до широкоформатного комплексного соціального дослідження, що охоплює всі значущі сфери і регіони соціального буття. Саме таким шляхом пішов М. Кастельс, мимоволі змушений заново описувати всі ключові сфери суспільства в руслі мережевої парадигми: виробництва, культури, дозвілля, фінансів тощо.

Мережеві ефекти змінюють не все. І проявляються вони в різних областях по-різному. Існує кілька соціальних областей, у яких ці зміни суттєві й очевидні: фінансові ринки, ринки праці, корпорації, групи за інтересами, система обміну інформації та масмедіа. Звертає на себе увагу, що мережеві дослідження майже збігаються з порядком денним досліджень глобалізації. І це не випадково. Глобалізація і є одним із мережевих ефектів, найбільш суттєвих, ключових. Глобалізація означає нову якість світу, яка далеко не завжди може бути пояснена дією мережевих технологій. Але ці комунікаційні технології лежать в основі «стискання просторів» та поглиблення взаємозалежності світу – ключових параметрів глобалізації. Водночас мережі далеко не завжди є глобальними. Вивчаючи глобалізацію та мережі, дослідники на різних рівнях пізнають нову якість суспільства постмодерну. Те ж можна сказати про поняття «інформаційне суспільство», що має справу з комунікаційними ефектами, які можна вважати одночасно мережевими. Позначаючи часто ідентичні або близькі феномени, ці підходи реалізують різні дослідницькі програми, інспіровані останніми десятиліттями технологічної революції [13; 15]. Мережі – це завжди конгломерати об'єктів, це взаємодії між ними за допомогою повідомлень. До їх стану і поведінки прив'язане мережеве дослідження, насилу здатне вирватися на простір більш абстрактних соціальних категорій, що використовуються в нормативному, системно-функціональному, соціолінгвістичному й інших дослідженнях. В основі будь-яких мереж лежить комунікація індивідів. Про які б інформаційні системи не йшла мова, на виході стоїть індивід. З нього починає своє дослідження М. Кастельс. Зміни та найбільш очевидні прояви соціальності треба шукати у змінах життя індивіда. Ідеться не тільки про психологічні трансформації, яких зазнав індивід в останні десятиліття. Звичайна людина сьогодні вдень і вночі прив'язана до слухавки мобільного телефону. У своєму повсякденному спілкуванні вона зазвичай оповита мережею ділових контактів. Соціальні зв'язки операціоналізуються, стають усе

більш безособистими і швидкоплинними. Швидкоплинність – теж умова мобільності. Контакт повинен легко виникати та швидко завершуватися. Для цього чудово служать повідомлення електронною поштою, короткі SMS-повідомлення та односкладові ділові відповіді по мобільному телефону.

Комунікація на службі людині або людина на службі комунікації? Питання риторичне. Людина стає генератором повідомлень. Щоб бути включеним у життя мережевого суспільства, вона повинна мати правильне місце серед потоків повідомлень і вибудовувати складні комунікативно-діяльнісні конфігурації. Зазвичай вона мобільна, освічена, це житель мегаполісу. Такій людині доводиться багато переміщатися, вирішувати багато різнопланових завдань, переробляти великі обсяги інформації, іноді ціною колосальних фізичних і психологічних перевантажень.

Інституційні мережі – найбільш потужні мережеві об'єднання та мережі-клони. У їхній основі лежить модель інституту, що може клонувати як завгодно велику кількість разів. Ці мережі є не стільки мережами взаємодій, скільки мережами подібностей. Вносячи можливість міжінституційної та міжорганізаційної комунікації і координації, інституційні мережі змінюють природу механічної солідарності, на якій ґрунтувалася перша інституційна система суспільства. Однорідні, мало пов'язані один з одним інститути й організації відтепер здатні перетворюватися на діючих акторів. Такі контури формують міжнародні співтовариства держав – мережі. Так, наприклад, мережі міст, шкіл, бібліотек, театрів, наукових установ тощо. Найбільші інституційні утворення можуть будувати величезні конгломерати, але не бути мережами, якщо вони не можуть взаємодіяти між собою, тобто переводити свої ресурси в інформаційні повідомлення й обмінюватися ними. Сім'я – приклад такого роду, хоча саме сегментована система сімей довгий час служила матеріалом для побудови локальних мереж.

Мережеві підприємства й інституційні мережі розвиваються паралельно з мережевою активністю капіталу. Фінансовий ринок – мережеве суспільство, глобалізації й інформатизації. М. Кастельс, стверджуючи, що капітал найбільше виграв від мережевої модернізації, слушно вловив той факт, що ця модернізація здійснюється в руслі традиційної економічної раціональності, мотивуючої до зростання прибутку, економії витрат і масштабів, пошуку конкурентних переваг. Нові засоби комунікації допомагають переносити свій досвід в інше місце та з мінімальними витратами відтворювати вже пройдений шлях. Формування стан-

дартів робить легко стерпним інтелектуальний капітал. Гнучка управлінська структура сприяє ефективному розподілу виробничого ланцюжка в часі і просторі, переносючи трудомісткі процеси у країни з дешевою робочою силою, а інтелектуально місткі – у розвинені країни. Нарешті, мережева експансія стає головною запорукою кількісного розширення капіталу. Успішні мережеві підприємства сформували стандарти масового виробництва, з якими не можуть конкурувати підприємства іншого типу, витіснені в маргінальні сектори товарів «люкс» або у сферу малого підприємництва [2, с. 156]. У сучасному суспільстві мережу можна створити на основі будь-якого інструменту соціальної дії, здатного мати форму повідомлення й інформаційного потоку. Теорія груп інтересів повинна враховувати, що інтереси відтепер легко артикулюються за допомогою інформаційних каналів. Ідеологія, релігія, творчість, освіта – усі сфери, які обслуговують культуру, – змушені змінювати формати поширення, переходячи від статичних книжкових форм комунікації до мобільних інформаційно-комунікаційних форм.

Про природу влади в мережевих технологіях ідеться рідко, хоча здійснення влади не що інше, як повідомлення. Державна влада є не чим іншим, як мережею комунікацій. Мережеве суспільство, мультиплікуючи й урізноманітнюючи інформаційні потоки в політичній сфері, неминуче демократизує усталений порядок відправлення влади. Найбільш показовий приклад – формування мереж недержавних організацій, що охоплюють світ подібно транснаціональним мережам корпорацій. Їх мережі уособлюють становлення єдиної ціннісної структури світу у громадській сфері, тобто служать проявами формування «світової громадськості». Далеко не всі з мереж служать глобалізації; навпаки, є мережі груп, які борються проти глобалізації. Переважна кількість мереж не виходять на глобальний або навіть національний рівень, демонструючи тенденцію регіоналізації та локалізації інформаційних потоків. Проте саме розмаїття позицій та інтересів, представництво яких посилюється потужністю мережевих інформаційних потоків, формує новий, особливий рід політики інтенсивних комунікацій, яку Ю. Хабермас назвав «деліберативною» політикою [20, с. 366].

Ключовим, хоча далеко не єдиним механізмом формування мережевих технологій є Інтернет. Це і широкі експертні мережі та мережеві бізнес-проекти (Google, Ebay, Yahoo, електронні біржі), онлайн-конференції, які об'єднали за інтересами мільйони людей. Жодні традиційні інститути не можуть форму-

вати таких широких і різноманітних мережевих спільнот. Інтернет породив мережеві технології, які змогли надати риси стійкої комунікації воістину ефемерним, випадковим людським контактам – форумам, інтернет-конференціям, блогам тощо. Інтернет по праву називають «Мережею мереж».

Одним із цікавих предметів дослідження мережевих структур є індивідуалізація конфігурації мереж у кожній певній галузі. Саме різноманітність мереж створює новий структурний ефект у суспільстві. Мережі не однакові. Вони можуть бути твердими і рідкими, горизонтальними і вертикальними, магістральними і такими, що переплітаються, стрижневими та різоматичними, ексклюзивними і масовими, локальними і глобальними, постійними і спорадичними. Якщо раніше соціальні зв'язки досить успішно описувалися простими геометричними схемами у ключі евклідової геометрії – як сегментовані структури, ієрархії тощо, то сьогодні геометричні схеми соціальних зв'язків повинні утворювати складні криві, що описуються неевклідовими рівняннями. Метафора неевклідової геометрії буде тим більш правомірною, що криві площини, які займають мережі, здатні в континуумі соціального простору мати різні виміри, перетинатися за різними траєкторіями та реконструюватися за різними параметрами. Ефект четвертого виміру створює сама соціальна комунікація, яка надбудовується над тривимірною геометрією кабельних мереж, що описує фізичні маршрути інформаційних магістралей.

Реальна комплексність і морфологія мереж виявляється не в локальному просторі, де беруть початок елементарні осередки мережі, а у глобальному світі. Саме глобальна розгортка перетворює елементарні конструкції на складноскладові мережі. Глобальну розмірність дає мережам новий комунікативний ефект, якого можна було досягти в попередню епоху. Міжнародні зв'язки раніше дозволяли координувати спільні дії, але це відбувалося в рамках дій національних агентів. Глобальні мережі самі стають суб'єктами планетарних дій. Національні агенти в новій ситуації часто стають виконавцями глобально прийнятих та здійснюваних дій, тим самим втрачають свою самостійність.

Теорія мереж не скасовує ці підходи, а слугує їхньому збагаченню. Вона розглядає суспільство крізь призму комунікації (Н. Луман) і бачить у повідомленні основний атом соціальності, інтерпретує в комунікаційному ключі основні соціальні поняття. Теорія мереж закликає до філософського перегляду багатьох речей, провокуючи вимірювати простір

не відстанями, а потоками, відраховувати час не годинами, а подіями. Нарешті, актуальний прогностичний результат таких досліджень, що дозволяє відкривати риси нового в самих різних сферах життя.

Висновки. Сучасний світ побудований як мережа. Цим він докорінно відрізняється від індустріальної епохи, коли царював принцип ієрархічної піраміди, але тепер вона неактуальна. Мережева організація стає панівною в житті людства, є провідною у світі, адже мережа охопила найголовніші сфери суспільства: економіку, політику, безпеку, культуру тощо. Люди самі намагаються об'єднатися в мережі і тим самим полегшити собі онлайн-життя через інтернет речей.

Сучасна нова соціальна структура, у вигляді мережевого суспільства, характерна для більшої частини планети та заснована на новій цифровій економіці. Глобалізація пов'язала воедино всі центри економічної активності в усіх країнах, навіть якщо більшість видів діяльності, робочих місць і людей усе ще залишаються національними і локальними.

Мережеві технології дозволяють по-новому подивитися на суспільство, навіть більше, можна стверджувати, що вони приводять до зміни кути зорув суспільстві. Описані теоретичні підходи полягають у постановці в центр уваги соціальної комунікації та соціальних контактів. Соціальний контакт утворює зміст поняття соціальності, у різних наукових традиціях розуміється по-своєму: як дія, як матеріальний обмін, як мовне спілкування, як нормативний або інституціональний зв'язок, інтеракція.

Генерування знань та інформаційні технології залежать від доступу до відповідної технологічної інфраструктури, а також від якості людських ресурсів, від їхньої здатності управляти новітніми інформаційними системами. Ця проблематика є одним із перспективних дослідницьких напрямів, оскільки пропонує як нові способи філософського розуміння мережевих технологій, так і нові, більш ефективні технології розроблення та реалізації державної політики у трансформаційних умовах зміни ролі держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аршинов В., Данилов Ю., Тарасенко В. Методология сетевого мышления. Феномен сетевой самоорганизации. *Онтология и эпистемология синергетики*. Москва : ИФ РАН, 1997. С. 18.
2. Бугорский В. Сетевая экономика : учебное пособие. Москва : Финансы и статистика, 2007. С. 156.
3. Бурдые П. Поле литературы. *Социальное пространство: поля и практики* : сборник статей. Санкт-Петербург : Алетейя, 2005. С. 365–472.

4. Гидденс Э. Устройство общества: Очерк теории структуризации. Москва : Академический проект, 2005. С. 58.
5. Декомб В. Современная французская философия. Пер. с фр. *Весь Мир* : сборник, 2000. С. 131.
6. Делез Ж., Гваттари Ф. Ризома. Философия эпохи постмодерна : сборник переводов и рефератов. Минск, 1996. С. 6–31.
7. Ельчанинов М. Социальная синергетика и катастрофы России в эпоху модерна. Москва : КомКнига, 2005. 240 с.
8. Емелин В. Ризома и Интернет. URL: <http://emeline.narod.ru/rhizome.htm>.
9. Кастельс М. Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе. Екатеринбург : У-фактория, 2004. С. 155.
10. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. Пер. с англ. ; под ред. О. Шкаратана. Москва : ГУ ВШЭ, 2000. 698 с.
11. Кошелкин А., Мусин М. Матрицы влияния. Теория и практика экономического управления. Москва, 2003. С. 198.
12. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Пер. с англ. А. Нестеренко. Москва : Начала, 1997. 312 с.
13. Таратута Е. Философия виртуальной реальности. Санкт-Петербург, 2007. С. 120.
14. Уэбстер Ф. Теории информационного общества / под ред. В. Иноземцева. Москва, 1999.
15. Уэбстер Ф. Теории информационного общества. Москва, 2004. С. 306.
16. Burt R. The Social Capital of Social Holes. *New Directions in economic Sociology* / M. Guillen, R. Collins, P. England. New-York, 2001. P. 201–246.
17. Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research / J. Campbell et al. *Governance*. 1989. P. 87.
18. Donahue J. The Privatization Decision: Public Ends, Private Means. New York : Basic Books, 1989. 216 p.
19. Foucault M. *Government*. Hemel Hempstead : Harvester Wheat sheaf, 1991. 304 p.
20. Habermas J. Faktizitat und Geltung. Frankfurt am Main, 1998. P. 366.
21. Kenis P., Shneider V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. *Policy Networks* / B. Martin et al. P. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Main : Doulder, Co ; Westview Press, 1991. P. 67.
22. Kickert W.J.M., Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sektor*. London : Sage, 1997. 340 p.
23. Kooiman J. *Modern Governance*. New Government – Society Interaktions. 1993. 230 p.
24. Luhmann N. Kontingenz als Eigenwert der modernen Gesellschaft. *Beobachtung der Moderne*. Opladen, 1992. P. 87.
25. Marsh J.G., Olsen J.P. *Democratic Governance*. New York : The Free Press, 1995. 364 p.
26. Mayntz R. *Modernization and the Logic of Inter-organizational Networks*. Aldershot : Amesbury, 1993. 102 p.
27. Puerre J. *Introduction: Understanding Governance*. Debating Governance. Oxford : Oxford University Press, 2005. P. 8.
28. Rhodes R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham : Open University Press, 1997. P. 35.
29. Rose N. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999. 200 p.
30. Stark D. *The Sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life*. New Jersey : Princeton University Press, 2009. 118 p.
31. Wellman C. Physical place and cyberplace: the rise of networked individualism. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2000. № 1.

ВПЛИВ ПЕРФЕКЦІОНІЗМУ НА ПРОЯВИ ПРОКРАСТИНАЦІЇ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВTHE INFLUENCE OF PERFECTIONISM ON THE MANIFESTATIONS
OF PROCRASTINATION OF PUBLIC SERVANTS

Статтю присвячено визначенню сутності перфекціонізму, який впливає на прокрастинацію державних службовців. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості та забезпечувати довіру суспільства і громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина. Головною умовою виявлення професіоналізму державного службовця є встановлення для себе високої планки досягнень, яка стимулює особистість до вдосконалення. Але перфекціонізм державних службовців впливає на прокрастинацію і затримує реалізацію цілей діяльності особистості. У результаті аналізу наукових джерел визначено сутність і основні ознаки перфекціонізму та прокрастинації. У статті розглянуті актуальні наукові підходи до визначення термінів. Визначені змістові аспекти вищезазначених явищ показали, що феномен прокрастинації може виявлятися в різних сферах людини, зокрема в управлінській діяльності державних службовців. У своїй основі вона має постійне відкладання актуальних і важливих для людини справ, яке повторюється всупереч усвідомленню суб'єктом негативних наслідків. У статті визначені характеристики перфекціонізму, як-от: встановлення для себе занадто високих стандартів, які не залишають можливості припуститися помилок; нездатність відчувати задоволення від роботи; мотивація на уникнення невдачі; а за поразки – жорстока самокритика. Ці характеристики підвищують рівень прокрастинації державних службовців. Представлена авторська позиція щодо доцільного зниження негативного впливу перфекціонізму на рівень прокрастинації державних службовців. Основними ознаками такого впливу є: здатність особистості до встановлення для себе помірних стандартів дій і вчинків; здатність залишати за собою можливість припуститися помилок; здатність відчувати задоволення від роботи; психологічна готовність до невдачі.

Ключові слова: державний службовець, перфекціонізм, прокрастинація, прокрасти-

натор, впливи перфекціонізму на прокрастинацію.

The article is devoted to defining the essence of perfectionism that affects the procrastination of public servants. The behavior of civil servants must meet the expectations of the public and ensure the confidence of the public and the citizen in the civil service, and promote the rights and freedoms of the individual and the citizen. The main condition for displaying the professionalism of a civil servant is to establish for themselves a high level of achievement, which stimulates the person towards perfection. But the perfectionism of civil servants affects procrastination and delays the realization of the goals of the individual's activity. As a result of the analysis of scientific sources, the essence and basic signs of perfectionism and procrastination were determined. In particular, the article deals with current scientific approaches to the definition of terms. Certain substantive aspects of the above phenomena have shown that the phenomenon of procrastination can manifest itself in various spheres of human beings, including in the administrative activity of civil servants. At its core, it has the constant postponement of relevant and important human affairs, which are constantly repeated despite the subject's awareness of the negative consequences. The article defines the characteristics of perfectionism, such as setting too high standards for themselves that leave no room for error; inability to feel satisfied with work; motivation to avoid failure; and in the case of defeat, cruel self-criticism. These characteristics increase the level of procrastination of civil servants. The author's position is presented on the expedient reduction of the negative impact of perfectionism on the level of procrastination of public servants. The ability to reserve the ability to make mistakes; ability to feel pleasure from work; psychological readiness for failure.

Key words: civil servant, perfectionism, procrastination, procrastinator, effects of perfectionism on procrastination.

УДК 159.944.3
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-6>

Котляр Л.І.

к. психол. наук, доцент
Дунайський інститут
Національного університету
«Одеська морська академія»

Постановка проблеми в загальному вигляді. Діяльність державних службовців уже тривалий час є об'єктом усебічного дослідження вчених, однак наукові пошуки в даній галузі не втрачають своєї актуальності. Державного службовця в сучасних умовах розглядають як особу, яка обіймає посаду в державному органі або його апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості та забезпечувати довіру суспільства і громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини та громадянина. Головною умовою виявлення професіоналізму державного служ-

бовця є встановлення для себе високої планки досягнень, яка стимулює особистість у напрямі досконалості. Але перфекціонізм державних службовців впливає на прокрастинацію і затримує реалізацію цілей діяльності особистості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням визначення сутності механізмів прокрастинації, їх класифікації приділялося багато уваги у працях Є. Базики, Н. Боровської, Т. Вайди, Я. Варваричевої, В. Воробйова, М. Дворника, В. Ковиліна, М. Кузнецова, Т. Мотрук, В. Мичко й інших.

Проблематику професіоналізації та професіоналізму державного службовця розробляли науковці В. Авер'янов, Г. Атаманчук,

І. Багаєва, Ю. Гончарова, А. Деркач, В. Д'ячков, С. Дубенко, В. Зазакін, І. Нинюк, Н. Кузьміна, Б. Колесніков, А. Маркова, Ю. Сінягін, В. Шадріков, І. Єліна й ін. Відкритими залишаються питання щодо тих особистісних властивостей, які й зумовлюють можливість їх ефективної та продуктивної роботи.

У свою чергу, результати закордонних досліджень у сфері управління свідчать, що визначальні для ефективної діяльності кваліфікація, ерудованість і настанова на успіх. Водночас М. Котік і А. Ємельянов зазначають, що суттєво впливають також високі рівні домагання. Варто сказати, що до середини ХХ ст. поняття «перфекціонізм» не мало наукового вжитку, проте описувалися категорії, подібні до нього за значенням, наприклад, «прагнення до переваги» (А. Адлер), «прагнення до досконалості» (К. Хорні), «самоактуалізація» (А. Маслоу).

Мета статті – проаналізувати поняття перфекціонізму та прокрастинації в контексті різних теоретичних підходів. Визначити особливості впливу перфекціонізму на прокрастинацію державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Життєві обставини та завдання, які систематично доводиться розв'язувати державним службовцям, дуже різнобічні: у першому випадку потрібна влада над своїми почуттями, потребами, звичками, у другому – наполегливість, активність, рішучість, ініціативність, у третьому – стійкість, самовладання, відповідальність. Ми вважаємо, що прокрастинація – це вираження особистісної риси, емоційної реакції на планові або необхідні справи. Прокрастинація може викликати стрес, відчуття провини, втрату продуктивності, незадоволеність довколишніх через невиконання зобов'язань.

Прокрастинація зазвичай виявляється в діяльності, результат якої дуже важливий для особистості державного службовця. Підвищену значущість результату, що визначає ситуацію його оцінки як стресову, можуть зумовити такі явища, як перфекціонізм і оціночна тривожність.

У психологічній науці вивчався феномен прокрастинації в контексті професійної діяльності, трудоголізму, перфекціонізму, лінощів [4; 10; 11].

«Прокрастинація» (від лат. *procrastinare*) – психологічний термін, що означає схильність людини відкладати неприємні завдання на потім.

Прокрастинатори – люди, схильні відтерміновувати виконання завдань, перекладати відповідальність на інших, працювати хаотично, без плану, за наявності натхнення чи через наближення кінцевого терміну.

Науково-академічний етап вивчення феномену прокрастинації припадає на середину 1980-х рр., коли з'являються роботи з вивчення прокрастинації та перші опитувальники для її психодіагностичного дослідження [14; 16]. Зазначимо, що універсальної теорії прокрастинації не існує. Феномен її природи відображається в таких наукових теоріях: психодинамічної школи, когнітивної психології, поведінкової, інтеграційної теорії часової мотивації.

У рамках психодинамічного підходу основний акцент під час пояснення відкладання справ на потім зроблений на захисні механізми і концепцію уникнення. Процес відкладання справ спрацьовує через їхню загрозу для «Его», яка і запускає захисний механізм уникнення (відкладання) виконання завдання. Прокрастинація пов'язується з дитячими травмами і проблемами у стосунках з батьками, їхніми авторитарними настановами і завищеними вимогами до дитини, недостатністю уваги, емоційного контакту. На думку Ф. Семенової, А. Узденової, це призводить до пригнічення ініціативності дитини, прихованої відмови від виконання через відкладання або перенесення виконання на інший час. Отже, покора дитини авторитарності батьків сприяє формуванню «атрофії внутрішньої мотивації» на основі розвитку екстернального локусу контролю. За ліберального, «прохолодного» ставлення батьків, без виразного схвалення, похвали в дітей розвивається тривожність під час виконання завдань, яка призводить до порушення функціонування «Его». У результаті обидва ці стилі ведуть до розвитку хронічної прокрастинації. Відчуття несвідомого гніву батьків на труднощі або невдачу під час виконання дитиною їхніх доручень у відповідь стає причиною уповільнення або відкладання завдань [1]. Отже, з позиції психодинамічного підходу дорослий, стикаючись із труднощами виконання роботи, несвідомо приймає сформовану в дитинстві модель поведінки прокрастинатора і не може завершити розпочату справу у строк.

З позиції когнітивного підходу в основі прокрастинації лежать такі явища, як занижена самооцінка, нездатність до самостійних рішень та ірраціональні переконання [12]. Ірраціональне мислення орієнтує виконавця на переконання ідеально виконувати роботу, а страх припуститися помилки з подальшою оцінкою цієї діяльності веде до відкладання з метою пояснити це браком часу [16].

Поведінковий підхід розглядає прокрастинатора, який отримує позитивне підкріплення за умови успішного завершення відкладеної справи у короткий термін [3, с. 14].

Як порушення регуляції діяльності (self regulatory failure), за якого людина має схильність відкладати на потім складні чи неприємні для себе справи, тлумачить прокрастинацію П. Стіл. На основі теорії часової мотивації, яка є спробою інтеграції наукових поглядів на причини прокрастинації, він пояснює це явище як добровільне відтермінування індивідом запланованих справ, незважаючи на очікувані негативні наслідки, що спричинить така затримка. Цю затримку можна вважати ірраціональною, оскільки вагомої, «поважної причини» для відкладання не існує. На його думку, прокрастинація розвивається тоді, коли ефект від виконаної роботи буде незначний [18].

Отже, згідно з теорією часової мотивації, розвитку прокрастинації сприяють менша наполегливість виконавця в досягненні більш далекої і менш значущої мети з невисоким результатом. Тому така діяльність ігнорується і замінюється отриманням задоволення в короткій перспективі від більш значущої.

На думку В. Ковиліна, прокрастинатор є особою, яка схильна до зволікання з ухваленням рішення, відкладання виконання різних справ «на потім». Автор розглядає зміст даного феномену в наявності тенденції відкласти виконання необхідних справ «на потім» як поведінковий патерн, за якого відбувається усвідомлене відкладання виконання провідної для людини в даний період часу діяльності за заповнення часу позбавленими продуктивного сенсу діями [11].

Низка авторів дотримуються думки, що прокрастинація пов'язана з емоційними реакціями на заплановані або необхідні справи. Так, Є. Ільїн вважає прокрастинацію вираженням різного виду емоційної реакції та виділяє типи прокрастинаторів: «напружений», який характеризується занепокоєнням, тривожністю, переживанням відчуття провини, втратою відчуття часу, незадоволенням власними досягненнями, нерішучістю, невпевненістю в собі, неясними життєвими цілями; «розслаблений» тип, що віддає перевагу виконанню лише тих справ, які приносять йому задоволення в даний момент [10].

На основі проаналізованих дефініцій пропонуємо своє трактування прокрастинації як процесу постійного добровільного зволікання з виконанням важливих справ у зв'язку з нерозвиненістю вольової поведінки особистості.

На нашу думку, перфекціонізм державних службовців як негативний аспект професійної діяльності впливає на виявлення таких явищ, як: прокрастинація, трудоголізм, вигоряння й інші прояви професійної деформації.

Розглянемо питання щодо визначення поняття «перфекціонізм». Ураховуючи, що основний доробок щодо розгляду перфекціонізму належить психології, наші пошуки були зосереджені саме на роботах учених цієї науки, серед яких чимало закордонних (Д. Хамачек, Д. Бернс, М. Холлендер, Л. Сільверман, А. Патч, Р. Фрост, П. Хьюїт, Г. Флейт) і вітчизняних науковців (Н. Гаранян, І. Гуляс, С. Волікова, А. Холмогорова, Т. Юдеєва, В. Ясная). Варто сказати, що до середини ХХ ст. поняття «перфекціонізм» не мало наукового вжитку, проте описувалися категорії, подібні до нього за значенням, наприклад, «прагнення до переваги» (А. Адлер), «прагнення до досконалості» (К. Хорні), «самоактуалізація» (А. Маслоу). У другій половині ХХ ст. воно з'являється в роботах М. Холлендер для позначення такої особистісної риси, яка виявляється в повсякденній практиці як пред'явлення до себе та інших вимог вищої якості виконання діяльності, ніж того потребують обставини, а також у прагненні до бездоганного виконання завдання [6].

Поступово виокремився напрям дослідження перфекціонізму як одномірного конструкта, який має єдиний параметр – «високі особистісні стандарти» (Д. Барнс, М. Холлендер). Дещо пізніше його трактування було змінено шляхом емпіричних досліджень на розгляд як багатомірного конструкта, який має складну структуру та включає, поруч із високими особистісними стандартами, низку когнітивних та інтерперсональних параметрів, наприклад, мислення в термінах «усе або нічого», схильність до генералізації стандартів у всіх сферах життєдіяльності, до вибіркової концентрації на помилках тощо [6].

Вчені П. Хьюїтт і Г. Флетт, які присвятили найбільше праць цьому феномену, наголошують на тому, що перфекціонізм визначає величину особистих стандартів, незалежно від здатності досягти їх, водночас у структурі перфекціонізму вони виокремлюють орієнтований на себе, на інших та соціально приписаний компоненти. Перфекціонізм, орієнтований на себе (я-адресований перфекціонізм), передбачає існування високих стандартів, постійного самооцінювання й цензурування власної поведінки, а також виражений мотив прагнення до досконалості, який варіюється за інтенсивністю в різних людей; перфекціонізм, орієнтований на інших (адресований іншим людям), передбачає високі стандарти для значущих людей із близького оточення, очікування досконалості й постійне оцінювання інших; соціально приписаний перфекціонізм характеризує суб'єктивне переконання в тому, що люди у своїх очікуваннях

схильні занадто суворо оцінювати індивіда й тиснути на нього, щоби примусити бути більш досконалим.

Водночас окремі дослідники (В. Паркер, Л. Тері-Шорт, Дж. Стоєбер, К. Отто) зазначають, що перфекціонізм є невід'ємним елементом розвитку особистості, лише надмірно розвинене прагнення бути довершеним призводить до несприятливих для особистості наслідків.

У працях М. Аддерхольд-Елліотт, В. Роєделл, Л. Сільверман перфекціонізм був визнаний загальною рисою обдарованих осіб. Дослідження Дж. Стоєбер і К. Отто свідчать, що перфекціонізм корелює з низкою позитивних характеристик, як-от сумління, витривалість, екстраверсія, задоволеність життям, академічні успіхи [19]. За даними І. Грачової, високий рівень перфекціонізму в підлітків сприяє орієнтації на збереження традиційних для нашої культури цінностей, серед яких добро, порядність, інтелігентність, порівняно з тими підлітками, які не мають вираженого перфекціонізму [7].

Такі результати привели до висновків про існування щонайменше двох видів перфекціонізму. Д. Хамачек був першим, хто запропонував розглядати нормальний (адаптивний) та невротичний (дезадаптивний) перфекціонізм. Він виокремив шість ознак, які відрізняють нормальний і невротичний перфекціонізм: депресія; переконання «я повинен»; відчуття сорому й почуття провини; поведінка, спрямована на захист свого престижу; сором'язливість і зволікання; самоосудження. Він уважав, що нормальний перфекціонізм передбачає встановлення досяжних стандартів, здатність відчувати задоволення або задоволеність від виконаної роботи, можливість зміни еталонів відповідно до ситуації, прагнення до успіху та в разі неуспіху відчуття, пов'язані з розчаруванням, і докладання нових зусиль.

Особливостями останнього виду перфекціонізму, на відміну від першого, є встановлення для себе занадто високих стандартів, які не залишають можливості припускати помилку, нездатність відчувати задоволення від роботи, мотивація уникнення невдачі, а в разі поразки – жорстока самокритика, компульсивні тенденції. В. Паркер виокремив здоровий (пов'язаний із «сумлінністю», за моделлю «Великої п'ятірки») і нездоровий (пов'язаний із низькою самооцінкою) види перфекціонізму.

Пізніше у співавторстві з К. Адкінс він розрізнув пасивний перфекціонізм, який створює перешкоди діяльності (бездія), що виникає через надмірну заклопотаність помилками, сумнівами, тенденціями відтягувати дію і спо-

лучений із високим ризиком суїцидальної поведінки, і активний, який стимулює до досягнень і не пов'язаний із суїцидальними намірами [20]. Р. Слені та Дж. Ешбі виокремили адаптивний і неадаптивний перфекціонізм [21], а дещо пізніше разом із Г. Оуенсом, засновуючись на біхевіоральній моделі «двійчастого процесу» (dual-process model), вказали на існування позитивного перфекціонізму, який виконує функцію позитивного підкріплення, і негативного, який виконує функцію негативного підкріплення [21].

Висновки. Результати проведеного аналізу показали, що феномен прокрастинації може виявлятися в різних сферах людини, зокрема в управлінській діяльності державних службовців. У своїй основі вона має постійне відкладання актуальних і важливих для людини справ, що постійно повторюється всупереч усвідомленню суб'єктом негативних наслідків. Такі характеристики перфекціонізму, як: встановлення для себе занадто високих стандартів, які не залишають можливості припускати помилок; нездатність відчувати задоволення від роботи; мотивація уникнення невдачі; у разі поразки – жорстока самокритика, підвищують рівень прокрастинації державних службовців.

На нашу думку, найбільш доцільним для зниження негативного впливу перфекціонізму на рівень прокрастинації державних службовців є: встановлення для себе помірних стандартів дій і вчинків; здатність залишати за собою право на помилки; здатність відчувати задоволення від роботи; психологічна готовність до невдачі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Базика Є. Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. *Міждисциплінарні дослідження в науці та освіті*. 2012. № 1 К. URL: www.es.rae.ru/mino/158-1023.
2. Боровская Н. Психологические и психофизиологические предпосылки лени студентов : дис. ... канд. психол. наук: 19.00.07. Санкт-Петербург, 2008. 168 с.
3. Вайда Т. Прокрастинація як компонент поведінки працівників ОВС та її профілактика під час професійної підготовки курсантів у ВНЗ МВС України. *Юридичний бюлетень*. 2016. Вип. 2. С. 197–211. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2016_2_22.
4. Варваричева Я. Феномен прокрастинации: проблемы и перспективы исследования. *Вопросы психологии*. 2010. № 3. С. 121–131.
5. Воробьева В., Якиманская И. Психология лени: постановка проблемы. Оренбург, 2003. 57 с.
6. Гаранян Н. Типологический подход к изучению перфекционизма. *Вопросы психологии*. 2009. № 6. С. 52–60.
7. Грачева И. Уровень перфекционизма и содержание идеалов подростков. *Психологические исследования личности* : сборник работ молодых ученых.

8. Дворник М. Соціально-психологічні практики відтермінування в конструюванні особистістю власного майбутнього : дис. ... канд. психол. наук: 19.00.05. Київ, 2014. 200 с.
9. Деркач А., Зазыкин В., Синятин Ю. Мониторинг личностно-профессионального развития в системе подготовки и переподготовки государственных служащих. Москва : Изд-во РАГС, 1999. 144 с.
10. Ильин Е. Работа и личность. Трудоголизм, префекционизм, лень. Москва : Питер, 2011. 302 с.
11. Ковылин В. Теоретические основы изучения феномена прокрастинации. *Личность в меняющемся мире: здоровье, адаптация, развитие* : электронный научный журнал. 2013. № 2. URL: <http://www.hunjournal.rzgm.ru>.
12. Колтунович Т., Поліщук О. Прокрастинація – конфлікт між «важливим» і «приємним». *Молодий вчений*. 2017. № 5 (45). С. 211–218.
13. Котик М., Емельянов А. Управление персонлом. Индивидуальные качества и ошибки. Новосибирск, 1995. 52 с.
14. Особливості особистості студентів, схильних до ліні та прокрастинації / Н. Крейдун та ін. *Проблеми сучасної освіти* : збірник науково-методичних праць. Вип. 4 / укл. : Ю. Холін, Т. Маркова. – Харків : ХНУ імені В.Н. Карабіна, 2013. С. 6–13.
15. Кузнецов М., Козуб Я. Прокрастинація як чинник емоційного ставлення студентів до навчальної діяльності. *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія «Психологія». 2016. Вип. 22. С. 61–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdups_2016_2.
16. Маркова А. Психология профессионализма. Москва : Знание, 1996. 308 с.
17. Мотрук Т., Стеценко Д. Прокрастинація як інгібітор розвитку успішної особистості. *Актуальні питання сучасної психології* : матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених, м. Суми, 15 травня 2014 р. Суми : Вид-во СумДПУ імені А.С. Макаренка, 2014. 388 с.
18. Мычко В. Прокрастинация как феномен и образ жизни современного человека. *Молодой ученый*. 2016. № 25. С. 651–654. URL: <https://moluch.ru/archive/129/35866/>.
19. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological bulletin*. 2007. Vol. 133 (1). P. 65–94. URL: <https://ru.scribd.com/doc/63679278/STEEL-P-The-Nature-of-Procrastination-A-Meta-Analytic-andTheoretical-Review-of-Quintessential-Self-Regulatory-Failure>.
20. Stoeber J., Otto K. Positive conceptions of perfectionism: approaches, evidence, challenges. *Personality and Social Psychology Review*. 2006. V. P. 295–319.
21. Parker W., Adkins K. Perfectionism and the gifted. *Roepel Review*. 1985. V. 17 (3). P. 173–176.
22. A programmatic approach to measuring perfectionism: the almost perfect scales / R. Slaney et al. *Perfectionism: Theory, research and treatment*. Washington : Amer. Psychol. Assoc., 2002. P. 63–89.

ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ

DETERMINATION OF STRATEGIC PROSPECTS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

Метою статті є визначення стратегічних перспектив розвитку території за допомогою проведення SWOT-аналізу, що дасть змогу підвищити конкурентоспроможність цієї території й розробити конкурентні стратегії залучення інвестицій. Розроблено порівняльну таблицю конкурентних стратегій залучення інвестицій для розвитку території з метою обрання найбільш ефективної з них. Проведено дослідження перспектив розвитку території на прикладі Апостолівської об'єднаної територіальної громади (ОТГ). За результатами SWOT-аналізу встановлено, що в громаді спостерігається рівновага сильних і слабких сторін. Водночас у разі зовнішніх чинників можливості переважають над загрозами. Визначено проекти розвитку громади, що матимуть стратегічне значення, серед яких – розвиток досі майже незадіяної колишньої промислової зони, для цього необхідно розробити кілька інвестиційних проектів і надати потенційним інвесторам найкращі умови для ведення бізнесу; здійснення заходів зі стимулювання створення агропромислових кластерів у громаді, зокрема створення субрегіонального торгівельно-інформаційного майданчика для дрібних, малих і середніх сільгоспвиробників; формування сучасного урбаністичного обличчя адміністративного центру громади; здійснення низки різногалузевих (секторальних) проектів, спрямованих на формування почуття безпеки на теренах громади; створення сучасних місць соціальної інтеграції мешканців громади за інтересами та віковими групами. Окреслено стратегічні цілі Апостолівської ОТГ, які допоможуть підвищити конкурентоспроможність цієї території, розробити стратегію залучення інвестицій і дадуть змогу мешканцям вирішити проблеми з модернізації інфраструктури, налагодження співпраці всередині громади, розвинення місцевої економіки, поліпшення екологічного становища. Серед стратегічних цілей варто визначити такі: створення сприятливих умов для створення й розвитку бізнесу в громаді; покращення умов життя шляхом підвищення доступності та якості комунальних і соціальних послуг; інтегрована громада й згуртоване суспільство – через розвиток соціального капіталу; захист природних ресурсів і здоров'я населення; розвиток туризму.

Ключові слова: стратегічні перспективи, конкурентоспроможність, стратегія, роз-

виток території, об'єднана територіальна громада, SWOT-аналіз.

The purpose of this article is to identify strategic development prospects of the territory with the help of the SWOT-analysis that will enhance the competitiveness of the area and to develop a competitive strategy to attract investment. Developed a comparison table of competitive strategies to attract investment for development of the territory to elect the most effective ones. A study of prospects of development of the territory on the example of United territorial community of the city of Apostolovo. According to the results of the SWOT analysis, it was found that in the community there is a balance of strengths and weaknesses. At the same time, in the case of external factors, the opportunities outweigh the threats. Identified community development projects will be of strategic importance, including: the development, still almost untapped, a former industrial zone, it is necessary to develop several investment projects and provide potential investors with the best conditions for doing business; implementation of measures to promote the development of agro-clusters in the community, in particular, the establishment of subregional trade and informational platform for micro, small and medium farmers; the formation of a modern urban person administrative center of the community; the implementation of a number of different (sectoral) projects aimed at the formation of a sense of security in the community; the creation of modern social integration of the residents of the community of interests and age groups. Outlined strategic goals of United territorial community of the city of Apostolovo, which will help to increase the competitiveness of the territory, to develop a strategy to attract investment and allow residents to solve problems of: modernization of infrastructure, the establishment of cooperation within the community, local economic development, improvement of ecological situation. Among the strategic goals should identify the following: creation of favorable conditions for creation and development of business in society; improving living conditions by improving the availability and quality of public and social services; integrated community and a cohesive society through the development of social capital; protection of natural resources and public health; the development of tourism.

Key words: strategic perspective, competitiveness, strategy, development of the territory, United territorial community, SWOT analysis.

УДК 352:332.144
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-7>

Крихтіна Ю.О.

к. екон. наук,
доцент кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Громова О.В.

к. екон. наук,
доцент кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Брехаря А.К.

студент II курсу магістратури
кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Постановка проблеми в загальному вигляді. Для розвитку будь-якої території необхідні розроблення й реалізація відповідної стратегії, що дасть змогу не тільки втілити ідеї в реальність, а й знайти джерело фінансування, розробити ефективну методіку управління ресурсами, кадрами, інформацією, провести аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища, сформулювати сприятливу суспільну думку тощо. В Україні, як і в інших країнах

світу, активно розвивається та запроваджується стратегічний підхід до планування сталого територіального розвитку. Це пов'язано з перевагами цього методу для всіх основних учасників цього процесу. Нині суттєво видозмінюються функції, що реалізуються під час планувального процесу, зазнає змін сама роль планування в системі місцевого управління. Воно все більше стає інструментом підвищення конкурентоспроможності тери-

торій і регіонів, засобом згуртування різних суб'єктів територіального розвитку навколо нових цінностей і довгострокових пріоритетів. Така активізація планувальної діяльності, з одного боку, є закономірним етапом розвитку регіонів та окремих територій, з іншого – намаганням регіонів знайти адекватні інструменти, які б допомагали відповісти на виклики сучасного глобалізованого світу, коли істотно пришвидшуються різноманітні зміни, в тому числі політичні, економічні, соціальні, технологічні, екологічні.

Тому однією з найважливіших проблем забезпечення розвитку території є розроблення стратегії залучення інвестицій, що дасть змогу підвищити конкурентоспроможність місцевої економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання конкурентоспроможності та стратегічного розвитку відображено в наукових працях О. Берданової, В. Вакулєнка [1], І. Дегтярьової [2], І. Дунаєва [3], В. Куйбіди [4], В. Мамонної [5], О. Лукашова [6], В. Рубцової [7] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак це ще відносно новий напрям для науки державного управління й потребує з'ясування, яка саме стратегія буде сприяти підвищенню конкурентоспроможності територій і які умови потрібні для прискорення відповідних соціальних та економічних процесів.

Метою статті є визначення стратегічних перспектив розвитку території за допомогою проведення SWOT-аналізу, що дасть змогу підвищити конкурентоспроможність цієї території та розробити конкурентні стратегії залучення інвестицій.

Виклад основного матеріалу. Оскільки конкуренція – це свого роду боротьба, то для характеристики конкурентних стратегій, як правило, застосовуються «військові» терміни: напад, партизанський напад, оборона, зміцнення, агресивний захист тощо. Що стосується питання, яка стратегія краще, то все залежить від обраних пріоритетів, статусу території й місцевих підприємств щодо конкурентів і низки інших факторів.

Конкурентна стратегія території розробляється для формування конкурентних переваг території з погляду підвищення її привабливості для інвестицій (бюджетних, корпоративних, банківських).

Щоб забезпечити привабливість конкретної території порівняно з альтернативними видами вкладень (на іншу територію, на фінансовому ринку тощо), пропонуємо проаналізувати види конкуренції за інвестиції, виходячи з класичної моделі п'яти сил конкуренції, розробленої

М. Портером. Відповідно до цієї моделі, найбільш сильна конкуренція має місце між конкурентами в галузі за величину ринкової частки. При цьому на неї впливають чотири сили: з боку постачальників, клієнтів, організацій та інших галузей, товарів-замінників. Оскільки конкурентна сила постачальників пов'язана з потребами в сировині, комплектуючих, технологіях, кадрах, інформації, вони мають можливість впливати на ефективність функціонування організації шляхом обмеження постачань, варіювання їх якості тощо, а конкурентна сила покупців (клієнтів) полягає в тому, що вони визначають попит.

Протиборство з боку потенційних конкурентів виникає тоді, коли є ймовірність, що організації з інших сфер і галузей зможуть ввійти в цю сферу. У деяких випадках продукція, вироблена організацією, має подібне функціональне призначення з продукцією, виробленою іншими організаціями із цієї або іншої галузі. У таких випадках середньостатистичний покупець може «переключатися» з одного товару на інший із подібними функціональними характеристиками – товар-замінник. На нашу думку, незважаючи на те що застосування терміна «конкуренція» в управлінні територією викликає в деяких фахівців певні заперечення, цю модель можна цілком використовувати для залучення інвестицій на конкретну територію. Оскільки з погляду залучення інвестицій на територію існують конкуренти, нам необхідно не тільки проаналізувати види конкуренції, а й розглянути можливі ситуації та відповідні їм конкурентні стратегії, щоб вибрати стратегію, найбільш прийнятну для конкретної території й найбільш привабливу для інвесторів. Отже, розглянемо, як інтерпретувати модель п'яти сил конкуренції М. Портера в частині управління територією з метою залучення інвестицій (рис. 1).

Отже, на інтенсивність твердої конкуренції сусідніх територій за інвестиції впливають такі фактори: ставлення вищих органів до цієї території; відносини з нижчими адміністраціями, що залежать від того, скільки рівнів управління є на цій території; привабливість вкладень в інші сфери, не пов'язані із цією територією (наприклад, спекулятивні операції на фондовому ринку); вкладення в галузі, що побічно пов'язані із цією територією, але прямо не впливають на її розвиток (наприклад, вкладення в підприємство, розташоване на цій території, власники якого – нерезиденти і вища адміністрація, головні структури з інших регіонів, що спричиняє експорт капіталу).

Для забезпечення припливу інвестицій на територію необхідно впливати на такі фак-

тори, як вибудовування відносин із вищою та нижчою адміністраціями, забезпечення найкращого співвідношення «ризик – прибутковість капітальних вкладень» в економіку території за максимальним числом альтернативних видів інвестування.

Варто зазначити, що формування стратегії залучення інвестицій пов'язано, з одного боку, з тими заходами, що вживаються самою адміністрацією в цьому напрямі, з іншого боку, безпосередньо з управлінням економікою території, що може здійснюватися через вплив на прийняті рішення голосуючими акціями, установлення пільг, участь у проведенні переговорів, пошук контрагентів, розроблення проектів, кредитування, прийняття гарантійних зобов'язань тощо. При цьому формування конкурентної стратегії може здійснювати або підрозділ у складі місцевої адміністрації, що займається інвестиційною політикою, або уповноважена юридична особа.

Отже, усю сукупність конкурентних стратегій залучення інвестицій на розвиток території можна умовно розділити на чотири основні групи: корпоративні, глобальні, базові й функціональні [9, с. 287–288]. Пропонуємо розглянути кожен групу стратегій більш докладно й використовуємо для цього порівняльну

таблицю, у якій продемонструємо можливість використання тієї чи іншої стратегії з погляду її переваг і недоліків стосовно залучення інвестицій на розвиток території (таблиця 1).

Варто зазначити, що розглянуті стратегії відносно можуть бути застосовані для залучення інвестицій у розвиток території. В остаточному підсумку все залежить від аналізу внутрішніх і зовнішніх можливостей території, результати якого й дадуть можливість визначити перспективи її розвитку, що, у свою чергу, допоможе сформулювати необхідну стратегію залучення інвестицій.

Однак у будь-якому випадку інвестиційний клімат сприятливо впливає на розвиток економіки території. Реалізація інвестиційних проектів дає змогу створювати додаткові робочі місця і зберігати наявні. Крім того, це додаткові нарахування до бюджету у вигляді різних податків і зборів, надання визначених пільг.

Для визначення стратегічних перспектив розвитку території пропонуємо скористатися SWOT-аналізом, що являє собою аналіз сильних і слабких сторін території, можливостей і потенційних загроз з боку зовнішнього середовища [9, 164–166]. При цьому можливості (альтернативи) визначаються як дещо, що дає шанс зробити щось нове – поліпшити рівень



Рис. 1. Аналіз конкуренції території за інвестиції за моделлю п'яти сил конкуренції М. Портера

*Побудовано на основі джерела [8, с. 30–32]

життя населення території, розвинути місцеву промисловість тощо. Загроза – це те, що може завдати шкоди території, позбавити її наявних переваг. Тільки після завершення всебічного оцінювання зовнішнього і внутрішнього стану конкретної території можна приступити до розгляду реальних варіантів дії з вибору стратегічних альтернатив. Стратегії повинні будуватися на сильних позиціях із максимальним використанням можливостей. Оскільки

кожна територія зіштовхується з різним набором можливостей і загроз і кожна має свої сильні та слабкі сторони, і стратегія кожної території в результаті буде унікальною.

Проведемо дослідження перспектив розвитку території на прикладі Апостолівської об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ). Для цього проаналізуємо її сильні та слабкі сторони, можливості й загрози (таблиця 2).

Таблиця 1

Порівняльна таблиця конкурентних стратегій залучення інвестицій для розвитку території

Вид стратегії	Характеристика стратегії	Недоліки стратегії	Можливість використання стратегії
1. Корпоративні: – стратегія вертикальної інтеграції; – стратегія кластерного управління	Об'єднання з постачальниками й/або споживачами товарів, робіт, послуг місцевих фірм основана на ідеї формування й підтримки пов'язаних груп (кластерів) конкурентних підприємств або галузей, ядро яких розташовано на цій території	Необхідність великих інвестицій, наявність ризику вступу в нові сфери бізнесу, труднощі перебудови процесу з появою проривних технологій, неможливість використання переваги ефекту масштабу	Для місцевих організацій ця стратегія означає більш тісне співробітництво з вищими (зворотна інтеграція) або нижчими рівнями управління (пряма інтеграція) Можливість підтримки процесів утворення кластерів за допомогою налагодження міцних горизонтальних і вертикальних зв'язків міжтериторіального й міжрегіонального співробітництва та економічних методів впливу (пільгові податкові режими, розподіл ресурсів)
2. Базові: – стратегія мінімізації витрат; – стратегія інновацій	Передбачає встановлення оптимального значення обсягу виробництва, просування і збуту Придбання конкурентних переваг під час створення принципово нових товарів або технологій	Може використовуватися тільки під час економічного регулювання, координації місцевої промисловості	На формування цієї стратегії місцева адміністрація може впливати на права акціонера, засновника, члена піклувальної ради або як зовнішній консультант, а також через допомогу в установленні зовнішніх ділових зв'язків для зміцнення каналів збуту, місцевих підприємств у разі досягнення ними оптимального обсягу виробництва. Вимагає застосування нових управлінських технологій
3. Глобальні: – стратегія диверсифікованості	Включення до муніципального портфелю нових сфер бізнесу	Організації, що входять, можуть мати слабкі стратегічні відповідності	Надання підтримки під час виходу на міжнародні ринки місцевих підприємств, входження в різні міжнародні муніципальні союзи й ради
4. Функціональні: – наступальні; – оборонні; – стратегія лідера	Сукупність заходів щодо утримання конкурентних переваг характеру, що випереджає Реалізація заходів, що мають характер реакції Збереження зайнятих позицій		Використовується для захисту від конкурентів підприємств території і самої місцевої адміністрації Агресивна маркетингова програма, постійне впровадження управлінських інновацій, розроблення й реалізація проектів. Частка в одержуваних інвестиціях (як характеристика території) значно перевершує ринкові частки інших і ймовірність її зниження мінімальна

* Складено на основі джерела [9, с. 287–288]

Отже, ця матриця дає змогу, з одного боку, виявити сильні і слабкі сторони, можливості й загрози, з іншого боку – досліджувати перспективи розвитку ОТГ й розробити відповідну стратегію.

Апостолове – адміністративний центр Апостолівської ОТГ, водночас ще наявного Апостолівського району. Навколо адміністративного центру – колись розвинута, а тепер занедбана сільськогосподарсько-промислова

Таблиця 2

SWOT-матриця для оцінювання зовнішнього і внутрішнього середовища Апостолівської ОТГ

Внутрішнє середовище	Зовнішнє середовище
<i>Сильні сторони</i>	<i>Можливості</i>
<ul style="list-style-type: none"> – потужна сільськогосподарська продукція; – наявність значної кількості малих підприємств; – наявність залізничного вузла; – наявність сучасних підприємств; – значні розміри ОТГ; – існування громадського активу (близько 20%); – соціальне забезпечення; – освіта (мережа дитячих садочків, шкіл, позашкільних закладів); – наявні площі під промислову діяльність; – побутові послуги (у місті); – висококваліфіковане банківське обслуговування; – наявність ЦНАПу; – існування Центру підготовки та перепідготовки робітничих кадрів; – природні ресурси місцевого значення; – розвинута газорозвідна мережа; – мережа водогонів у найбільших селах громади та можливості її розширення; – історичні пам'ятки; – розміщення в Апостоловому колишніх районних, а нині міських установ: амбулаторій (2), бібліотек (2), будинку культури, школи естетичного виховання; – розвинута художня самодіяльність у селах громади; – сприятливі кліматичні умови для розвитку – відновлювальної енергетики 	<ul style="list-style-type: none"> – зацікавленість міжнародних донорів першими ОТГ; – гарантовані державою можливості використання коштів ДФРР на розвиток інфраструктури; – можливості використання «екологічних» коштів; – партнерські стосунки із Зеленодольською ОТГ; – державна програма підтримки опорних шкіл; – зростання зацікавленості в Європі відновлювальними джерелами енергії; – можливість безмитного постачання сільськогосподарських товарів на ринок ЄС відповідно до умов посиленої зони вільної торгівлі; – зростання попиту на сільськогосподарські товари на світових ринках; – партнерські зв'язки з іншими ОТГ та можливість використання їхнього досвіду; – зростання зацікавленості екологічним туризмом
<i>Слабкі сторони</i>	<i>Небезпеки й загрози</i>
<ul style="list-style-type: none"> – рівень фінансової спроможності громади; – зруйнованість зрошувальних систем; – низька громадянська активність більшості мешканців громади; – незадовільний стан доріг між населеними пунктами громади; – нестача хороших лікарів; – проблеми з постачанням води у місті Апостоловому; – рівень комунальних послуг; – транспортна інфраструктура; – високий рівень безробіття; – стихійні сміттєзвалища, не завершено облаштування міського сміттєзвалища; – звичка ухилятися від сплати податків; – брак систематичної роботи з молоддю; – катастрофічний стан споруд для очисних стоків; – занедбані спортивні об'єкти; – брак стійкого доступу до інтернету в деяких селах громади; – брак сучасних культурно-розвивальних і спортивних осередків; – брак відповідним чином обладнаних місць відпочинку; – міський музей; – соціальна маргіналізація частини мешканців громади; – рівень готельних послуг 	<ul style="list-style-type: none"> – існування поблизу громади осередків, до яких тяжіє робоча сила (насамперед Кривого Рогу); – перетинання повноважень із районною владою; – екологічна й техногенна загроза з боку Криворізької ТЕС; – негативний вплив Каховського водосховища на природне середовище; – обмеження внутрішніх ринків (Донбас, Крим) і зовнішніх (Росія)

* Складено на основі джерела [10, с. 18-20]

територія. Нова громада прийняла від району більшість його попередніх проблем, серед них – проблемну промислову зону, транспортну інфраструктуру, соціальну сферу.

Серед сильних сторін Апостолівської ОТГ ключовим є поєднання трьох елементів: родючі землі навколо (чорноземи), розвинута транспортна інфраструктура (річка Дніпро, автодорога, залізниця), готовність мешканців до ризику. Також важливою є наявність кадрового потенціалу, зокрема фахівців у певних вузьких галузях. Це дає громаді змогу забезпечувати фактично весь визначений законодавством України спектр публічних послуг. Серед інших переваг відзначимо наявність ресурсів місцевого значення та можливостей для розвитку сфери рекреації. Творче використання так сформованих міцних сторін громади може мати істотний вплив на динамічний розвиток Апостолівської ОТГ найближчими роками.

Для нівелювання впливу слабких сторін громади на її розвиток необхідно звернути особливу увагу на негативні демографічні тенденції (річні показники природного приросту населення), на безпеку та інтеграцію мешканців міста й села, а також на створення сприятливих умов для інвестицій на теренах громади, насамперед стан доріг. Крім того, до слабких сторін Апостолового належить низький рівень громадянської активності, брак системної роботи з молоддю, а також майже цілковита відсутність систем зрощення на посушливих землях.

Із зовнішніх чинників найбільший вплив, водночас позитивний і негативний, на розвиток Апостолового справляє близьке розташування міста Кривого Рогу. Крім того, існує суттєва екологічна загроза з боку Криворізької ТЕС. Інші загрози не мають такого гострого характеру, але варто зважати на вплив складних відносин із районною владою. Багато шансів пов'язано з розвитком аграрно-промислових кластерів і доставкою товарів до Кривого Рогу. Але разом із тим Кривий Ріг є конкурентом під час пошуку роботи, розваг і місця проживання для нинішніх і потенційних мешканців Апостолового.

Серед можливостей виділимо таке: на світових ринках продовольства складається сприятлива кон'юнктура для продажу сільськогосподарських товарів, що відкриває додаткові шанси для Апостолівської ОТГ. Варто також пам'ятати, що Апостолівська ОТГ розташована на територіях із високим рівнем безробіття, і це може бути чинником, що суттєво негативно впливає на використання сильних сторін громади і зовнішніх шансів.

У свою чергу, це призводить до високого рівня трудової міграції та «вимивання» кадрового потенціалу.

До проектів, що матимуть стратегічне значення, належать:

- розвиток досі майже незадіяної колишньої промислової зони, для цього необхідно розробити кілька інвестиційних проектів і надати потенційним інвесторам найкращі умови для ведення бізнесу;

- здійснення заходів зі стимулювання створення агропромислових кластерів у громаді, зокрема створення субрегіонального торгівельно-інформаційного майданчика для дрібних, малих і середніх сільгоспвиробників;

- комплексне й бажано одночасне рішення зі встановлення вуличного освітлення в усіх населених пунктах громади;

- формування сучасного урбаністичного обличчя адміністративного центру громади;

- реіновація місцевості в центрі м. Апостолового навколо водойм у центрі міста;

- здійснення низки різногалузевих (секторальних) проектів, спрямованих на формування почуття безпеки на теренах громади;

- створення сучасних місць соціальної інтеграції мешканців громади за інтересами та віковими групами.

Зрештою, всі проекти, що здійснюватимуться, матимуть на меті створення максимально комфортних умов проживання на території громади, привабливих як для місцевих мешканців, так і для нинішніх жителів великих міст.

Висновки. Підсумовуючи висновки SWOT-аналізу, варто зауважити, що в Апостолівській ОТГ бачимо рівновагу сильних і слабких сторін. Водночас у разі зовнішніх чинників можливості переважають над загрозами.

Отже, варто окреслити стратегічні цілі Апостолівської ОТГ, які допоможуть підвищити конкурентоспроможність цієї території, розробити стратегію залучення інвестицій і дадуть мешканцям змогу вирішити проблеми з модернізації інфраструктури, налагодження співпраці всередині громади, розвинення місцевої економіки, поліпшення екологічного становища.

Стратегічна мета № 1. Надання сприятливих умов для створення й розвитку бізнесу в громаді: створення місцевих спеціалізацій товарів і послуг; інтеграція місцевого економічного середовища з метою покращення умов ведення бізнесу; організація системи освіти й для осіб, які розпочинають економічну активність; підтримка розвитку малих спеціалізованих сільськогосподарських виробників.

Стратегічна мета № 2. Покращення умов життя шляхом підвищення доступності та

якості комунальних і соціальних послуг: розбудова комунальної інфраструктури на сільських територіях громади; підвищення доступності соціальних послуг; покращення громадської безпеки; збільшення надання транспортних послуг із обслуговування населення всередині громади; розбудова та покращення якості мережі доріг; підвищення якості освітньої інфраструктури; покращення доступності та якості води; забезпечення доступу до якісної освіти; будівництво й модернізація спортивно-відпочинкової інфраструктури; підвищення доступності пропозицій сфери культури.

Стратегічна мета № 3. Інтегрована громада та згуртоване суспільство – через розвиток соціального капіталу: будівництво ідентичності громади; підтримка сільських і місцевих ініціатив; будівництво та поліпшення якості громадських місць як місць інтеграції й таких, що слугують розвитку громадянського суспільства; підтримка діяльності неурядових організацій і розвиток суспільної участі; будівництво економічної спроможності самоврядування.

Стратегічна мета № 4. Захист природних ресурсів і здоров'я населення: забезпечення належного рівня охорони здоров'я мешканців громади; розроблення систем екологічно чистої утилізації відходів і стічних вод.

Стратегічна мета № 5. Розвиток туризму: проведення туристичних заходів і діяльності; поширення інформації про можливості туризму Апостолівської громади; інституційна підтримка для розвитку туризму.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Берданова О., Вакулєнко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практичний посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка

децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 88 с.

2. Дегтярьова І.О., Сокіл В.В. Сутність фінансової конкурентоспроможності регіону як об'єкта публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 1. С. 76–83.

3. Дунаєв І. Механізми формування регіональної економічної політики в умовах «нової нормальності». *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2. С. 64–74.

4. Куйбіда В.С. Проблеми та напрями результативного проведення реформ місцевого самоврядування. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2018. № 4. С. 5–13.

5. Мамонова В.В., Троян М.О. Удосконалення організаційної структури стратегічного планування розвитку міст. *Теорія та практика державного управління*. 2017. Вип. 2. С. 127–132.

6. Лукашов О. Механізми державного регулювання стратегічного розвитку регіону. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2. С. 75–83.

7. Рубцова В.Н., Шарикова І.В., Фефелова Н.П. Територіальний аспект стратегічного управління соціальними факторами конкурентоспроможності населення сільських муніципальних районів. *Економічний часопис-XXI*. 2015. № 7–8 (2). С. 61–64.

8. Портер М. Конкурентное преимущество: Как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость. Москва : Альпина Бизнес Букс, 2005. 715 с.

9. Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии : учебник для вузов. Москва : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. 576 с.

10. Стратегія розвитку Апостолівської ОТГ на 2017–2025 рр. Дніпропетровська область URL: https://apost.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/7/Nasha_gromada/Stratehiia%20rozvytku%20Apostolivskoi%20OTG/_rozvytku%20Apostolivskoi%20OTG.pdf.

ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ СФЕРИ ТУРИЗМУ

INNOVATIVE TECHNOLOGIES IN STATE TOURISM REGULATION

Інновації в туризмі варто розглядати як системні заходи, які мають якісну новизну і призводять до позитивних зрушень, що забезпечує стале функціонування й розвиток галузі в країні. Так, створення й реалізація туристських проєктів, що навіть не приносять спочатку істотного прибутку, можуть дати поштовх розвитку туризму й тим самим активно сприяти створенню додаткових робочих місць і зростанню доходів населення. Сфера інновацій не має меж, вона не тільки охоплює практичне використання науково-технічних розробок і винаходів, а й включає зміни в продукти, процеси, маркетинг, організацію. Інновація виступає як явний фактор змін, як результат діяльності, утілений у новий чи вдосконалений продукт, технологічні процеси, нові послуги й нові підходи до задоволення соціальних потреб. Упроваджуючи досягнення науково-технічного прогресу та передового досвіду, інноваційних нововведень у розвиток сфери туризму, можна буде створити нові концепції туризму, туристичних послуг і реалізувати їх у нових форматах обслуговування. Формування нових підходів і впровадження інновацій розвитку й регулювання сфери туризму дасть змогу створити адекватну туристську індустрію з добре розвиненою матеріально-технічною базою. У межах наукової публікації проаналізовано інноваційні технології в державному регулюванні туристичної сфери. Виявлено, що розроблення й реалізація ефективної державної інноваційної політики в галузі туризму, формування відповідного інституційного середовища орієнтовані на стимулювання технологічної модернізації та підвищення конкурентоспроможності туристичної сфери. З огляду на особливості діяльності органів державної влади щодо впливу на сферу туризму, сформульовано й надано характеристику таким інноваційним підходам у державному регулюванні сфери туризму: інноваційним підходам до організації, визначення форм і методів державного регулювання; інноваційним підходам до просування туристичного продукту на внутрішньому та міжнародному туристичному ринках; інноваційним підходам до розроблення нових і якісного вдосконалення раніше апробованих туристичних продуктів.

Ключові слова: державне регулювання, інноваційні технології, сфера туризму, кон-

курентоспроможність, інноваційна діяльність.

Innovation in tourism should be seen as a systematic measure that has high-quality novelty and leads to positive developments that ensure the sustainable functioning and development of the industry in the country. Thus, the idea of creating and implementing tourism projects that do not even bring significant profit at first can give an impetus to the development of tourism and thus actively contribute to the creation of additional jobs and increase in income. The field of innovation has no boundaries, it not only covers the practical use of scientific and technological developments and inventions, but also includes changes in products, processes, marketing, organization. Innovation acts as a clear driver of change as the result of an activity embodied in a new or improved product, technological processes, new services and new approaches to meeting social needs. By implementing scientific and technological progress and best practices, innovative innovations in tourism development, it will be possible to create new concepts of tourism, tourist services, and implement them in new service formats. Formation of new approaches and introduction of innovations of development and regulation of the sphere of tourism will allow to create an adequate tourism industry with a well-developed material and technical base. Within this scientific publication innovative technologies in the state regulation of the tourism sphere are analyzed. It is revealed that the development and implementation of effective state innovation policy in the field of tourism, formation of appropriate institutional environment are oriented to stimulate technological modernization and increase the competitiveness of the tourism sector. Based on the peculiarities of the activity of the state authorities on influencing the tourism sector, the following innovative approaches in state regulation of the tourism sector are formulated and given, namely: innovative approaches to the organization, definition of forms and methods of state regulation; innovative approaches to the promotion of the tourism product in the domestic and international tourism market; innovative approaches to the development of new and quality improvement of previously tested tourism products.

Key words: state regulation, innovative technologies, sphere of tourism, competitiveness, innovative activity.

УДК 351.82: 379.85
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-8>

Леоненко Н.А.

к. екон. наук, докторант
Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету
цивільного захисту України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Незважаючи на те що інноваційна діяльність у сфері туризму є предметом дослідження багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців, ключові питання й потреби, що зростають, її регулювання залишаються серед проблем, яким украї необхідний усебічний аналіз. Сьогодні держава визнає туристичну діяльність як стратегічно важливу і пріоритетну. Так, 2017 рік Україна проголосила роком туризму в Україні в рамках

Року сталого розвитку туризму, заснованого Генеральною асамблеєю ООН [1], що дає величезні можливості для розвитку інноваційної діяльності в цій галузі, адже інновації – це зростання конкурентоспроможності як у всіх галузях господарювання, так і в туризмі. У нашій державі питання конкурентоспроможності українського туристичного продукту є гостро актуальним. Отже, з огляду на безсумнівність актуальності питання необхідності розроблення інноваційних технологій, що

сприятимуть розвитку туризму, вивчення й аналіз методів їх упровадження в державне регулювання туристичної сфери мають значне наукове та практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці інновацій приділяється достатньо велика увага з боку як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, свідченням чого є низка наукових і науково-методичних праць із різних аспектів інновацій та інноваційної діяльності, наприклад, присвяченим інноваційному менеджменту [2; 3], інноваціям у підприємницькій діяльності [4; 5], інноваціям у турсервісній діяльності [6; 7], інноваційним аспектам управлінської діяльності на підприємствах сфери туризму [8] тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас проблема інновацій у державному регулюванні різними сферами суспільного життя, а також теорії та практики інноваційної діяльності органів державної влади у сфері туризму повністю не відображено. Тому, на наш погляд, в умовах подальшої інтеграції України у світовий економічний і науково-технологічний простір на основі всебічного дослідження стану інноваційної сфери в країні й аналізу відповідних світових тенденцій розвитку сфери туризму необхідно приділити особливу увагу аналізу наукових досліджень у галузі інноваційних технологій державного регулювання сфери туризму.

Мета статті – проаналізувати інноваційні підходи в державному регулюванні сфери туризму на основі розроблення й упровадження інноваційних рішень у діяльність органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Розвиток суспільства можливий лише за умови постійного оновлення в різних сферах життя. Основний інструмент цього оновлення – інновації. Інноваційний розвиток держави сьогодні є одним із пріоритетів українського суспільства. Особливу роль у вирішенні цього завдання повинні відіграти розроблення й реалізація ефективної державної інноваційної політики, найважливішим елементом якої є формування відповідного інституційного середовища, що включає різні інструменти, механізми та інститути, орієнтовані на стимулювання технологічної модернізації й інноваційний розвиток економіки України.

Державне регулювання інноваційної діяльності в Україні регламентується Законом України «Про інноваційну діяльність», де визначено правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлено форми стимулювання державою інноваційних процесів,

що спрямовані на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом.

Державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом:

- визначення й підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності;
- формування й реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм;
- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності;
- захисту прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності;
- фінансової підтримки виконання інноваційних проектів;
- стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проектів;
- установа пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності;
- підтримки функціонування й розвитку сучасної інноваційної інфраструктури [9].

В інноваційних процесах є, з одного боку, свої специфічні особливості, з іншого боку, вони підкоряються загальним закономірностям економічного розвитку. Це стосується й туризму. Туристичний бізнес має справу з різними формами та методами організації відпочинку, подорожей, культурного дозвілля. Розвиток цього бізнесу може відбуватися лише на базі впровадження нових ідей, удосконалення процесів виробництва товарів і послуг, розширення їх асортименту.

Туризм постійно розвивається й часто є ініціатором та експериментатором у впровадженні різних інновацій, він постійно змінює форми й засоби пропозиції надання послуг, освоює нові можливості. Основними причинами появи інновацій у сфері туризму є потреби, що зростають, населення в туризмі; насичення багатьох традиційних туристських напрямів; загострення конкуренції; небезпека втрати своєї частки на ринку в'їзного туризму; необхідність стримування виїзду своїх громадян у зони, аналогічні за умовами регіону своєї країни; гармонійне поєднання всіх можливостей туризму для повного задоволення потреб; перехід від економіки пропозиції до економіки попиту.

Згідно з положеннями Генеральної угоди про торгівлю послугами, в туристичній сфері інноваційна діяльність розвивається за певними напрямками:

1. Упровадження нововведень (організаційні інновації), які пов'язані з розвитком підприємства і туристичного бізнесу; кадровою політикою; раціональною економічною та фінансовою діяльністю.

2. Маркетингові інновації, які дають змогу охоплювати потреби цільових споживачів або залучати не охоплених на цей період часу клієнтів.

3. Періодичні нововведення (продуктові інновації), спрямовані на зміну споживчих властивостей туристичного продукту та його позиціонування, що дають конкретні конкурентні переваги [11].

Отже, інноваційна діяльність у туристичній сфері має на меті формування нового або трансформацію наявного продукту, а також удосконалення транспортних, готельних та інших послуг, освоєння нових ринків, упровадження передових інформаційних і телекомунікаційних технологій тощо.

Механізми взаємодії держави зі сферою туризму реалізуються через прийняття нормативно-правових актів і формування потрібних для розвитку туризму умов. Ці механізми відіграють роль інституційних факторів розвитку туристичної діяльності економічного й неекономічного характеру. До їх складу зараховують такі:

I групу – інституційні фактори економічного характеру: інфраструктуру; податкові пільги та преференції підприємств, які здійснюють діяльність у галузі туризму; інвестиції; тарифи на послуги природних монополій, транспортні тарифи, тарифи страхових внесків тощо; банківські кредити; державну фінансову підтримку в різних видах і формах;

II групу – інституційні фактори неекономічного характеру: кваліфіковані кадри; маркетинг (брендинг, просування, дослідження суспільної думки тощо); інформаційний складник (рекламу, відеоролики, друковані матеріали тощо); безпеку надання туристичних послуг; координуючі органи й експертне співтовариство (асоціації туристичних організацій, робочі групи); статистичні дані у сфері туризму, які дають змогу об'єктивно оцінити розвиток сфери; державне регулювання діяльності підприємств та організацій сфери туризму; місцеве населення.

Наведена класифікація дає можливість визначити базові напрями діяльності органів державної влади в питаннях розвитку туристичної діяльності.

Так як туристична діяльність – це надання послуг з організації подорожей, а також найважливіше джерело доходів країни, а також багатьох секторів її економіки, то державна підтримка інноваційної діяльності в цій сфері необхідна й зумовлена. Базовими завданнями держави в цій галузі є:

– визначення та розроблення принципів державної політики в туристичній діяльності,

програми їх реалізації, механізму контролю й дослідження підсумків цієї діяльності (статистика, відомчі дослідження);

– формування сприятливих умов для туристської діяльності, координація дій різноманітних компаній і підприємств для створення відповідної інфраструктури, позитивної для навколишнього середовища;

– підтримка туристської діяльності й маркетингу шляхом стимулювання інновацій, створення привабливого образу країни.

Формування й упровадження інновацій вимагають сукупності зусиль різноманітних економічних і соціальних сфер і неможливі без державної підтримки.

Виходячи з особливостей діяльності органів державної влади щодо впливу на сферу туризму, доцільно виділити такі інноваційні підходи в державному регулюванні сфери туризму:

- по-перше, це інноваційні підходи до організації, визначення форм і методів державного регулювання;

- по-друге, інноваційні підходи до просування туристичного продукту на внутрішньому та міжнародному туристичному ринку;

- по-третє, розроблення нових і якісних вдосконалення раніше апробованих туристичних продуктів.

Основою впровадження й розроблення інновацій має стати інноваційна система в органах державної влади, що відповідають за розвиток туризму. При цьому не обов'язково, щоб інноваційна система була виділена в окремі підрозділи або щоб інноваційна діяльність була покладена на конкретних фахівців. Інноваційна система розглядається не за адміністративною ознакою підпорядкованості, а за ознакою конкретної участі в інноваційній діяльності. Інновації в організації державного регулювання повинні забезпечувати підвищення якості прийнятих рішень, запланованих заходів, розроблюваних програм і дієвий контроль за їх виконанням.

До інновацій в організації державного регулювання сфери туризму варто зарахувати створення при органах державної влади постійних і тимчасових комітетів і комісій, робочих та експертних груп, діяльність яких дає змогу високопрофесійно й усебічно розглядати проблемні інноваційні ситуації і приймати оптимальні рішення. Для розроблення й подальшої реалізації різних довгострокових програм необхідно створювати експертні комісії, робочі групи з включенням туди представників державних органів законодавчої та виконавчої влади, представників професійної туристської спільноти та громадськості.

Як інновації в організації державного регулювання сфери туризму також варто розглядати проведення громадських слухань і публічних обговорень проектів будівництва великих об'єктів для туристичної індустрії, таких як готельні комплекси, стадіони, театри, аквапарки, парки атракціонів та інші подібні об'єкти, концепцій розвитку туризму на території зони відпочинку, так само як й інших великомасштабних проектів і планів, намічених до реалізації на території зони відпочинку.

Великі можливості для інновацій надає безпосередня діяльність органів державної влади щодо впливу на об'єкти сфери туризму. Залежно від характеру і властивостей об'єкта вони можуть застосовуватися в різних формах і при цьому можуть використовуватися різні методи регулювання. До інновацій може бути зараховано створення особливого правового режиму економічної діяльності на певних територіях; вкладення значних державних коштів у розвиток інфраструктури територій, що стимулюють залучення приватних інвестицій у будівництво об'єктів туристичної індустрії; державне замовлення, що розміщується на конкурсній основі; різні податкові пільги, аж до скасування податку на землю і майно на кілька років; зниження орендної ставки для соціально значущих об'єктів туристичної індустрії та інші нововведення, розроблені й застосовані в практиці державного регулювання, що створили позитивний економічний або соціальний ефект.

Другим напрямом розроблення й упровадження інновацій у державне регулювання сфери туризму є просування туристичного продукту і бренду дестинації на міжнародному та внутрішньому туристичних ринках. Інновації в просуванні туристичного продукту повинні посилювати вплив на потенційних туристів, забезпечувати кращі результати, які проявляються в збільшенні потоку туристів. У більш вузькому сенсі мова йде про впровадження інновацій у маркетинг, який, увібравши в себе нові способи та засоби вирішення маркетингових завдань, перетворюється в інноваційний маркетинг як особливий вид інноваційної діяльності.

Як третій напрям розроблення й упровадження інновацій у державне регулювання сфери туризму доцільно розглядати розроблення нових і якісне поліпшення вже реалізованих на ринку туристичних продуктів. Інновації в розробленні туристичних продуктів повинні передусім забезпечувати збільшення частки ринку і прибутку за рахунок залучення нових туристів і збільшення їхніх витрат у дестинації. Туристичні продукти, що розробляються, повинні бути диференційовані за інтересами

різних груп туристів, володіти елементами незвичайності, ексклюзивності.

Висновки. Сьогодні більшість держав, які мають інноваційну модель розвитку, створюють усі передумови, щоб стимулювати інноваційну діяльність у всіх галузях народного господарства й туризмі зокрема. Загалом інноваційна діяльність органів державної влади у сфері туризму спрямована на впровадження сучасних організаційно управлінських форм діяльності, освоєння нових ринків і створення, удосконалення або зміну наявних туристичних продуктів або туристичних послуг. Незважаючи на наявність в Україні низки концепцій і програм щодо розвитку науки й інновацій, а також на періодичне обговорення проблем інноваційної та науково-технічної діяльності на парламентському рівні, прийняті рекомендації в більшості випадків не реалізуються, а фінансові, кредитні, податкові, митні й інші важелі забезпечення розвитку інноваційної діяльності не працюють. Це є основною причиною гальмування процесу передачі результатів досліджень з наукових установ і вищих навчальних закладів підприємствам реального сектора. В Україні практично немає поширених у розвинутих країнах механізмів підтримки трансферу результатів досліджень [10].

ЛІТЕРАТУРА:

1. URL: <https://media.unwto.org/ru/press-release/2015-12-15/organizatsiya-obedinennykh-natsii-provozglashaet-2017-god-mezhdunarodnym-go>.
2. Дудар Т.Г., Мельниченко В.В. Інноваційний менеджмент : навчальний посібник. Тернопіль : Економічна думка, 2008. 250 с.
3. Скрипко Т.О. Інноваційний менеджмент : підручник. Київ : Знання, 2011. 423 с.
4. Інноваційне підприємництво: креативність, комерціалізація, екосистема : навчальний посібник для вищих навчальних закладів / за ред. докт. екон. наук, проф. Ю.М. Бажала. Київ: Унів. вид-во ПУЛЬСАРИ, 2015. 278 с.
5. Зянько В.В. Інноваційне підприємництво: сутність, механізми і форми розвитку : монографія. Вінниця : УНІВЕРСУМ, 2008. 397 с.
6. Чернікова В.І. Особливості інновацій у туризмі. *Вісник ДІТБ*. 2012. № 16. С. 89–94.
7. Мізюк Б.М., Полотай Б.Я. Особливості запровадження інновацій у туристичній індустрії. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2016. Вип. 51. С. 45–49.
8. Жуков А.А., Загорин Н.Д. Инновационные аспекты управленческой деятельности на предприятиях сферы туризма : монография. Санкт-Петербург, 2006. 224 с.
9. Про інноваційну діяльність : Закон України від 05.12.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
10. Новиков В.С. Инновации в туризме. Москва : ИЦ «Академия», 2007. 208 с.
11. Егоров И.Ю. «Инновационная Украина – 2020»: основные положения национального доклада. *Экономика Украины: научный журнал*. 2015. №9 (638). С. 4–18.

УЗАГАЛЬНЕННЯ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ МІСТА

GENERALIZATION OF THE BASIS OF THE PUBLIC SPACE FUNCTIONING OF THE CITY

У статті узагальнено формування теорії публічного простору міста на основі теоретико-методологічного й функціонального підходів. Одна з основних проблем вироблення такої теорії – становлення сутнісно-категоріального апарату, для розроблення якого необхідно врахувати всі функціональні аспекти в площині цього питання. Незважаючи на велику кількість праць, присвячених дослідженню різних аспектів публічного простору міста, необхідно констатувати, що в наукових працях так і не сформовано усталеної, повноцінної дефініції цього поняття. Метою статті є огляд і впорядкування сформованих за допомогою вимірних підходів визначень поняття «публічний простір», а також його розгляд із погляду різномірних і спільних напрямів досліджень заради вироблення цілісного уявлення про способи розуміння зазначеного поняття. Для досягнення окресленої мети здійснено аналіз дефініції «публічний простір» порівняно з таким поняттям, як «суспільний простір», а також сформовано власне бачення щодо оптимальної «відправної точки» для визначення поняття «публічний простір міста». Установлено, що саме публічний простір міста слугує об'єднувальною ланкою міста, саме він забезпечує його цілісність у фізичному та соціальному планах, забезпечуючи створення міської спільноти, відображаючи соціальний прояв міста. З'ясовано, що функціональний вимір розглядається як можливість для різних форм комунікації між жителями міст, а також ефективних форм комунікації під час отримання публічних послуг і ведення ефективного діалогу населення з представниками органів влади, відкритість і прозорість у прийнятті рішень керівниками органів державної влади, підприємств, установ та організацій щодо реалізації стратегії розвитку на певній території. Хоча наявний спектр не охоплює всі властивості соціальних змін у публічному просторі міста, вони розглядаються з позицій структурного, мотиваційного та процесуального вимірів.

Ключові слова: публічний простір, суспільний простір, місто, територія, громада, приватна сфера.

The article summarizes the formation of the theory of public space based on the theoretical, methodological, and functional approaches. One of the main problems of developing such theory is the formation of a substantive-categorical apparatus, the development of which it is necessary to take into account all the functional aspects in the plane of this issue. Despite the large number of works devoted to the study of various aspects of the public space of the city, it should be noted that the scientific works have not formed a well-established, complete definition of this concept. The purpose of the article is to review and streamline the definitions of the concept of "public space" formed by means of measurable approaches, as well as to review it from the point of view of heterogeneous and common areas of research in order to develop a holistic understanding of the ways in which the concept is understood. In order to achieve this goal, an analysis of the definition of "public space" was carried out in comparison with the notion of "social space", as well as a vision of the optimal "starting point" for defining the concept of "public space of the city". It is argued that the urban space of the city is a unifying element of the city, so it ensures its integrity in the physical and social terms, leading to the creation of the urban community, reflecting the social manifestation of the city. It is established that the functional dimension is seen as an opportunity for various forms of communication between the inhabitants of the cities, as well as effective forms of communication in obtaining the public services and the effective dialogue of the population with the authorities, as well as openness and transparency in decision-making by heads of state authorities, enterprises, institutions and organizations to implement development strategies in a certain area. Although the available spectrum does not cover all the properties of social change in a city's public space, they are also viewed from a structural, motivational and procedural dimension.

Key words: public space, social space, city, territory, community, private sphere.

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-9>

Лукін С.Ю.

к. екон. наук, доцент, директор Заклад післядипломної освіти «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації»

Постановка проблеми в загальному вигляді. З розвитком сучасних технологій у великих містах, процесів урбанізації та субурбанізації (приміські території), збільшення міграційних процесів населення із сільської місцевості у великі міста, а також з урахування демографічних особливостей і міграційних процесів унаслідок воєнних дій на Сході України необхідним є здійснення системного аналізу розвитку публічного простору міста з урахуванням соціальних, економічних, політичних, демографічних особливостей. Водночас у наукових публікаціях у сфері публічного управління й адміністрування ще

не сформовано цілісного підходу до сутності публічного простору, хоча західноєвропейська наукова думка активно досліджує ці просторові форми протягом кількох останніх десятиріч.

Дослідження наукових підходів у вивченні публічного простору міста ставить усе нові актуальні питання, які потребують ґрунтовного системного аналізу й рекомендацій щодо запровадження комплексних підходів до принципів його реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Натепер поняття «публічний простір» у наукових дослідженнях з публічного управління й адміністрування є недостат-

ньо вивченим, хоча українськими вченими: В. Бакуменко, М. Білінською, В. Бодровим, В. Гошовською, В. Колтун, В. Корженко, О. Коротич, Т. Пахомовою, Я. Радиш, І. Розпутенком, В. Скуратівським, Ю. Сурміним, О. Сушинським та ін. – вже висвітлювалося зазначене поняття з позиції вивчення взаємозв'язку публічного простору й публічної політики, розвитку громадянського суспільства та територіальних громад.

На нашу думку, необхідним є системний аналіз вивчення цього поняття з урахуванням усіх сучасних технологій і реформ у публічному управлінні. Поняття розвитку міста багатогранне й різноаспектне, тому цей процес постійно вивчається науковцями. Просторовий розвиток міста та його функції досліджуються в працях З. Герасимчук, Т. Ніщик, Л. Руденко; проблемам соціально-економічного розвитку міст присвячено праці багатьох економістів, зокрема О. Бойко-Бойчук; актуальні питання забезпечення екологічної безпеки міст в умовах сталого розвитку постійно в зоні уваги таких учених, як Ю. Голік, О. Ілляш, Л. Гришина, С. Доценко, проблеми формування організаційної структури управління розвитком міст висвітлено в працях В. Мамонової.

Мета статті – статтю присвячено розгляду теоретичних підходів до визначення поняття «публічний простір» і виокремленню відмінностей між визначеннями «соціального» та «публічного» простору міста.

Виклад основного матеріалу.

Функціонування публічного простору міста українськими науковцями зазвичай розглядалося в таких наукових напрямках, як культурологія, соціологія, архітектура. Так, у дослідженнях українських учених часто публічний простір міста ототожнюється з такими поняттями, як «суспільний простір», «громадський простір» або ж навіть «соціальний простір».

Найбільш вираженою відмінністю соціального й публічного простору в наукових джерелах є та особливість, що термін «соціальний простір», на думку багатьох науковців, не може ототожнюватися з поняттям публічного простору, адже «соціальний простір» – це простір ролей, статусів і позицій, що займають індивіди, і він не має ніякої прив'язки до певної території, тобто фізичного виміру, тоді як «публічний простір» має такі виміри, як персональний, тілесний простір (часто описується як «бульбашка»); приватний закритий простір (обмежується правами власності й контролюється власником (наприклад, приватне житло)); суспільний простір (або «публічний простір» (public space)) – простір, який група сприймає як свій. Останній може

мати конкретного власника (наприклад, території кафе, торгівельно-розважальних комплексів, одним із функціональних призначень яких є взаємодія суб'єктів споживання) або ж перебувати у власності громади (наприклад, вулиці) чи бути напівприватним (внутрішній двір будинку). Публічний простір може бути відкритим (наприклад, площі) або мати обмежений доступ (наприклад, доступ за наявності квитка або ж посвідчення чи певного статусу) [2, с. 61–66].

Як слушно зазначає М. Грищенко, «публічний простір відіграє провідну роль у функціонуванні міста. Визначений фізично, він пов'язує між собою розрізнені міські осередки (забезпечуючи логістичну функцію); у соціальному вимірі він відіграє соціально значущу роль інтеграції міського населення, забезпечуючи умови для створення незапланованої анонімної взаємодії «незнайомців». Саме тому публічний простір міста слугує об'єднувальною ланкою міста, саме він забезпечує його цілісність у фізичному та соціальному планах, забезпечуючи створення міської спільноти, відображаючи соціальний прояв міста» [1, с. 31–38].

Отже, «публічний простір міста» – це певний базис чи конструкт, а також комунікаційний простір, де відбувається взаємодія та спілкування між різними соціальними групами, де кожен громадянин може реалізувати своє право на участь у політичному, соціальному, релігійному житті великої та малої соціальної групи й суспільства зокрема.

До публічного простору належать вулиці, площі, парки, сквери та інші громадські місця, передбачені для спільного перебування різних груп населення. Також до публічного простору ми зараховуємо й квазіпублічні місця (тобто місця, що перебувають у приватній власності, зберігаючи можливість відкритого доступу, і забезпечують «комунікацію незнайомців», основною функцією таких місць є забезпечення проведення вільного часу та споживання товарів і послуг) – торгівельно-розважальні центри, кафе тощо.

Певний публічний простір міста дає нам інформацію про латентні правила відкритих чи закритих просторів, психологічні та соціальні особливості належності до певної спільноти. У таких місцях часто актуалізуються й загострюються соціальні суперечності, конфлікти, владні відносини, проявляються соціальні цінності спільноти, її пріоритети й орієнтації, рівень інтегрованості, демократичності, відкритості, толерантності й розвитку спільноти, а також особливості ефектів соціалізації, соціальної ідентифікації та «сприйняття інших»,

що проявляються саме в умовах публічного простору міста.

Визначення «public space» в сучасній європейській традиції розглядається в трьох основних аспектах: 1) як відкритий простір для відпочинку, рекреації, охорони здоров'я; 2) простір дебатів; 3) доступний простір – місця для всіх або групи осіб.

На основі наукових досліджень ученими виділено властивості соціальних змін у публічному просторі міста, що відбуваються на урбанізованих територіях. Отже, соціальні зміни в публічному просторі розглядають передусім із позиції функціонального виміру, структурного виміру, функціонального виміру, мотиваційного виміру та процесуального виміру.

Функціональний вимір спрямований передусім на його функціональне призначення публічного простору.

Функціональний вимір публічного простору ми також розглядаємо як можливість для різних форм комунікації між жителями міст, а також ефективні форми комунікації під час отримання публічних послуг і ведення ефективного діалогу населення з представниками органів влади, відкритість і прозорість у прийнятті рішень керівниками органів державної влади, підприємств, установ та організацій щодо реалізацій стратегій розвитку на певній території.

Крім того, до функціонального призначення публічного простору можливим є зарахування ступеня комерціалізованості певних територій, визначення, чи є окремі публічні місця дійсно публічними: кафе, громадські пляжі, території біля водоймищ, ліси, парки тощо.

На нашу думку, необхідним також є врахування *структурного виміру публічного простору* з аналізом зонування території, форми власності території, що використовується як публічний простір, і ступеня відкритості публічного простору (відкритий або з обмеженим доступом), а також ступеня виконання публічним простором логістичної функції в місті (як він пов'язує окремі міські осередки).

Мотиваційний вимір може включати наявність певних норм поведінки в певному публічному просторі (або чи є такі норми вимогою в цьому просторі), що ідентифікуються як «свої-чужі», а також ефективну взаємодію в певному соціальному середовищі, малій чи великій соціальній групі.

Також важливим є врахування *процесуального виміру*, а саме можливі форми інтеграції (реально або потенційно) можуть забезпечувати публічний простір (зокрема міжособистісне спілкування, масові збори тощо), особливості спілкування в цьому просторі (наприклад,

масова комунікація, у більшості неперсоніфікована, персоніфікована).

Досліджуючи публічний простір територіальних громад, В. Колтун слушно зазначила, що «публічний простір територіальної громади» – це складник простору населеного пункту, який є відкритим і доступним для членів, мешканців і гостей ТГ на постійній і безоплатній основі, включає території загального користування, виділені відповідно до містобудівної документації та планів зонування, а також наземні, підземні, надземні частини будівель і споруд, спеціально призначені для використання необмеженим колом осіб з метою проведення комунікацій, професійної діяльності, дозвілля, рекреації, проведення масових заходів, організації пішохідних потоків тощо. Головною функцією публічного простору ТГ вважаємо формування й використання комунікативного потенціалу ТГ» [4, с. 1–5].

Дійсно, публічні простори сучасних міст функціонують набагато складніше. З одного боку, вони дають індивідам можливість соціальної репрезентації й контактів із незнайомцями, можливість зрозуміти свою позицію в суспільстві, а також набути статусу політичного суб'єкта. Разом із тим (і набагато частіше) публічні простори – це місця, де наділена владою коаліція економічних еліт за допомогою державних апаратів, ЗМІ і професійних творців просторів (архітекторів, дизайнерів, проєктувальників, урбаністів, маркетологів) реалізує свою політичне, економічне й культурне верховенство, створюючи «репрезентації простору [6, с. 26–33].

З іншого боку, міські соціальні рухи, урбаністичні ініціативи й виключені з публічного простору спільноти відповідають спротивом і творчим протестом, «повертаючи» (re-claiming) собі фізичний і дискурсивний простір і відвойовуючи своє «право на місто».

Зокрема, так було з рухом «Осциру» в різних містах світу у 2011–2012 рр. та протестами на площі Таксिम у Стамбулі у 2013 р. Події Євромайдану й Революції Гідності в Києві у 2014 році та інших українських містах так само можна й варто розглядати в термінах повернення публічного простору і здобуття громадянами права бути «видимими» політичними суб'єктами через активну репрезентацію в міському просторі.

Так, якщо ми розглядаємо сучасні міста, то можемо зазначити, що в них ми знаходимо недостатню кількість ознак, які вказують на публічність, адже публічність включає такі ключові ознаки міста, як вільний необмежений доступ, чітке розмежування публічного

й приватного, вільна комунікація між жителями міст і суспільства загалом.

Класичні міські публічні простори стрімко занепадають і зникають. Ці процеси пов'язані як із приватизацією їх, так і (набагато більше) із занепадом публічного життя, зникненням самого феномена публічної людини та з розмиванням поняття місця (place) в сучасній культурі. Так, стрімке зростання мобільності сучасного міського населення й доступ до глобальних інформаційних мереж призводять до того, що місце як таке перестає сприйматися як щось статичне й цінне саме по собі.

Традиційні міські публічні простори втрачають свій унікальний антропологічний складник – характерні для цього місця, соціуму й часу просторові соціальні практики. Це призводить до появи феномена, який французький антрополог Марк Оже понад 20 років тому назвав «не-місцями» супермодерності – «неантропологічні» простори без ідентичності та історії, місця транзиту, споживання й невизначеності, місця з дуже обмеженою «програмою» [5, с. 64–71].

Контроль публічних просторів з боку держави та домінантна ідеологія створюють такі режими використання і способи сприйняття простору, які виключають із нього цілі соціальні групи (бідних, безхатченків, мігрантів та інших).

Зрозуміти функціонування публічного простору як фактору, що безпосередньо сприяє соціальному й культурному різноманіттю міського життя, а також як «сцени» повсякденного життя й «місця демократії» в сучасних містах неможливо поза аналізом соціальних відносин контролю, домінування, виключення й репрезентації, що відтворюються в ньому, значно ускладнюючи абстрактне протиставлення приватного й публічного, державного й громадянського [3].

Знайти традиційні публічні простори (муніципальні площі й парки) в сучасних містах стає дедалі важче, адже публічна й приватна сфери в них надзвичайно переплетені; багато номінально приватних просторів слугують публічним потребам.

Виходячи із цього протиріччя, американські соціологи міст Захарія Ніл та Ентоні Орам пропонують таке узагальнено нейтральне визначення: *публічні простори* – це «всі простори, відкриті та доступні для всіх представників публіки в суспільстві в принципі, хоча необов'язково на практиці» [7, с. 1].

Таке нейтральне визначення на перший погляд дає змогу оминати проблематичне протиставлення «приватне – публічне» і включити в публічну сферу ті простори, які,

не будучи публічними за формою власності, фактично виконують публічні функції. Разом із тим воно досить розмите й не враховує такого елемента справжнього публічного простору, як сприяння соціальним інтеракціям і реалізація громадянських свобод.

На думку М. Кон, міські простори можна помістити на довгій прямій, на «публічному» кінці якої розташовуватиметься «класичний форум» (спеціально створений державою простір для необмеженої соціальної комунікації), а на «приватному» – закриті для сторонніх приватне помешкання, захищене від вторгнення законами. Між ними розташовуються всі ті різноманітні гібридні простори, які виконують публічні функції, але не відповідають усім критеріям традиційних публічних просторів: від кафе до торговельних центрів. Їх М. Кон пропонує називати «соціальними просторами» [4, с. 1–17]. Питання «Можна вважати соціальні простори публічними чи вони мають забезпечувати рівний доступ?» стає одним із ключових, коли мова йде про просторову справедливість і «повернення» публічних просторів. Від відповіді на це питання залежить, чи зможемо ми реалізувати в таких просторах свої громадянські права.

Маргарет Кон наголошує, що доступність і власність самі не визначають якість публічного простору, для цього потрібно враховувати характер соціальних інтеракцій, яким сприяє цей простір. Одні простори сприяють незапланованим контактам між людьми, тоді як інші спрямовують громадську увагу на певний об'єкт і посилюють колективну ізоляцію (як торговельні центри). І навіть в інклюзивних просторах можуть існувати невидимі форми виключення. Щоб наочніше продемонструвати це розрізнення, дослідниця, крім інтерсуб'єктивності, використовує також поняття спектаклю, введене Гі Дебором. «Простори спектаклю»: кінотеатри, стадіони, виставкові зали та подіуми, а також телевізійні ток-шоу – збирають маси людей разом, але концентрують їхню увагу на самому спектаклі, забираючи в них можливість участі й діалогу, а отже, і спільного творення нових вимірів публічності [4, с. 10–11].

Останні 30 років увага більшості дослідників міст прикута до особливостей створення нових публічних просторів, тактик їх використання й боротьби за них. Можна виділити три основні визначення публічного простору: економічне, соціально-просторове та політичне [7]. Певною мірою вони доповнюють один одного й відповідають трьом компонентам визначення публічного простору, виокремленим Маргарет Кон.

З погляду *економічного визначення* «публічного простору» цей підхід передбачає три режими публічності й використання публічних просторів:

Quintessential (Traditional) public forum – простори, спеціально створені (зазвичай державою) для соціальних інтеракцій, публічного життя й реалізації громадянських свобод.

Non-public forum та Limited public forum – місця зі змішаним режимом доступності, в яких дозволені не всі види громадської політичної активності.

Юридичне визначення публічності/приватності простору переводить проблему з академічної в легальну площину, адже, керуючись законом, суди можуть зобов'язувати власників приватних просторів, які є загальнодоступними, не перешкоджати реалізовувати громадянам політичні права, і так перетворюють ці простори на публічні. І, навпаки, суди можуть заборонити громадську активність навіть у публічних просторах, створених державою, виключаючи їх із публічної сфери.

Варто зазначити, що в українському законодавстві відсутнє визначення поняття «публічний простір»; у регулятивних актах, які стосуються міського управління й містопланування, визначаються лише так звані «простори громадського використання».

Висновки. З наведеного аналізу випливає, що в наукових джерелах публічний простір більше розглядають у напрямках соціології, культурології, архітектури, урбаністики, а предметом спеціального опрацювання в галузі науки публічного управління та адміністрування це поняття залишається недостатньо вивченим і потребує подальших наукових досліджень.

На основі аналізу наукових джерел визначено, що публічний простір передбачає

постійну ефективну взаємодію й комунікацію в суспільстві. Публічний простір повинен бути відкритим і передбачати ефективний діалог влади і громади міста. Також відкрита комунікація в публічному просторі передбачає наявність суспільних інститутів і залучення представників громади міста до активних соціальних і політичних процесів у прийнятті політичних і соціальних рішень. Важливим аспектом у публічному просторі міста є безпека й реалізація суспільних інтересів жителів і гостей міста.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грищенко М. Публічний простір міста як об'єкт соціологічного дослідження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Соціологія»*. 2016. Вип. 1. С. 31–38.
2. Жулькевська О.В., Грищенко М.В. Суспільний простір міста як об'єкт соціологічного вивчення та емпіричний референт соціальних змін. *Соціологічні студії*. 2012. № 1. С. 61–66.
3. Котуков О. Теоретичні засади формування публічного та публічно-політичного просторів. Ефективність державного управління. *Collection of scientific works*. 2015. Issue 43 “Efficacy Public Administration”.
4. Колтун В.С. Публічний простір у процесах консолідації територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне видання*. 2018. С. 1–5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf.
5. Сеннет Р. Падение публичного человека. Москва : Логос, 2002. 424 с.
6. Тищенко І.М. Міський публічний простір: підходи до визначення. *Майстеріум*. 2017. Вип. 59 : Культурологія. С. 26–33.
7. Neal, Zachary. (2018). Seeking common ground: three perspectives on public space. In: *Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Urban Design and Planning*. Issue DP000, 2018, pp. 1–8.

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІННОВАЦІЙНОГО КАПІТАЛУ ДЛЯ ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА

TO THE PROBLEM OF IMPROVING THE MECHANISM OF STATE GOVERNANCE DEVELOPMENT OF INNOVATIVE CAPITAL FOR THE POSTINDUSTRIAL SUSTAINABLE TOURISM

У статті висвітлено проблему вдосконалення механізму державного управління розвитком інноваційного капіталу для галузі туризму постіндустріального суспільства. Розглянуто розуміння вирішення цієї проблеми на основі управління розбудовою та функціонуванням інноваційних освітніх структур на базі вищої школи. Цей підхід ґрунтується на теоретичних розробках моделей державного управління системою фахової підготовки для індустріального й постіндустріального виробництва. Представлено відмінності в співвідношенні розвитку секторів економіки для суспільств з індустріальним і постіндустріальним виробництвом. Указано на соціальну адекватність певних моделей неперервної освіти для індустріального та постіндустріального виробництва. Показано роль вищої освіти в підготовці фахівців для кожного з виробництв. Звернено увагу на роль вищої регіональної освіти в підготовці фахівців із туризму з інноваційним мисленням та інноваційною культурою для економіки. Відзначено роль інноваційного капіталу для зростання економіки й науково-технічного прогресу постіндустріального суспільства. Зазначено необхідність змін у професійній підготовці фахівців з туризму під час переходу країни до постіндустріального виробництва. Надано сутність людського капіталу. Представлено розуміння інноваційного капіталу та розкрито його складники. Відзначено необхідність інноваційної освітньої регіональної інфраструктури для створення інноваційного простору фахової підготовки. Надано основні напрями вдосконалення механізму державного управління розвитком інноваційного капіталу для галузі туризму. До напрямів удосконалення державного управління розвитком інноваційного капіталу для галузі туризму зазначено впровадження зарубіжного досвіду країн із розвиненою туристичною індустрією. Також указано створення інноваційної освітньої інфраструктури на базі університетів для розвитку й реалізації підприємницького потенціалу фахівців з туризму. Відзначено необхідність надання консультативних послуг для студентів для реалізації власної справи – бізнес-проекту – в умовах інноваційної освітньої інфраструктури.

Ключові слова: механізм державного управління, напрями вдосконалення державного управління, інноваційна освітня інфраструктура, вища школа, інноваційний капітал, фахівці з туризму.

тура, вища школа, інноваційний капітал, фахівці з туризму.

The article deals with the problem of improving the mechanism of state management of the development of innovative capital for the tourism industry of post-industrial society. The understanding of the solution of this problem on the basis of management of development and functioning of innovative educational structures on the basis of higher education is shown. This approach is based on the theoretical development of models of state management of the system of professional training for industrial and post-industrial production. Differences in the ratio of development of economic sectors for societies with industrial and post-industrial production are presented. The social adequacy of certain models of continuous education for industrial and post-industrial production is indicated. The role of higher education in the training of specialists for each industry is shown. Attention is drawn to the role of higher regional education in training tourism professionals with innovative thinking and innovative culture for the economy. The role of innovation capital for the growth of economy and scientific and technological progress of post-industrial society is noted. The necessity of changes in the professional training of tourism specialists in the transition of the country to post-industrial production is noted. The essence of human capital is given. Understanding of innovative capital is presented and its components are revealed. The need for innovative educational regional infrastructure to create an innovative space for professional training was noted. The basic directions of improvement of the mechanism of state management of development of innovative capital for the branch of tourism are given. The directions of improvement of the state management of the development of innovative capital for the tourism industry include introduction of foreign experience of countries with developed tourism industry. Also included is the creation of an innovative educational infrastructure based on universities to develop and realize the entrepreneurial potential of tourism professionals. The necessity of providing advisory services for students for realization of their own business – business project in the conditions of innovative educational infrastructure was noted.

Key words: mechanism of public administration, directions of improvement of public administration, innovative educational infrastructure, higher school, innovative capital, specialists in tourism.

УДК 338.48:378:379.85:351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-10>

Любчук О.К.

д. наук з держ. упр., професор,
завідувач кафедри туризму
Приазовський державний технічний
університет

Ярченко Ю.В.

к. іст. наук,
доцент кафедри туризму
Приазовський державний технічний
університет

Сахно С.В.

к. психол. наук,
доцент кафедри туризму
Приазовський державний технічний
університет

Постановка проблеми в загальному вигляді. Згідно з оцінками Всесвітнього банку, фізичний капітал у сучасній економіці формує 16% загального багатства кожної країни, природний – 20%, а людський капітал – 64%. У Японії та Германії частка людського капіталу становить до 80% національного багатства.

Значення інноваційного капіталу як складника неуречевленого капіталу для країни проявляється в його ролі як стратегічного ресурсу динамічного зростання економіки й науково-технічного прогресу постіндустріального суспільства. Тому проблема вдосконалення механізму державного управління

розвитком інноваційного капіталу для галузі туризму як провідного сектору нової економіки потребує подальшого вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових працях Гаєвської, Н. Діденко, О. Жабенко, Н. Колісниченко, В. Лобас, В. Лугового, С. Майбороди, Г. Огаренко, В. Токаревої, О. Тягушевої, О. Черниш та інших аналізувалися проблеми державного управління системою освіти, її окремими складниками, менеджмент-освітою, регіональною освітою, процесом навчання, інноваційними університетськими комплексами, визначалися особливості й тенденції управління освітою тощо. Багатьма сучасними дослідниками аналізувалася проблема людського капіталу, зокрема В. Антонок з'ясувала складники неуреченого капіталу; Л. Янковська виокремила зовнішні чинники, що впливають на величину та якість людського капіталу; О. Любчук розробила структуру неуреченого капіталу для постіндустріального суспільства і подала розуміння інноваційного капіталу та його складників. Проблема «інноваційної якості» людських ресурсів досліджувалася в роботах Л. Семів, Р. Семів, С. Шульц. Значення сформованості інноваційної культури для розбудови інноваційного регіонального простору з'ясовувалося В. Токаревою, складники інноваційного регіонального освітнього простору та їх характеристики розкривалися в дослідженні М. Бачинської. Стратегічні засади розвитку підприємництва в Україні та вияв і розвиток його підприємницького потенціалу розробляли Н. Бельська, О. Любчук, С. Поважний, В. Цап.

Виділення не вирішених частин загальної проблеми. Перехід від індустріального до постіндустріального суспільства потребує створення умов у системі фахової підготовки у вищій школі для виявлення та подальшого розвитку інноваційного складника неуреченого капіталу для соціально-економічного розвитку кожного регіону та країни загалом. Туризм входить у ТОП-5 галузей, що приносять найбільші доходи у світі. За прибутковістю вона випереджає навіть вугільну промисловість. Туризм для сьогодення є одним із найбільш перспективних напрямів розбудови як постіндустріального суспільства, так і ринкової економіки. Незважаючи на те що сучасний стан розвитку туристичної галузі супроводжується активізацією підприємницької активності у сфері туризму, міжнародною конкуренцією, зміною в потребах туристів, проблема відповідності розвитку туристичної галузі в Україні світовим тенденціям є не вирішеною. Тому дослідження про-

блеми вдосконалення механізму державного управління розвитком інноваційного капіталу для галузі туризму постіндустріального суспільства є затребуваним.

Мета статті полягає в з'ясуванні напрямів удосконалення механізму державного управління розвитком інноваційного капіталу для галузі туризму постіндустріального виробництва.

Виклад основного матеріалу. Для індустріального суспільства, як констатує О. Черниш, зайнятість населення в секторах економіки становить 20:50:30, тобто 20% населення зайнято в сільському господарстві й добувній промисловості – первинному секторі економіки, 50% населення зайнято в обробній промисловості – вторинному секторі економіки, 30% населення зайнято у сфері послуг – третинному секторі економіки; для постіндустріального суспільства зайнятість населення в секторах економіки становить 10:10:80, тобто 10% населення зайнято в сільському господарстві та добувній промисловості – первинному секторі економіки, 10% населення зайнято в обробній промисловості – вторинному секторі економіки, 80% населення зайнято у сфері послуг – третинному секторі економіки [3].

Для індустріального виробництва соціально-адекватною була знаннєво-орієнтована модель неперервної освіти, вища освіта якої була елітарною, надавала якісні фундаментальні знання, що забезпечували високий професіоналізм протягом усієї життєдіяльності, а також соціальний і матеріальний статус у суспільстві. Для постіндустріального виробництва соціально-адекватною є модель неперервної освіти, яка базується на суб'єкт-суб'єктній парадигмі, вища освіта якої стає масовою й високий статус у суспільстві забезпечується особистісними зусиллями в навчанні протягом життя, де вища освіта є тільки необхідним етапом у професійному становленні фахівця, в розкритті його творчого та інноваційного потенціалів завдяки становленню вищої освіти елементом інноваційної освітньої інфраструктури, інноваційного освітнього простору [2].

В умовах переходу до постіндустріального суспільства на конкурентоздатність секторів економіки країни, зокрема туризму, впливає рівень розвитку регіональної системи освіти, її спроможність навчати та підготувати кадри з інноваційним мисленням та інноваційною культурою.

Людський капітал, згідно з дослідженнями Л. Янковської, – це та частина людського потенціалу, яким володіє підприємство, регіон,

держава; це те, що насправді використовується в господарських процесах, тоді як потенціал – це те, чим потенційно володіє структура (регіон, держава). Основою людського капіталу в регіоні є людські ресурси, якість та обсяг яких визначається наявністю в них робочої сили. На величину і якість людського капіталу впливають зовнішні чинники – економічна й соціальна політика держави, рівень розвитку економіки, демографічні процеси тощо [4].

Під інноваційним капіталом суспільства «знань» розуміємо інноваційний потенціал суспільства, який застосовується в процесі економічного розвитку, до складників якого належать здатності особистості до інноваційної діяльності, до практичного впровадження інновацій; організаційно-лідерський потенціал; підприємницький потенціал; неформалізовані знання, уміння, навички, здібності (таланти); фізичне та психічне здоров'я; соціально-психологічні характеристики людини: моральні цінності, соціальні норми, загальна культура, мобільність; соціальні відносини: соціальна взаємодія, соціальна справедливість; спрямованість (мотивація) на інноваційну діяльність; упроваджені результати інноваційної праці в економіці: нові товари та послуги (на основі наукових розробок), організація їх виробництва. Інноваційний капітал як складник неуреченого капіталу постіндустріального суспільства повинен включати до свого складу такі складники:

- спрямованість (мотивація) на інноваційну діяльність;
- уміння вчитися нового або створювати його в стабільних і нестабільних соціально-економічних умовах упродовж життя;
- здатність до інноваційної діяльності, здатність до практичного впровадження інновацій, організаційно-лідерський потенціал;
- упроваджені результати інтелектуальної праці в економіці: нові товари та послуги (на основі наукових розробок), організацію їх виробництва [2].

Інноваційний капітал включає до свого складу також спільні елементи з людським, інтелектуальним і соціальним капіталами. Як зазначає В. Антонюк, інтеграція між різними формами неуреченого капіталу забезпечується не тільки тим, що вони мають спільні елементи, а і їх тісною взаємодією та взаємним впливом. Особливістю неуреченого капіталу є його збільшення, а не зменшення під час використання, невичерпність, що впливає на становлення його основним чинником економічного розвитку та соціального прогресу [1].

Для становлення інноваційного освітнього простору необхідним є впровадження інно-

вацій як у систему неперервної освіти регіону, в підготовку державних службовців та управлінських кадрів, так і в процес розбудови ефективної співпраці між центральними й регіональними органами управління та освітою (університетами) як суб'єктом інноваційної освітньої діяльності. Розвиток інноваційного простору фахової підготовки передбачає подальшу розбудову інноваційної освітньої регіональної інфраструктури (бізнес-інкубаторів, інноваційних центрів, регіональних науково-освітніх комплексів, технопарків тощо) як складника інноваційної інфраструктури регіону.

До основних напрямів удосконалення механізму державного управління розвитком інноваційного капіталу для галузі туризму варто зарахувати такі:

- визначення на основі теоретичного аналізу найбільш ефективних моделей державного управління фаховою підготовкою інноваційних кадрів для галузі туризму в розвинених країнах світу та їх упровадження;
- створення координаційних органів, до складу яких входили б представники головного управління промисловості й розвитку інфраструктури, професійних асоціацій роботодавців, ради ректорів регіону, громадських організацій, студентського самоуправління вищих навчальних закладів, регіонального фонду підтримки підприємництва для розроблення й підписання угод про партнерство в підготовці затребуваних кадрів, підвищення кваліфікації працівників підприємств на базі вишів; визначення перспектив випереджаючої підготовки спеціалістів; розроблення регіональних проектів; сприяння підготовці затребуваних висококваліфікованих спеціалістів;
- набуття університетами статусу інноваційних науково-освітньо-промислових комплексів, регіональних методичних центрів освіти, науки й культури, що розробляють регіональну тематику на замовлення органів державної влади й бізнесових регіональних структур;
- створення на базі університетів інноваційного середовища регіону: технопарків, бізнес-інкубаторів, інноваційних виробництв на базі окремих вишів, створення експериментальних цехів, заводів, малосерійних наукоємних виробництв з виходом на ринок наукоємної продукції, інших суб'єктів підприємницької діяльності, що надають підготовку до підприємницької діяльності та здійснюють кадрове, правове, психологічне, маркетингове, інвестиційне забезпечення й супровід інноваційної діяльності;
- вихід національної системи вищої освіти з підготовки фахівців з туризму на ринок світових освітніх послуг, поглиблення міжнарод-

ної співпраці, розширення участі навчальних закладів, викладачів і студентів, наукових працівників у проектах міжнародних організацій і співтовариств;

– підготовка фахівців зі сформованою інноваційною культурою, громадянською, особистісними та соціальними компетенціями, які мають фундаментальні наукові знання, вміють самостійно здобувати необхідну інформацію й на основі засвоєних методик наукового дослідження перетворювати її на інновації для стратегічного вирішення актуальних суспільних проблем, здатних адаптуватися до життєдіяльності в нестабільних, мінливих соціально-економічних умовах, що передбачає підготовку випускників вищої школи не до конкретного робочого місця, а до роботи в певній галузі, до широкої участі в трудовій діяльності;

– підвищення якості фахової підготовки інноваційних кадрів для галузі туризму на основі вияву, підтримки та розвитку здібностей і талантів, підприємницького потенціалу в студентській молоді;

– упровадження наукових розробок щодо формування вміння вчитися впродовж життя в систему формальної освіти для розбудови інформального складника неперервної освіти;

– сприяння розбудові інноваційної освітньої інфраструктури на базі університетів для розвитку й реалізації підприємницького потенціалу майбутніх фахівців з туризму;

– надання необхідних консультативних послуг для максимального наближення випускників в умовах інноваційної освітньої інфраструктури до реалізації власної справи – бізнес-проекту – після закінчення навчального закладу;

– створення бізнес-інкубатору як громадської організації на базі вищої школи – структури, яка не тільки сприяє фахівцям із туризму в їхньому працевлаштуванні, а й поєднує теоретичну і практичну інноваційну підготовку, дає змогу кардинально перебудувати програми

підготовок спеціалістів у сфері обслуговування та наблизити їх до реальних умов існування в нестабільні кризові періоди розвитку економіки, вирішувати стратегічне завдання – підвищити якість підготовки інноваційних кадрів для розвитку малого й середнього бізнесу в регіоні.

Висновки. Отже, аналіз результатів проведених досліджень показав, що до інноваційних підходів, затребуваних у підготовці інноваційних кадрів для галузі туризму, варто зарахувати перебудову освітньо-професійного простору вищого навчального закладу в складник інноваційної освітньої інфраструктури регіону. Це стає можливим завдяки створенню та функціонуванню інноваційної освітньої інфраструктури в регіоні – громадської організації – міського бізнес-інкубатору на базі вищого навчального закладу, державно-громадське управління якої сприяє виконанню інноваційної освітньої функції – підготовці студентів спеціальності «Туризм» як соціальних інноваторів для економіки регіону.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонюк В.П. Формування та використання людського капіталу в Україні: соціально-економічна оцінка та забезпечення розвитку : монографія. Донецьк : Ін-т економіки промисловості НАН України, 2007. 348 с.
2. Любчук О.К. Теоретико-методологічні засади державного управління неперервною освітою в Україні та її регіонах : монографія. Донецьк : СПД Куприянов, 2010. 406 с.
3. Черниш О.І. Теоретико-методологічні засади формування нових механізмів державного регулювання в сфері соціально значимих послуг : дис. ... докт. наук з держ. управління : 25.00.02. Донецьк, 2005. 433 с.
4. Янковська Л.А. Формування освітньо-фахового потенціалу в системі соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис. ... докт. екон. наук : 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика». Львів, 2008. 49 с.

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ШЛЯХОМ ФОРМУВАННЯ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ МОЛОДІ

DEVELOPMENT OF SOCIAL POTENTIAL BY THE FORMATION OF YOUTH VALUE ORIENTATIONS

Трансформаційні процеси, що нині відбуваються в Україні, надають нового, особливого змісту цінностям і ціннісним орієнтаціям і водночас ускладнюють адаптацію молоді до нових соціально-культурних умов. Дослідження проблем, оскільки вони пов'язані з ціннісними орієнтаціями молоді, більше мають практичний характер, тому що будь-яка людська діяльність немислима без цінностей, які надають їй цілеспрямованого смислу. Сучасні трансформаційні процеси спонукають до зміни системи ціннісних орієнтацій та основних життєвих цінностей молоді, яка є найвразливішою до таких змін. Дослідження останніх років свідчать про серйозні зміни ціннісної свідомості нашого суспільства загалом і молоді, а головним чином студентства як невід'ємного його складника. Система ціннісних орієнтацій особистості студента вибудовується впродовж тривалого часу в процесі навчання, дозвілля, спілкування, під впливом ЗМІ, глобальної мережі Інтернет тощо. Тому трансформація життєвих цінностей і ціннісних орієнтацій сучасної студентської молоді стала об'єктом детальних соціологічних досліджень. У статті досліджено розвиток соціального потенціалу шляхом формування ціннісних орієнтацій молоді. За результатами соціологічного дослідження проаналізовано актуальні проблеми ціннісних орієнтацій сучасної студентської української молоді; визначено життєві цілі молоді в українському суспільстві; досліджено фактори, які можуть перешкодити молоді в реалізації життєвих планів; вивчено ієрархію найбільш прийнятих і неприйнятних людських рис; проаналізовано чинники, що мають вирішальний вплив на вибір майбутньої професії української молоді. Перетворення потенціалу в капітал відбувається насамперед через інститути соціального потенціалу – колективи (формальні й неформальні), що формуються за місцем роботи, проживання чи за інтересами. Поява креативного класу дала потужний стимул розвитку недержавних інститутів соціального потенціалу і створення принципово нових, здатних акумулювати творчу енергію. Особливо це помітно на прикладі появи і стрімкого зростання числа користувачів Інтернетом, послугами мобільного зв'язку та, як наслідок, появи соціальних мереж. Сьогодні рівень і темпи розвитку економіки, суспільства й держави багато в чому залежать від ціннісних орієнтацій молоді. Тому сприяння їх формуванню в інтересах прискореного економічного розвитку є не просто найважливішою умовою останнього, а й спочатку найпершим кроком у реалізації успішної стратегії.

Ключові слова: соціальний потенціал, молодь, ціннісні орієнтири, соціальний капітал, освіта, здоров'я.

The transformational processes that are currently taking place in Ukraine provide a new, special content for values and values, and at the same time complicate the young person's adaptation to new socio-cultural conditions. Studies of problems, as they relate to the value orientations of young people, are more practical in nature, because any human activity is unthinkable without values that give it purposeful meaning. Modern transformational processes lead to a change in the system of values and basic life values of young people, which is most vulnerable to such changes. Recent years have shown that there has been a profound change in the value consciousness of our society as a whole and of young people, and, above all, of students as an integral part of it. The system of value orientations of the student's personality is built up over a long time in the process of study, leisure, communication, under the influence of mass media, the Internet and so on. Therefore, the transformation of the values and values of modern student youth has become the object of detailed sociological research. The article explores the development of social potential through the formation of value orientations of youth. According to the results of a sociological study, the article analyzes the current problems of value orientations of modern student Ukrainian youth; the life goals of youth in Ukrainian society are defined; The factors that may hinder youth in the implementation of life plans have been investigated; studied the hierarchy of the most accepted and unacceptable human qualities; factors that have a decisive influence on the choice of the future profession of Ukrainian youth are analyzed. The conversion of potential into capital occurs primarily through institutions of social potential – collectives (formal and informal), which are formed by place of work, residence or by interests. The emergence of the creative class gave a powerful impetus to the development of non-governmental institutions of social potential and the creation of fundamentally new ones that can accumulate creative energy. This is especially noticeable on the example of the emergence and rapid growth of the number of Internet users, mobile services and, as a result, the emergence of social networks. Today, the level and pace of development of the economy, society and the state is largely dependent on the value orientations of youth. Therefore, promoting their formation in the interests of accelerated economic development is not only the most important condition for the latter, but first the first step in implementing a successful strategy.

Key words: social potential, youth, value guidelines, social capital, education, health.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-11>

Марухленко О.В.

к. екон. наук,
докторант кафедри соціальної
і гуманітарної політики
Національна академія державного
управління при Президентові України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Соціальний потенціал – складник національного людського потенціалу й національного багатства. Він складається з громад-

ських, політичних, релігійних та інших інститутів, які акумулюють творчу енергію колективів і реалізують суспільну функцію нації. Розвиток цих інститутів визначає рівень розвитку

суспільства і якість політичної системи. Коли існують невідповідність між ними, то в суспільстві можлива, навіть неминуха політична криза, а ефективний економічний розвиток серйозно утруднено. Саме така невідповідність між ступенем розвитку інститутів соціального потенціалу, рівнем суспільного розвитку і якістю правлячої еліти й управління існує в сучасній Україні.

Найважливіша частина національного багатства – національний людський потенціал – багато в чому складається з інститутів соціального потенціалу, визначає міць національного багатства, а ступінь їх розвитку зумовлює можливість перетворення національного людського потенціалу (далі – НЛП) в національний людський капітал (НЛК), тобто якість управління. І, відповідно, навпаки.

Реалізація НЛП, чи перетворення потенціалу в капітал, відбувається насамперед через інститути соціального потенціалу – колективи (формальні й неформальні), що формуються за місцем роботи, проживання чи за інтересами. Поява креативного класу дала потужний стимул розвитку недержавних інститутів соціального потенціалу і створення принципово нових, здатних акумулювати творчу енергію. Особливо це помітно на прикладі появи і стрімкого зростання числа користувачів Інтернетом, послугами мобільного зв'язку та, як наслідок, появи соціальних мереж.

Сьогодні рівень і темпи розвитку економіки, суспільства й держави багато в чому залежать від ціннісних орієнтацій молоді. Тому сприяння їх формуванню в інтересах прискореного економічного розвитку є не просто найважливішою умовою останнього, а й спочатку найпершим кроком у реалізації успішної стратегії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теорія людського потенціалу, основоположниками якої є А. Сміт, А. Маслоу, отримала розвиток у дослідженнях Г. Беккера [2], А. Сена, які обґрунтували положення, що процес розвитку – це не тільки зростання матеріального або економічного добробуту, а й розширення можливостей людини, що має на увазі «велику свободу вибору, щоб кожен міг вибирати з великої кількості варіантів ту мету і той спосіб життя, які він вважає кращими» [3].

Проблеми цінностей і ціннісних орієнтацій розглядалися в роботах М. Вебера, Е. Дюркгейма, М. Рокича й інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак сьогодні виникла проблема невідповідності структури і якості освіти української молоді потребам суспільства, а також недостатньої мотивації молоді до самоосвіти й самовдосконалення. Тільки

відносно невелика частина молоді відрізняється прихильністю до яскраво виражених людських цінностей. Авторська позиція полягає в необхідності оптимізації ціннісно-мотиваційної сфери молоді, що сприятиме розвитку й використанню її потенціалу для формування регіональних економічних систем.

Мета статті – провести дослідження розвитку соціального потенціалу шляхом формування ціннісних орієнтацій молоді.

Виклад основного матеріалу.

Дослідження соціального потенціалу шляхом формування ціннісних орієнтацій молоді проводилося на основі результатів репрезентативного соціологічного дослідження становища молоді. Сьогодні спостерігається тенденція зниження питомої ваги молоді в працездатному віці. Крім загальної тенденції зниження народжуваності в певних періодах, Україна зазнає впливу Польщі, куди йде відтік кваліфікованих молодих кадрів. Закріплення молодих кадрів на місцях забезпечується більш-менш успішно реалізацією низки державних і регіональних програм. Варто зазначити, що чинна практика підтримки молоді державою й різними приватними фондами в розвинених країнах максимально орієнтована на забезпечення навчання молодих людей у навчальних закладах. Практично повсюдно організовано безкоштовне навчання у вищих навчальних закладах у Німеччині, здійснюється пільгове кредитування й надається можливість здобуття вищої освіти під час служби в армії в Ізраїлі тощо. Усе це свідчить про усвідомлення владою цих країн необхідності формування кваліфікованого працівника, особистості, яка прагне до самовдосконалення. Однак водночас знижується ефективність цих заходів. Найчастіше відзначаються зміна ціннісного профілю молодих людей, деформація оцінки навколишньої дійсності. Сама по собі освіта все менше гарантує можливість працевлаштування та гідного заробітку, що особливо стало помітно в здавалося б благополучній із погляду якості вищої освіти країні – США, де останніми роками швидко зростає кількість випускників університетів, які не здатні повернути освітній кредит через відсутність роботи з необхідним для повернення кредиту рівнем заробітної плати. Суспільство хвилює споживча позиція молодих людей, які, отримавши фінансову підтримку, вважають, що держава повинна й надалі дбати про них, про їхнє працевлаштування та доходи. Утриманство, пізніше дорослішання, небажання прийняти на себе відповідальність за своє життя, прагнення звинувачувати у своїх проблемах старше покоління характерно для багатьох молодих людей

незалежно від місця проживання. На якісному рівні взаємозв'язок рівня розвитку соціального, людського потенціалу з питомою вагою і якісним складом молоді видається одно-значно значущим і прямим.

Однією з головних проблем є низький рівень усвідомленості молоддю реалій життя, своїх можливостей. Дослідження, проведені в США, показали, що рівень усвідомленості реалій життя покоління «Міленіум» (до 35 років) досить високий (рис. 1). Для них характерно усвідомлення себе як покоління самодостатніх людей (59%), разом із тим марнотратних (49%) у тому, що стосується їхніх потреб, і

жадібних (43%) у тому, що стосується потреб інших людей. 39% молодих людей зараховують себе до ідеалістів, а 31% – до циніків.

В Україні аналогічного дослідження не проводилося, проте деякі зіставлення можна зробити. У рамках дослідження проведено репрезентативне соціологічне дослідження становища молоді Центром незалежних соціологічних досліджень «ОМЕГА» на замовлення Міністерства молоді та спорту України.

Результати тестування виявилися досить неоднозначними й навіть суперечливими. Молоді жінки, порівняно з чоловіками, є більшою мірою орієнтовані на досягнення сімей-

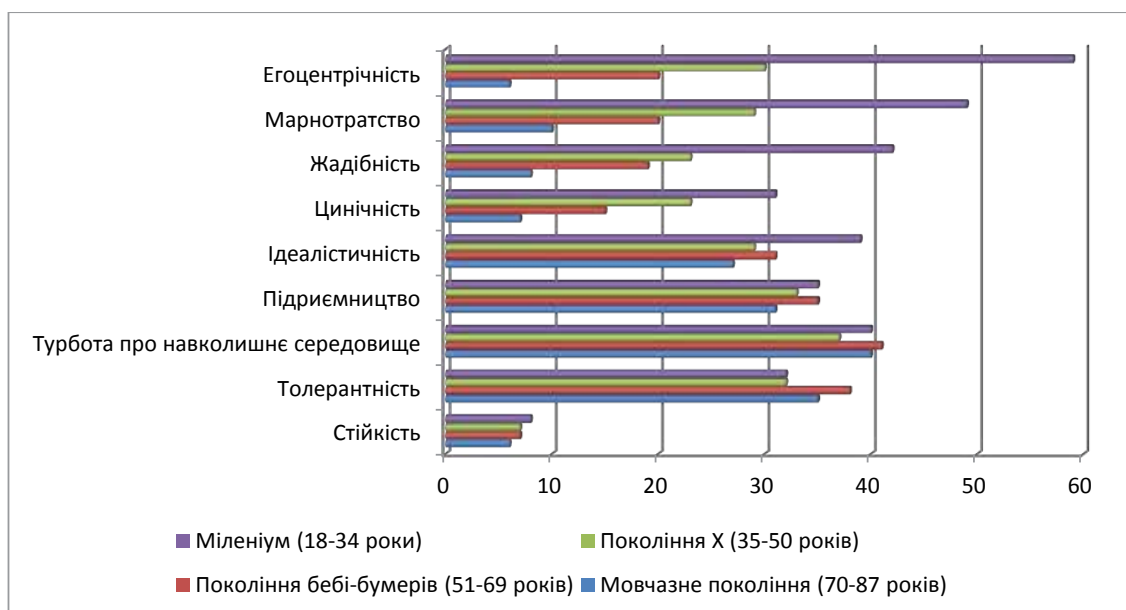


Рис. 1. Цінності різних поколінь [4]

Таблиця 1

Розподіл відповідей на питання «Чого найбільше Ви хотіли б досягти в житті» (серед усіх респондентів, N=1200), залежно від статі, % [5]

	Чоловіки	Жінки
Сімейного щастя	63,7	79,8
Зробити кар'єру	49,3	46,8
Бути вільним і незалежним у своїх рішеннях і вчинках	36,6	39,4
Мати можливість реалізувати свій талант і здібності	34,0	30,1
Багатства	27,9	22,1
Стати кваліфікованим спеціалістом	16,8	20,4
Принести користь своїй країні	13,9	11,4
Спокою та можливості ні в що не втручатися	10,6	10,4
Влади	6,8	3,5
Слави	5,1	2,5
Важко відповісти	0,8	0,8
Нічого	1,0	0,2
Інше	0,2	0,4

ного щастя (79,8% та 63,7% відповідно) і бути кваліфікованим спеціалістом (20,4% та 16,8% відповідно). Молоді чоловіки, порівняно з молодими жінками, частіше хотіли б зробити кар'єру (46,8% та 49,3% відповідно), мати можливість реалізувати свій талант і здібності (34% та 30% відповідно), бути багатими (27,9% та 22,1% відповідно) (таблиця 1).

Результати тестування виявилися досить неоднозначними й навіть суперечливими. На рис. 2 представлено оцінки за 10-бальною шкалою життєвих цінностей молоді з диференціацією за статтю. Найбільш значущою цінністю для юнаків виявилася релігія, а дівчат – особиста вигода, які більш високо оцінили значи-

мість статусу, ніж молоді люди, і нижче – значимість сім'ї.

Життєві цінності, оцінені опитаними в інших людях, уже не настільки різнилися за статевою ознакою, тобто найбільш суттєвою цінністю є «чесність», яка при максимальній оцінці в один бал набрала в середньому 0,9 у дівчат і 0,8 у молодих людей (рис. 3).

Натепер виникла проблема невідповідності структури і якості освіти української молоді потребам суспільства, а також недостатньої мотивації молоді до самоосвіти й самовдосконалення.

Цікаво й те, що дівчата більш високо, ніж юнаки, оцінили в інших людях інтелект і зов-

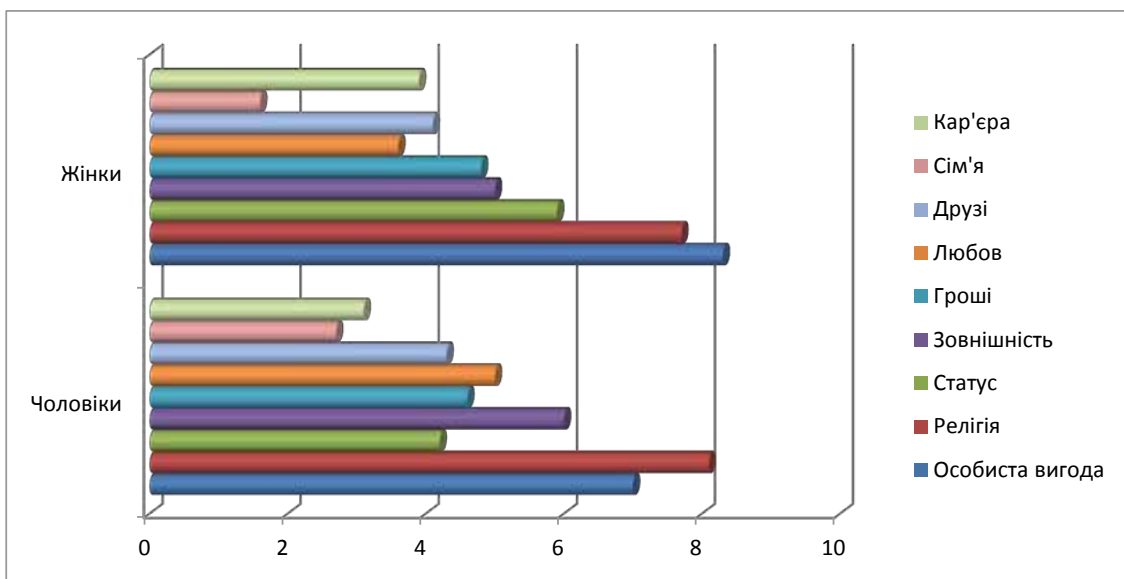


Рис. 2. Оцінювання важливості життєвих цінностей [5]

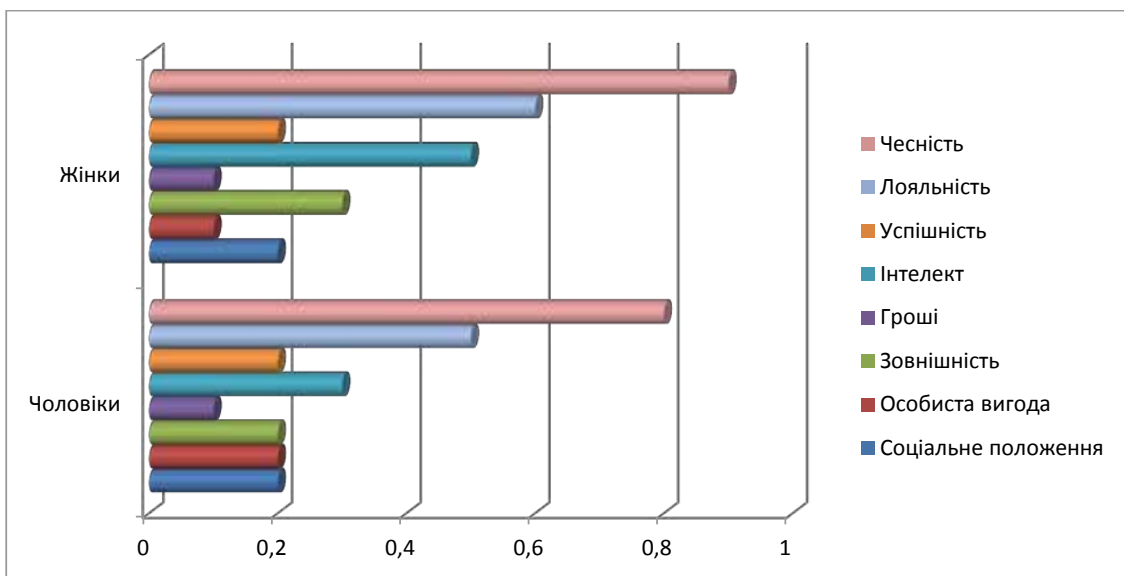


Рис. 3. Оцінювання важливості життєвих цінностей в інших людях [5]

Таблиця 2

Цінності, яким у найближчі три роки хотілося б приділяти більше уваги

Матеріальне становище, гроші (відсутність матеріальних труднощів)	49,3
Народження та виховання дітей	46,2
Здоров'я (здоровий спосіб життя, подолання певної хвороби)	43,4
Досягнення поставленої мети	40,7
Досягнення соціального статусу, кар'єри	39,5
Мир і спокій на українській землі (відсутність збройного конфлікту)	34,8
Отримати від життя більше задоволень/розваг	26,9
Наявність хороших і вірних друзів	25,8
Пошук коханої людини, створення сім'ї	25,0
Власне самовдосконалення (постійний духовний і фізичний розвиток)	23,8
Пошук роботи за фахом	23,3
Здобуття вищої освіти	14,0
Зробити щось значуще для свого народу, майбутнього країни	13,8
Пошук будь-якої роботи, підробіток	13,5
Перекваліфікація, підвищення кваліфікації	12,7
Громадська активність	10,5
Релігійний або духовний розвиток	9,3
Воля та єдність українського народу	9,1
Дотримуватися звичаїв, традицій народу України	6,9
Захист національних інтересів України	6,7
Сімейне щастя	0,3

нішність, тобто щодо інших людей цінність особистої вигоди, визнаної основною для себе, не вважалася головною.

Молоді люди виявилися нездатними реально поставити себе на місце іншої людини. Іншими словами, є протиріччя між своїми цінностями й цінностями інших людей.

Найбільш значимий результат отримано під час аналізу відповідей на запитання, чому найближчим часом респондент хотів би приділяти більше уваги (таблиця 2).

Молоді люди, що відзначили релігію як найбільш пріоритетну цінність, зовсім не передбачають приділяти увагу цій сфері життя. Кар'єри, яка за рівнем значущості була всього лише на п'ятому місці під час визначення своїх цінностей, планують приділяти увагу 70% юнаків і 50% дівчат, при тому що в останніх значимість кар'єри як цінності вища, ніж у молодих людей. Сімейне життя виходить на перший план у дівчат, збільшується увагу й до любові.

Результати анкетування підтвердили гіпотезу про низький рівень усвідомленості людських цінностей, що заважає молодим людям дотримуватися твердих ціннісних установок, які допомагають їм вибудовувати свою траєкторію розвитку відповідно до їхніх особистих потреб і потреб суспільства.

Якщо ми звернемося до складників оцінювання людського капіталу за І. Іллінським, то можемо зазначити його різке зниження як за складником освіти, так і за складником здоров'я, і те, й інше значною мірою пов'язано з низьким рівнем складника загальної культури. Так, відзначається, що, «якщо ситуація зі смертністю не зміниться, з кожних 10 юнаків-випускників шкіл в Україні четверо помруть, не доживши до пенсійного віку».

Вирішення проблеми неможливо без підвищення усвідомленості життя, прийняття на себе відповідальності за своє життя, розуміння необхідності безперервного розвитку, що величезною мірою залежить від самого молодого людини.

Висновки. Для підтвердження гіпотези дослідження пропонується використання коучингового підходу до навчання студентів, який передбачає зміну ролі викладача від лектора-ментора до коуча. Викладач-коуч веде студента до знань, професії через формування усвідомленого ставлення до життя. У навчальному процесі мають використовуватися прийоми командного коучингу, оскільки цілі студентів у процесі навчання схожі. Позиція коуча основана на вірі в студента і його можливості, неупередженості, фокусуванні на результаті

й відсутності оцінок. Останній складник позиції вступає на перший погляд у протиріччя з викладацькою діяльністю, але діє не стосовно знань студента, а щодо його особистості і його дій стосовно досягнення мети [6].

Для реалізації такого підходу необхідне навчання викладачів коучингових технологій. Наявна практика корпоративного коучингу підтверджує можливість навчання педагогів, проте це має бути безперервний процес, а не разове підвищення кваліфікації. «Молодим» коучам також потрібні свої коучі.

Чинна практика реалізації викладеного підходу показувала значне зростання усвідомленості поведінки студентів, активізацію їхньої пізнавальної активності, формування потенціалу саморозвитку, необхідного для зростання якості й підвищення ефективності використання людського капіталу та соціального потенціалу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Индекс людського розвитку: Україна посіла 88 позицію серед 189 країн. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2018/human-development-indices--where-does-ukraine-rank--.html>.
2. Бэккер Г. Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории. Москва : ГУ ВШЭ, 2003. 672 с.
3. Сен А. Развитие как свобода. Москва : Новое издательство, 2004. 425 с.
4. Most Millennials Resist the 'Millennial' Label. Generations in a Mirror: How They See Themselves. Pew Research Center. URL: <http://www.people-press.org/2015/09/03/most-millennials-resist-the-millennial-label>.
5. Дослідження проведене Центром незалежних соціологічних досліджень «ОМЕГА» на замовлення Міністерства молоді та спорту України. Результати репрезентативного соціологічного дослідження становища молоді. Київ, 2016. 87 с.
6. Братко М. Управління професійною підготовкою фахівців в освітньому середовищі університетського коледжу: теорія і практика : монографія / за ред. Л. Л. Хоружої. Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2017. 424 с.

ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

IMPROVEMENT OF REGULATORY SUPPORT FOR PUBLIC ADMINISTRATION BASED ON THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES

У статті розкриті основні можливості вдосконалення нормативно-правового забезпечення формування та розвитку публічного управління в Україні на основі досвіду європейських країн. Розглянуто основні питання стосовно вдосконалення на законодавчому рівні публічного управління з урахуванням сучасних тенденцій і Стратегії «Україна – 2020», зокрема до них віднесено: формування і координацію державної політики, модернізацію державної служби й управління людськими ресурсами, забезпечення підзвітності органів державного управління, надання адміністративних послуг, управління державними фінансами. Обґрунтувавши їхню важливість, ми також проаналізували кожну з них і розглянули можливості подальшої роботи. Також нами були встановлені зв'язки між цими напрямками, які потребують уваги під час здійснення реформування та вдосконалення. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління в Україні на основі європейського досвіду поширюється на всю систему публічного управління і потребує рішучих швидких змін. Частина законодавства уже вдосконалена відповідно до європейських принципів, але не менша частина ще потребує уваги. Це стосується не лише реформування державного управління, а й інших реформ, які достатньо тісно переплітаються з державним управлінням, наприклад, адміністративна реформа.

Ключові слова: публічне управління, нормативно-правове забезпечення, європейський

досвід, публічні послуги, реформа, Стратегія «Україна 2020».

The article reveals the main possibilities of improving the legal support of the formation and development of public administration in Ukraine based on the experience of European countries. The main issues related to the improvement at the legislative level of public administration are considered, taking into account current trends and the Ukraine 2020 Strategy, in particular, they include: formation and coordination of state policy, modernization of the civil service and human resources management, ensuring accountability of public administration bodies, provision of administrative services, management of public finances. Justifying their importance, we also analyzed each of them and considered further work. We have also established links between these areas that need attention when reforming and improving. Improving the legal support of public administration in Ukraine, based on European experience, extends to the whole public administration system, and therefore requires decisive rapid changes. Some legislation has already been improved in line with European principles, but no less needs attention. The same applies not only to public administration reform, but also to other reforms that are closely intertwined with public administration, such as administrative reform.

Key words: public administration, regulatory support, European experience, public services, reform, Ukraine 2020 Strategy.

УДК 351.88:341.11

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-12>

Неділько А.І.

старший викладач кафедри фінансів і банківської справи

Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Хоча система державного управління перебуває у процесі реформування, сьогодні залишається ряд невирішених завдань і проблемних питань, які потребують усунення. На основі досвіду європейських країн можливе більш швидке вдосконалення вітчизняної системи публічного управління, оскільки частково риси європейських систем уже використовуються в Україні, тому залишається чітко виокремити проблемні місця та використати європейські підходи. Але не варто забувати, що іноземний досвід незалежно від подібності до вітчизняного необхідно добре проаналізувати й адаптувати до вітчизняної системи державного управління, щоб у підсумку ми отримали дієву, як у європейських країнах, систему публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ця тема постійно досліджується науковцями в галузі державного управління, найвагоміші внески були зроблені Р.В. Войтовичем, І.А. Грицяком, Ю.В. Кавбасюком, Т.І. Пахомовою, О.М. Руденко, Г.П. Ситником, Ю.П. Шаро-

вим та ін. Але у сучасній науковій літературі з державного управління та юридичних наук учені здебільшого приділяють увагу вивченню теоретичних аспектів вдосконалення нормативного забезпечення, а практичні аспекти залишаються малодослідженими.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У дослідженні підходів до аналізу особливостей системи публічного управління з погляду владноформуючих тенденцій варто пропонувати принципово нову структуру та методологію інтегративного аналізу стану інституціоналізації самоврядних структур з урахуванням особливостей і тенденцій розвитку феномену багаторівневого управління. Незважаючи на незначний досвід державного та самоврядного управління на рівні незалежної держави, Україна історично є певним прикладом для європейських країн як із погляду впровадження інноваційних форм самоврядного управління, так і еволюційного розвитку інститутів самоврядування [2].

Мета статті – дослідити перспективи вдосконалення нормативно-правового забез-

печення публічного управління, в основу яких покладений досвід європейських країн.

Виклад основного матеріалу. Якщо розглядати вдосконалення законодавства з питань розвитку публічного управління, то одночасно чи протягом короткого періоду необхідно вдосконалювати, приймати нові закони та постанови щодо всіх п'яти напрямів, на які спрямована реформа, це дасть можливість діяти одночасно та знизить проблеми невідповідності між новим і старим законодавством. Тому далі розглянемо вдосконалення нормативно-правових документів за кожним із п'яти напрямів.

1. Формування і координація державної політики. Насамперед для формування ефективної системи публічного управління в Україні необхідно розробити нормативно-правовий документ, у якому буде чітко визначено такі терміни, як: публічне управління, суб'єкт, об'єкт публічного управління, система публічного управління, механізми публічного управління, публічна політика, публічні послуги, публічна влада та ін. Якщо ці поняття буде визначено на законодавчому рівні, то це згасть наукові дискусії навколо термінології та дасть можливість більш глибоко досліджувати проблеми сучасного публічного управління.

У більшості європейських країн публічні послуги – це загальний термін, яким визначається надання послуг населенню, тобто всі послуги, що надаються населенню – це і є публічні послуги незалежно від того, надаються вони органом влади чи приватним сектором. Подібно створені й інші нормативно-правові документи у європейських країнах, а саме є основний документ з того чи іншого питання, який визначає основну інформацію, водночас у кожній сфері є інші нормативно-правові документи, в яких ідеться лише про окреме питання.

Тому, на нашу думку, для України був би доцільним цей досвід, це б полегшило роботу державних органів влади, місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін, спростило б систему введення змін у законодавство. Такий підхід також допоможе усунути проблему дублювання повноважень в органах державної влади.

У європейських країнах важлива роль у публічному управлінні відводиться місцевому рівню, навіть публічне управління формується саме на місцях, тому і вітчизняним науковцям необхідно приділити значну увагу цьому питанню. Нині зросла увага до місцевого рівня, зокрема, активно відбувається децентралізація влади, яку довгий час досліджували лише теоретично та розглядали перспективи

запровадження в Україні. Сьогодні уже є перші результати децентралізації влади: створення об'єднаних територіальних громад і надання їм великих можливостей і самостійності. Тому необхідно визначити, як саме держава буде регулювати та контролювати місцеве самоврядування, оскільки самостійність, як і в європейських країнах, – це позитивне зрушення, але в цих країнах воно утворилося поступово і зараз інше функціонування для них незрозуміле, для України ж, навпаки, після довгого періоду відсутності фактичного місцевого самоврядування отримання великої кількості можливостей і повноважень не завжди має позитивні наслідки. Деякі громадяни просто не вірять у такі можливості, деякі не знають, як їх використовувати, а в органах місцевого самоврядування не всі фахівці можуть впоратися зі своїми новими функціями й обов'язками.

2. Модернізація державної служби й управління людськими ресурсами. На думку Н.Г. Гончарук і Л.В. Прудіус, під модернізацією мається на увазі системний процес різних зрушень і перетворень у сфері державної служби, що забезпечує перехід інституту державної служби від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного стану в напрямі його оновлення, постійного якісного вдосконалення, який стосується різномірних правових, організаційних, інституціональних, соціальних, економічних, політичних, етичних та інших аспектів державної служби; це прогресивний процес комплексного реформування чинного інституту державної служби, що здійснюється з метою приведення в більш конкурентоздатний вигляд окремих його складових елементів і створення в ньому нових інститутів, супроводжується структурними змінами та трансформацією функцій, форм, методів, технологій, інструментів і способів управлінської діяльності у сфері державної служби [1].

Також необхідно звернути увагу на професійне навчання державних службовців. Наявність профільної освіти, підвищення кваліфікації – це необхідні базові складники, але в сучасному світі частіше цього стає недостатньо, тому необхідно розширити рамки. Відповідно, є необхідність у проведенні різних онлайн-курсів, тренінгів, семінарів, які будуть стосуватися не лише суто професійної діяльності, а й, наприклад, психології, що допоможе покращити міжособистісні взаємини в колективі, лідерства для керівників, щоб знайти нові методи та підходи у роботі з колективом і прийнятті рішень, вивчення новітніх технологій, різних програм, які могли б бути використані в роботі.

Дослідники визначають низку основних напрямів реформування нормативно-правової бази професійного навчання державних службовців:

- удосконалення законодавчих і нормативно-правових основ забезпечення професійного навчання;
- адаптація професійного навчання державних службовців в Україні до стандартів Європейського Союзу;
- фундаменталізація навчального процесу та його випереджальне спрямування;
- ротація кадрів державної служби;
- кадрове забезпечення системи професійного навчання державних службовців [6].

Перспективними напрямками модернізації системи професійного навчання державних службовців в українському суспільстві є: визначення замовників; ревізія мережі навчальних закладів через процедуру акредитації; модернізація навчальних планів і програм відповідно до змісту попередньої освіти та потреб замовника; упровадження нових освітніх технологій із пріоритетом інтерактивних методів навчання, методів і технологій, що забезпечують безперервність освіти (від знань до умінь, від умінь до навиків); підготовка топ-менеджерів, аналітиків, радників через систему аспірантури та докторантури; самоосвіта державних службовців, перехід від оцінювання до моніторингу кар'єри.

Крім цього, для ефективного управління людськими ресурсами необхідно створити єдину електронну систему, в якій зможуть працювати всі державні службовці, що дозволить регулювати одночасно такі фактори, як: штатний розпис, структуру органу влади, особові справи державних службовців, доступ до їх історії просування по державній службі, спростить систему нарахування оплати праці, відпусток, відрядження та ін. Це спростить роботу керівництва, але й одночасно роботу державних службовців. Цей самий принцип дозволить забезпечити прозорість і підзвітність органів влади, адже вся інформація міститиметься в єдиній системі.

3. Забезпечення підзвітності органів державного управління. Розвиток цього напрямку дозволить створити прозору та відкриту систему публічного управління, що відповідає європейським прикладам.

Необхідно на законодавчому рівні закріпити механізми підзвітності органів публічного управління, що відповідатиме всім сучасним вимогам, а також створити матеріально-технічну базу, за допомогою якої це буде відбуватися. Крім того, що на законодавчому рівні приймається Закон, необхідно створювати умови

для його виконання та розрахувати можливість невиконання. Адже часто немає можливості виконати певні операції: наприклад, електронний документообіг повноцінно не працює через відсутність ефективної технічної бази. Також важливим фактором є людський фактор, необхідно провести навчання для державних службовців, і таких, що не справляються з поставленими задачами, необхідно замінювати.

Розроблення нової системи підзвітності також дасть можливість уникнути дублювання повноважень і компетентностей, розподілить відповідальність. Необхідно розробити чіткі, сучасні підходи делегування повноважень і збільшити відповідальність державних службовців за виконану чи, навпаки, не виконану роботу.

Щодо вільного доступу до публічної інформації, то, крім того, щоб його надавати, також необхідно сформулювати дієвий механізм подачі такої інформації в доступному вигляді, щоб була єдина форма, шаблони.

Сьогодні активно ведуться профілі в соціальних мережах Instagram, Facebook, і часто на них інформація розміщується швидше та в більш доступній формі, а от на офіційних веб-сайтах органів влади не завжди можливо вчасно знайти нову інформацію, та і часто вона не має доступної цікавої форми. Найчастіше громадяни переходять на веб-сайти, якщо шукають якусь певну інформацію, потрібно ж зробити подачу новин, звітів, результатів роботи доступною та зручною для пересічного читача.

4. Надання адміністративних послуг. Сьогодні дуже активно розвиваються адміністративні послуги та ЦНАПи, які їх надають, але необхідно закріпити на законодавчому рівні термін «публічні послуги», який буде більш широким і краще відповідатиме потребам сучасного суспільства. Введення єдиного визначення публічні послуги законному рівні, яке об'єднає в собі всі види послуг, що надаються в Україні, спростило б практику реалізації механізму надання публічних послуг як громадянам, так і суб'єктам господарювання як споживачам цих послуг, що є, на нашу думку, необхідним елементом розвитку якісної, ефективною та сучасною системи надання послуг.

На основі розглянутих підходів до властивостей, ознак і суб'єктів, які надають публічні послуги, можемо запропонувати таке визначення: «публічні послуги – це діяльність публічних органів влади, місцевого самоврядування, муніципальних, державних і недержавних установ, організацій у сфері надання фізичним і юридичним особам суспільних благ, які є соціально значимим, за рахунок публічних і приватних коштів».

Після застосування запропонованого нами визначення «публічних послуг» необхідно на законному рівні визначити основні аспекти їх надання та реалізації, тобто прийняти Закон «Про надання публічних послуг», оскільки внесення змін до Закону України «Про надання адміністративних послуг» буде неефективним у зв'язку зі значним розширенням переліку послуг і суб'єктів, котрі їх надають. Тобто механізми регулювання відносин між споживачами послуг і надавачами цих послуг потребує уточнень і вдосконалення, адже коло надавачів різноманітне, і специфіка їх діяльності відрізняється, тому виникає необхідність створення нових механізмів, які будуть ефективно функціонувати в запропонованих умовах.

Одним із найважливіших завдань щодо надання адміністративних послуг є прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» [4]. Сьогодні прийнятий проект цього закону, але це великий крок до формування нової системи надання адміністративних послуг в Україні.

Оскільки в Україні постійно створюються нові ЦНАП (відповідно до інформації, розміщеної на офіційному веб-сайті Децентралізація, станом на 01 липня 2019 р. утворено 796 ЦНАПів [3]), то необхідно розробити систему оцінки якості їх роботи. Крім того, необхідно створити стандарти, яким повинні відповідати всі ЦНАП, адже сьогодні ми можемо спостерігати велику різницю в діяльності, кількості надання послуг, якості обслуговування, електронних послугах та інших характеристик ЦНАПів по Україні. Всі громадяни повинні отримувати рівні за якістю послуги та в рівні терміни.

5. Управління державними фінансами – це важливий напрям, від якого залежить вся система, без належного фінансового забезпечення неможлива реалізація завдань і планів, якими б вони успішними не були.

На виконання останніх Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» закріплено такі завдання в контексті загального процесу модернізації [5]:

– «повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни»;

– запровадження дієвої системи планування й оцінювання виконання державного бюджету, підвищення ролі й відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності й ефективного використання таких коштів для їх досягнення;

– підвищення ефективності державних видатків завдяки проведенню комплексного аналізу доцільності й ефективності видатків і зміни підходів щодо їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг;

– підвищення якості й ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання вимог податкового законодавства та ін.

Висновки. Можемо зробити висновок, що вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління в Україні на основі європейського досвіду поширюється на всю систему публічного управління і потребує рішучих швидких змін. Частина законодавства уже вдосконалена відповідно до європейських принципів, але не менша частина потребує уваги. Це ж стосується не лише реформування державного управління, а й інших реформ, які тісно переплітаються з державним управлінням, так, наприклад, адміністративна реформа.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гончарук Н.Г., Прудиус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 1–2. Т. 6. С. 42–51.
2. Лоцицька І.О. Адаптація європейського досвіду як основа реформ у національній системі місцевого самоврядування. *Visegrad*. № 6. 2016. Р. 2. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_2/17.pdf (дата звернення: 15.09.2019).
3. Офіційний веб-сайт Децентралізація URL: <https://decentralization.gov.ua/cnap/gallery#gallery-6> (дата звернення: 18.09.2019).
4. Про адміністративну процедуру : Проект Закону від 28 грудня 2018 р. № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 18.09.2019).
5. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження КМУ станом на 08 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>. (дата звернення: 16.09.2019).
6. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / С.М. Сergyоїн, Є.І. Бородин, Н.А. Липовська та ін. Київ : НАДУ, 2013. 112 с.

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ІНДИКАТОРІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СТАЛОГО ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF INDICATORS OF THE STATE SUPPORT OF SUSTAINABLE ECOLOGIC AND ECONOMIC DEVELOPMENT

У статті розроблено систему індикаторів державної підтримки сталого еколого-економічного розвитку. Зокрема, проаналізовано динаміку зміни поглядів на еколого-економічний розвиток. Показано, що досі окремо існували статистика економічного розвитку та статистика навколишнього середовища. У першій переважали вартісні, грошові показники, у другій – натуральні, фізичні. Така ситуація, яка склалася в системі статистики та регулювання розвитку, відбивала загальний погляд на навколишнє середовище як на щось зовнішнє щодо економіки. Відповідно, зазначено, що цей параметричний простір має представляти систему соціо-еколого-економічних індикаторів направленої розвитку. Виокремлено підходи до групування критеріїв еколого-економічного розвитку. Підкреслено, що в системі індикаторів, розробленій ООН, вони розділені на 4 групи: соціальні, економічні, екологічні й інституційні. Що стосується системи індикаторів Всесвітнього Банку, то вона об'єднала показники в такі групи: індикатори-джерела; індикатори забруднення; індикатори підтримки екосистем; індикатори впливу на людину. Обґрунтовано доцільність застосування агрегованих індексів еколого-економічного розвитку. Зазначено, що система цих показників дозволить прояснити зв'язок між економікою й охороною навколишнього середовища, підвищити інформованість громадськості й інтегрованість еколого-економічної політики. Відзначено, що, крім систем показників, існують агреговані індекси розвитку, які набагато зручніші для аналізу, оскільки є менш ємним для спостереження числовим простором. Показано, що прикладом приватного агрегованого показника може служити індекс людського розвитку, який інтегрує такі показники, як: очікувана тривалість життя; індекс грамотності; індекс ВВП на душу населення. Відзначено, що агрегованим індексом може служити також оцінка матеріальних (фізичних) потоків у країнах, оскільки економічне й екологічне благополуччя прямо пов'язане з такими потоками.

Ключові слова: державна підтримка, еколого-економічний розвиток, стратегія, система показників, агрегований індекс.

The system of indicators of the state support of sustainable ecologic and economic development is developed in the article. In particular, the dynamics of change of points of view on ecologic and economic development is analysed. It is shown that still there were separate statistics of economic development and statistics of the environment. In the first one the cost, monetary indexes were investigated, in the second one – natural and physical indicators prevailed. Such situation which has been developed in the system of statistics and regulation of development reflected a general point of view on environment as something external concerning economy. Accordingly, it is specified that this parametrical space has to represent a system of social, ecologic and economic indicators of the directed development. The approaches to grouping of criteria of ecologic and economic development are allocated. It is emphasized that they are divided into the following groups in the system of indicators developed by the UN: social, economic, ecological and institutional ones. As for the system of indicators of the World Bank, it united indicators in the following groups: indicators-sources; pollution indicators; indicators of support of ecosystems; indicators of impact on the person. It is noted that the system of these indicators would clarify the relationship between the economy and environmental protection, increase public awareness and integrate environmental-economic policies. The expediency of application of the aggregated indexes of ecologic and economic development is proved. It is noted that there are aggregated indexes of development except the systems of indicators which are much more convenient for the analysis as they represent less capacious for numerical space observation. It is shown that the human development index can be an example of private aggregate indicator. It integrates the following indicators: life expectancy; literacy index; GDP per capita index. It is noted that the assessment of material (physical) flows in countries can also be the aggregate index as economic and environmental well-being is directly related to such flows.

Key words: state support, ecologic and economic development, strategy, system of indicators, aggregated index.

УДК 351:504.03:330.34
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-13>

Павлій Н.І.

здобувач

Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету
цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Для визначення (деталізації) завдань держави в цілях забезпечення направленої розвитку необхідно визначити кількісні та якісні характеристики цільових орієнтирів. Крім того, потрібно визначити ступінь відхилення поточного стану соціально-економічного розвитку від цільового. На основі таких характеристик повинна бути сформована державна стратегія сталого еколого-економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання еколого-економічного роз-

витку неодноразово підлягали дослідженню з боку багатьох вчених і практиків, зокрема таких, як А.М. Вишнякова, С.А. Петровська, М.С. Самойлік та ін. Практично не існувало універсальних підходів до розробки системи індикаторів сталої державної підтримки еколого-економічного розвитку.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Беручи до уваги численні наукові та практичні напрацювання у сфері еколого-економічного розвитку, необхідно відзначити, що актуальними залиша-

ються розробка та впровадження дієвих механізмів у цьому контексті.

Метою статті є розробка системи індикаторів державної підтримки сталого еколого-економічного розвитку.

Для досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються такі завдання:

- проаналізувати динаміку зміни поглядів на еколого-економічний розвиток;
- виокремити підходи до групування критеріїв еколого-економічного розвитку;
- обґрунтувати доцільність застосування агрегованих індексів еколого-економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Для формування і реалізації стратегії сталого еколого-економічного розвитку необхідно визначити кількісні та якісні параметри стану навколишнього середовища і суспільства, які б могли бути виміряні, і, більш того, спостерігалися б у динаміці. Необхідно створити в системі економічної статистики новий єдиний параметричний простір, здатний відобразити як економічний розвиток, так і розвиток навколишнього середовища. Досі питання економічного розвитку та стану навколишнього середовища не мали єдиної системи вимірювань, окремо існували статистика економічного розвитку та статистика навколишнього середовища. У першій переважали вартісні, грошові показники, у другій – натуральні, фізичні. Така ситуація, яка склалася в системі статистики та регулювання розвитку, відбивала загальний погляд на навколишнє середовище як на щось зовнішнє щодо економіки, подібне простору і часу, в яких реалізується економічна діяльність, і які повинні вважатися неекономічними, екзогенними факторами. Цей параметричний простір має представляти систему соціо-еколого-економічних індикаторів направленої розвитку.

Національні концепції розвитку або державні стратегії, як їх ще називають, ґрунтуються на розробці цільових показників (індикаторів), які повинні дотримуватися в тактичному плані, а також у довгостроковому цільовому аспекті.

Індикатори розвитку повинні включатися і використовуватися для систем національних рахунків. Поки немає консенсусу щодо проблеми включення в систему національних рахунків системи екологічних («зелених») рахунків.

Противники їх об'єднання вказують на те, що системи національних рахунків призначені переважно для коротко- і середньострокових завдань, тоді як зелені рахунки мають довгострокові цілі. Контроль за досягненням

цілей направленої розвитку, управління цим процесом, оцінка ефективності засобів, що використовуються, і рівня досягнення поставлених цілей вимагають розробки відповідних критеріїв і показників – індикаторів сталого розвитку. Комплекс таких індикаторів грає ключову роль в описі (діагностики) стану системи «природа – господарство – населення» і відкриває можливості корекції цього стану на основі розробки програм.

Наявна практика розробки систем зводиться до таких напрямів.

1. Система індикаторів сталого розвитку, розроблена статистичним відділом ООН, що включає 134 показники. Всі індикатори ООН розділені на 4 групи: соціальні, економічні, екологічні й інституційні. У кожній групі виділяються кілька класів, які, у свою чергу, включають кілька видів.

Наприклад, соціальні індикатори підрозділяються на показники:

- боротьби з бідністю;
- демографічного стану та динаміки;
- освіти;
- захисту і підтримки людського здоров'я;
- людських аспектів сталого розвитку.

Крім того, індикатори ООН групуються за функціональними ознаками: індикатори динаміки, індикатори стану та індикатори управління.

Пропоновані у проекті міжнародні індикатори динаміки характеризують динаміку процесів, які впливають на сталий розвиток; індикатори стану дають уявлення про стан процесів, пов'язаних зі сталим розвитком, індикатори управління говорять про засоби впливу на економічні та соціальні процеси в цілях забезпечення стійкості.

2. Інша Класифікація показників розвитку включає екологічні індикатори таких груп:

- оцінка ефективності природоохоронної діяльності;
- набір галузевих показників, що забезпечують інтеграцію природоохоронних питань у галузеву політику;
- показники природоохоронної звітності та використання природних ресурсів.

Передбачалося, що система цих показників дозволить прояснити зв'язок між економікою й охороною навколишнього середовища, підвищити інформованість громадськості й інтегрованість еколого-економічної політики. Саме так була розроблена модель «Тиск – стан – відповідь». Людська діяльність надає «тиск» на природне середовище, змінює її «стан», а суспільство реагує на ці зміни через «відповідні» дії – галузеву, природоохоронну політику. Ця модель лягла в основу

багатьох інших систем індикаторів, зокрема Європейських індикаторів.

3. Система індикаторів Всесвітнього Банку об'єднала показники в такі групи:

- індикатори-джерела;
- індикатори забруднення;
- індикатори підтримки екосистем;
- індикатори впливу на людину.

У роботі Всесвітнього банку «Новий погляд на багатство народів. Індикатори сталого розвитку» наводиться така версія структури системи індикаторів.

- мінеральне і викопне паливо: деревина, недеревні вигоди лісу;
- пасовищні землі;
- природні території, що охороняються;
- вироблені активи;
- людські ресурси.

4. Крім систем показників, існують агреговані індекси розвитку, які набагато зручніші для аналізу, оскільки є менш ємним для спостереження числовим простором. Прикладом приватного агрегованого показника може служити індекс людського розвитку, що інтегрує такі показники, як:

- очікувана тривалість життя;
- індекс грамотності;
- індекс ВВП на душу населення.

5. Агрегованим індексом може служити оцінка матеріальних (фізичних) потоків у країнах, оскільки економічне й екологічне благополуччя прямо пов'язане з такими потоками. Завданням рішення локальних екологічних проблем, а певною мірою і глобальних, є скорочення цих потоків шляхом впровадження вискоелективних ресурсозберігаючих технологій, які також називають екоелективними.

6. Авторами теорії біотичної регуляції як індикатор розвитку пропонується споживання чистої первинної продукції – біомаси на певній території. Чиста первинна продукція – це загальна кількість біомаси, виражена в одиницях маси, потужності або енергії, вироблена рослинами на певній території за рік, після вирахування з неї витрат на підтримку і зростання рослин. Це основа життя на Землі та джерело живлення всіх інших організмів (консументів). Споживання чистої первинної продукції людиною на цій території є інтегруючим індикатором масштабу її вторгнення в природні екосистеми. Споживання відбувається двома шляхами – припиненням виробництва чистої первинної продукції (внаслідок будівництва будівель, доріг і т. д.) і зниженням її виробництва (внаслідок заміни природних екосистем агроценозами та споживання врожаю і деревини).

Значення індексу розраховується за 22 індикаторами. Кожен індикатор визначається усередненням 2–5 змінних. Всього виділено 7 змінних. Формально всі змінні отримують однакову вагу при розрахунку індексу, оскільки відсутні загально визнані пріоритети в ранжуванні екологічних проблем. Фактично значимість окремих проблем посилюється за рахунок введення більшої кількості змінних, що їх характеризують.

Автори вважають, що цей індекс дозволяє проводити порівняння між країнами за рівнем екологічної стійкості, оцінювати результати природоохоронної політики, виявляти найкращі результати, визначати країни, яким загрожує екологічна криза, зіставляти економічне зростання й охорону природи. Крім того, індекс дає можливість приймати більш обґрунтовані рішення, спираючись на аналітичні та кількісні дані.

Висновки. Підводячи підсумки дослідження, зробимо такі висновки.

1. Проаналізовано динаміку зміни поглядів на еколого-економічний розвиток. Показано, що досі окремо існували статистика економічного розвитку та статистика навколишнього середовища. У першій переважали вартісні, грошові показники, у другій – натуральні, фізичні. Така ситуація, яка склалася в системі статистики та регулювання розвитку, відбила загальний погляд на навколишнє середовище як на щось зовнішнє щодо економіки. Відповідно, цей параметричний простір має представляти систему соціо-еколого-економічних індикаторів направленої розвитку.

2. Виокремлено підходи до групування критеріїв еколого-економічного розвитку. Підкреслено, що в системі індикаторів, розробленій ООН, вони розділені на 4 групи: соціальні, економічні, екологічні й інституційні. Що стосується системи індикаторів Всесвітнього Банку, то вона об'єднала показники в такі групи: індикатори-джерела; індикатори забруднення; індикатори підтримки екосистем; індикатори впливу на людину.

3. Обґрунтовано доцільність застосування агрегованих індексів еколого-економічного розвитку. Відзначено, що, крім систем показників, існують агреговані індекси розвитку, які набагато зручніші для аналізу, оскільки є менш ємним для спостереження числовим простором. Прикладом приватного агрегованого показника може служити індекс людського розвитку, який інтегрує такі показники, як: очікувана тривалість життя; індекс грамотності; індекс ВВП на душу населення. Відзначено, що агрегованим індексом може служити також оцінка матеріальних (фізичних) потоків у кра-

їнах, оскільки економічне й екологічне благополуччя прямо пов'язане з такими потоками.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вишнякова А.М. Еколого-економічні проблеми раціонального використання територій (на прикладі приморських територій) : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2004. С. 7.

2. Петровська С.А. Формування системи показників для оцінки інвестиційної привабливості регіону

з урахуванням екологічної складової. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 11. С. 26–31.

3. Самойлік М.С. Комплексна оцінка ефективності регіональних систем з твердими відходами. *Бізнес Інформ*. 2014. № 4. С. 220–226.

4. Сментина Н.В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій. *Вісник Сумського державного університету*. 2013. № 4. С. 67–80.

АСПЕКТИ ПРОЯВУ ВПЛИВУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ

ASPECTS OF MANIFESTATION OF THE INFLUENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE FUNCTIONING OF THE RAILWAY INDUSTRY

Вибір правлячим суб'єктом системи та механізмів публічного управління й адміністрування соціально-економічних орієнтирів розвитку держави багато в чому є визначальним фактором розвитку національної економіки. Статтю присвячено розкриттю аспектів прояву впливу вітчизняної системи публічного управління й адміністрування на функціонування залізничної галузі в різних економіко-правових умовах господарювання. Авторами проведено огляд публікацій щодо аспектів прояву впливу вітчизняної системи публічного управління й адміністрування на функціонування залізничної галузі. Дослідження показало, що більшість робіт з означеної проблематики присвячено теоретико-методологічним засадам формування системи публічного управління й адміністрування залізничного транспорту, а також особливостям системи державного регулювання розвитком галузі. Матеріали статті містять обґрунтування типологізації організації за критерієм мети їх створення. А саме: комерційні – створюються власниками задля отримання прибутку; публічні – створюються задля упорядкування життєдіяльності суспільства як єдиної цілісної системи, а також третій вид організацій – ті, що створені як державні або комунальні, слугують державі інструментом вирішення соціальних питань і функціонують на комерційних засадах. На прикладі залізничної галузі описано, яким чином держава вирішує соціально значимі проблеми, які вона обирає за пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку. Описано причини та наслідки надання пасажирським перевезенням статусу «соціально значимих», а також статусу «стратегічно важливих» перевезенням окремих родів вантажів. На прикладі приміського пасажирського залізничного сполучення розкрито перелік позитивних екстерналії, що отримує суспільство через прояви впливу на функціонування залізничної галузі наявної нині системи публічного управління й адміністрування. Обґрунтовано, що за сьогоденних економічних і суспільно-політичних умов єдиним шляхом вирішення проблем функціонування залізничного транспорту та подолання негативних екстерналії, які виникають як наслідок впливу системи публічного управління й адміністрування на функціонування залізничної галузі, є проведення його реформування з метою створення внутрішньогалузевої конкуренції та залучення приватного капіталу до участі в перевізному процесі. Це, у свою чергу, створить умови для підвищення ефективності роботи галузі загалом і нормалізації балансу екстерналії.

Ключові слова: державне регулювання, публічне управління і адміністрування,

публічні організації, комерційні організації, залізничний транспорт, реформування, пасажирські перевезення, вантажні перевезення.

The choice of the governing subject of the system and mechanisms of public administration and administration of socio-economic landmarks of the state development is in many respects a determining factor of development of the national economy. The article is devoted to revealing aspects of the manifestation of the influence of the domestic system of public administration on the functioning of the railway industry in different economic and legal conditions of management. The authors reviewed the publications on aspects of the manifestation of the influence of the domestic public administration and administration system on the functioning of the railway industry. The research has shown that most of the works on this issue are devoted to theoretical and methodological principles of the formation of the system of public administration of railway transport, as well as features of the system of state regulation of the development of the industry. The article contains substantiation of the typology of organizations according to the criterion of their purpose of creation. Namely: commercial – created by owners for profit; public – created to streamline the life of society as a single holistic system, as well as a third type of organizations – those created as a state or communal and serving the state as a tool for solving social issues, while operating on a commercial basis. The example of the railway industry describes how the state solves socially significant problems that it selects for priority areas of socio-economic development. The reasons and consequences of passenger transportation status of "socially significant" and transportation of certain cargos of the status of "strategically important". The example of a suburban passenger rail service reveals a list of positive externalities that a society receives through manifestations of influence on the functioning of the railway industry of the current system of public administration. It is substantiated that in today's economic and socio-political conditions, the only way to solve the problems of railway transport functioning and to overcome the negative externalities arising as a result of the influence of the public administration system on the functioning of the railway industry is to carry out its reform in order to create internal competition private capital to participate in the transportation process. This, in turn, will create conditions for improving the efficiency of the industry as a whole and normalizing the balance of externalities.

Key words: state regulation, public administration, public organizations, commercial organizations, rail transport, reform, passenger transportation, freight.

УДК 35:005.591.4
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-14>

Семенцова О.В.

к. екон. наук,
доцент кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Кучкова С.О.

начальник відділу кадрів служби
кадрової та соціальної політики
Регіональна філія «Південна залізниця»
АТ «Укрзалізниця»,
магістрант кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Мироненко Т.А.

заступник начальника служби кадрової
та соціальної політики
Регіональна філія «Південна залізниця»
АТ «Укрзалізниця»,
магістрант кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Постановка проблеми у загальному вигляді. Як відомо, політичний курс держави є концентрованим виразом економічних інтересів суспільства. Від того, наскільки

правильно обрані пріоритети суспільно-економічного розвитку, залежить ступінь економічного розвитку держави. Це є важливим, бо лише держава з сильною економікою є успіш-

ною на міжнародній арені, що є визначальним фактором її національної безпеки. Сьогодні жодна з країн не перебуває в умовах чистої ринкової економіки. Всі провідні економіки світу – це економічні системи, де діють ринкові принципи господарювання та здійснюється публічне управління й адміністрування з метою зменшення та подолання негативних проявів ринку (монополізації ринків, розгорнення економічних криз тощо) як на загальнодержавному рівні, так і в окремих галузях, регіонах тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вперше принципи ринкової економіки було викладено в роботі А. Сміта [1]. Надалі ціла плеяда науковців-економістів підхопила ці дослідження та розвинула їх. Процес поглиблення знань про ринок і різноманіття взаємодії на ньому суб'єктів публічного управління й адміністрування із суб'єктами господарювання триває з часів Сміта досі.

Науковці, фахівці та практики залізничної галузі: О.Г. Дейнека, Л.О. Позднякова, В.Л. Дикань, А.Л. Каплієнко, Г.Є. Островерх, В.В. Матвієнко та ін., досліджуючи аспекти прояву впливів системи публічного управління й адміністрування на функціонування залізничного транспорту, свої роботи присвятили багатьом проблемним аспектам. Так, у роботі [2] авторами розкрито теоретичні підходи до державного управління й адміністрування залізничного транспорту України. Роботу [3] присвячено пошуку шляхів реформування ПАТ «Укрзалізниця» на базі вивчення досвіду залізничних адміністрацій країн Європи. Велику кількість робіт присвячено особливостям системи державного регулювання розвитком залізничної галузі [4–7].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велике розмаїття робіт щодо реалізації державного регулювання залізничної галузі й управління нею, лишається маловисвітленим питання щодо аспектів прояву впливу публічного управління й адміністрування на функціонування залізничної галузі за різних економіко-правових умов господарювання.

З огляду на це **метою** публікації цієї **статті** є розкриття аспектів прояву впливу публічного управління й адміністрування на функціонування залізничної галузі за різних умов господарювання.

Виклад основного матеріалу. Економіку будь-якої держави, незважаючи на форму правління нею, політичний режим та устрій, завжди створюють організації. Перші створюють додаткову вартість продукту, що реалізується і приносить прибуток, другі упоряд-

кують функціонування держави на макро-, мікрорівнях, а також на міжнародній арені.

Таким чином, всі організації, що функціонують у будь-якій державі світу, можна класифікувати за критерієм мети їх створення на комерційні та публічні. Комерційні – такі, що виникають в економіці з метою отримання власниками прибутку. Публічні – такі, що ставлять за мету упорядкування життєдіяльності суспільства як єдиної цілісної системи. Найбільш розповсюдженими групами публічних організацій є органи державної влади та місцевого самоврядування. Але не варто забувати і про такі групи публічних організацій, як громадянські рухи, політичні партії тощо.

Можна виокремити також і третій вид організацій. З одного боку, їх головна мета – отримання прибутку. І вони, на перший погляд, цілком відповідають за своєю суттю комерційному типу організацій. Але, перебуваючи (найчастіше) в повній державній або комунальній власності, вони слугують державі інструментом вирішення соціально значимих питань.

Прикладом організацій такого виду є ПАТ «Укрзалізниця». Тривалий час свого існування залізнична галузь виконує т. зв. роль «соціального перевізника». Статус «соціально значимих» стосується транспортних послуг із перевезень як вантажів, так і пасажирів.

У вантажному сполученні є певний перелік вантажів, перевезення яких держава визначає як «стратегічні». До цієї категорії потрапляють перевезення переважно паливно-мастильних вантажів, хлібних тощо. Перевезення такого роду вантажів підлягає посиленому адмініструванню на загальнодержавному рівні. На регіональні філії залізниці накладається вимога здійснювати такі перевезення за низькорентабельними тарифами, а подеколи за тарифами майже з нульовою рентабельністю. Адмініструється процес тарифоутворення Антимонопольним комітетом, який відповідно до нині чинного законодавства погоджує тарифи на надання регіональними філіями Укрзалізниці транспортних послуг із перевезень вантажів і пасажирів, окрім перевезень пасажирів у приміському сполученні.

У пасажирському сполученні ситуація ще гірша. Так, загальна збитковість від надання транспортних послуг із перевезень пасажирів залізницею становить близько 30%, зокрема у приміському сполученні – 70% і більше. Тарифоутворення адмініструється Антимонопольним комітетом у далекому та місцевому сполученнях, а у приміському тарифи встановлюються за погодження з місцевою владою.

З вищеописаного випливає низка питань. Чому держава так активно впливає на тран-

спортні послуги залізниць із перевезень вантажів і пасажирів? Чому вона майже примушує залізницю виконувати роботу, що приносить їй такі разючі збитки? І чому залізниця, як будь-який свідомий суб'єкт господарювання, не мають змоги зовсім відмовитися від неприбуткового виду робіт?

Відповідь проста і лежить на поверхні. Джерело такого стану полягає у праві власності на виробничі відносини. Тривалий час залізнична галузь у повному обсязі перебувала у повній державній власності. Головна мета держави – упорядкування життя в суспільстві. Маючи у повній державній власності підприємства та структурні підрозділи залізничної галузі, держава довго використовувала їх як інструмент досягнення власних цілей: розв'язання соціально значимих питань, які обирала за пріоритетні.

Найразючіша збитковість – у приміському сполученні. Хто ним користується найчастіше? Це люди, які живуть у передмісті. Відповідно до обставин соціально-економічного розвитку продуктивних сил в Україні, чим менше населений пункт, тим менше в ньому робочих місць загалом, а високооплачуваних тим паче. У сільській місцевості робочих місць зовсім обмаль. Тому люди вимушені щодня прямувати на роботу на значні відстані. Переважна більшість приміського пасажиропотоку – це працівники, котрі щодня прямують на роботу до великого міста.

І держава свідомо йде на надання відносно недорогих перевезень у приміському сполученні, які дозволяють людям самопрацевлаштуватися. Таким чином, *позитивні екстерналії* мають:

- роботодавці – власники підприємств, котрі отримують відносно недорогу робочу силу з передмістя, що знижує собівартість виготовленої ними продукції та підвищує конкурентоспроможність підприємств;

- мешканці передмість, які отримують можливість щоденної трудової міграції за невеликі кошти, забезпечуючи собі трудові доходи в теперішній час і соціальні гарантії у майбутньому;

- держава, що таким чином впливає на самопрацевлаштування працездатного населення, чим покращує соціальну задоволеність суспільства, менше витрачає коштів соціальної допомоги у вигляді субсидій, допомоги малозабезпеченим і непрацевлаштованим, натомість отримує як доходи податки від роботодавців-власників підприємств, які утримують робочу силу з передмістя.

Негативні ж екстерналії отримує залізнична галузь, що через таку політику держави

вимушена нести разючі збитки, покриваючи їх за рахунок прибуткових вантажних перевезень.

Майже за таким самим сценарієм здійснюється регулювання тарифоутворення у секторі вантажних перевезень. Держава шляхом адміністрування через Антимонопольний комітет утримує низькорентабельні тарифи на перевезення окремих категорій вантажів, які вважає за «стратегічно значимі» для економіки загалом. Це дає змогу державі стримувати зростання кінцевої споживчої ціни товарів та / або послуг, що використовують у своєму складі як сировину ці вантажі.

Описаний стан спричиняє неспроможність галузі до оновлення виробничої бази, впровадження нових технічних та інформаційних засобів, рухомого складу тощо. Саме для подолання вищеописаних негативних явищ розпочато та триває реформування залізничної галузі, яке має проводитися з метою розділення центрів управління інфраструктурою та перевізним процесом, виведення з державної власності сектору перевезень і залучення до нього приватного капіталу, створення компаній-перевізників; надання рівного доступу до послуг залізничної інфраструктури перевізникам усіх форм власності.

Саме умови конкуренції будуть мотивувати та спонукати компанії-перевізники вантажного сектору (де в майбутньому мають створюватися компанії на основі приватного капіталу), а також компанії пасажирського сектору (де компанії-перевізники мають створюватися на основі симбіозу приватної та державної власності, а в приміському секторі – також і муніципальної власності) до виконання своєї роботи більш ефективно. Держава, будучи співвласником компаній пасажирського сектору, має вирішувати межі доцільності надання пільг і дотацій за надання транспортних залізничних послуг із перевезення пасажирів.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу усвідомити аспекти впливу вітчизняної системи публічного управління й адміністрування на функціонування залізничного транспорту в різних економіко-правових умовах господарювання галузі. Викладений матеріал обґрунтовує, що у сьогоднішніх економічних і суспільно-політичних умовах єдиним шляхом до вирішення проблем функціонування залізничного транспорту та подолання негативних екстерналій, що виникають як наслідок впливу системи публічного управління й адміністрування на функціонування залізничної галузі, є проведення його реформування з метою створення внутрішньогалузевої конкуренції та залучення приватного капіталу до участі в перевізному процесі. Це, у свою

чергу, створить умови для підвищення ефективності роботи галузі загалом і нормалізацію балансу позитивних і негативних екстерналій, що виникають внаслідок роботи залізничного транспортного комплексу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сміт А. Багатство народів. Дослідження про природу та причини добробуту націй / пер. з англ. О. Васильєвої. Київ : Наш Формат, 2018. 722 с.

2. Дейнека О.Г., Каплієнко А.Л. Теоретичні підходи до державного управління і адміністрування залізничного транспорту України. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2017. № 59. С. 224–230.

3. Дейнека О.Г., Позднякова Л.О. Зарубіжний досвід реформування залізничного транспорту в контексті публічного управління та адміністрування Укрзалізниці. *Центр Інформації транспорту України*. URL: <https://railway-publish.com/articles-icut->

[magazine/5566-zarubizhniy-dosvid-reformuvannya-zaliznichnogo-transportu-v-konteksti-publichnogo-upravlinnya-ta-administruvannya-ukrzalznitsi.html](https://railway-publish.com/articles-icut-magazine/5566-zarubizhniy-dosvid-reformuvannya-zaliznichnogo-transportu-v-konteksti-publichnogo-upravlinnya-ta-administruvannya-ukrzalznitsi.html).

4. Матвієнко В.В. Механізм державного управління розвитком залізничної галузі в Україні. Маріуполь : Донецький державний університет управління, 2017. 256 с.

5. Овчиннікова В.О. Особливості державного регулювання розвитку залізничного транспорту в Україні. *Економіка і суспільство економіка та управління національним господарством*. 2017. № 12. С. 129–135.

6. Мохова Ю.Л. Стратегія розвитку державного регулювання залізничної галузі в Україні. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2016. № 3 (7). С. 90–95.

7. Дикань В.Л., Островерх Г.Є. Удосконалення механізмів державного управління розвитком залізничної галузі України у євроінтеграційному векторі. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2018. № 62. С. 11–19.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE OF GENERAL SECONDARY EDUCATION AT THE REGIONAL LEVEL

У статті розглядається механізм державного управління загальної середньої освіти на регіональному рівні, аналізуються основні напрями вдосконалення державного регулювання розвитку системи освіти шляхом зміни організаційної структури. З'ясовано визначення «регіон». Розглянуто особливості державного управління у сфері освіти як навчальної дисципліни, що у процесі її вивчення слухачі оволодівають науковими основами управлінської діяльності на національному та регіональному рівнях. У статті автор окреслює поняття «механізм державного управління» та наводить класифікацію механізмів державного управління. Аналіз наукових джерел свідчить про різне бачення науковцями умов підвищення ефективності державного управління загальною середньою освітою регіону. Водночас, виходячи з необхідності реалізації в Україні нової системи управління, адекватної суспільству ринкових відносин, потреба впровадження диверсифікованих, гнучких структур і механізмів управління середньою освітою набуває дедалі більшої актуальності. Впровадження таких механізмів має відбуватися на засадах демократичного врядування з урахуванням потреб ринку праці, розвитку співпраці органів державного управління освітою і наукою регіону, бізнесу та громадськості за участю навчальних закладів. Іншою важливою умовою підвищення ефективності державного управління є налагодження дієвих відносин регіональних органів управління освітою й організацій громадянського суспільства в Україні. Однак це можливо реалізувати лише за наявності відповідно підібраних, підготовлених і розставлених кадрів, які ефективно поєднують наукові, адміністративні та колегіальні, демократичні методи управління, вирізнятимуть і використовуватимуть позитивні можливості інституцій громадянського суспільства. Управління розвитком регіональної системи загальної середньої освіти ефективно лише тоді, коли застосування сучасних освітніх технологій, інноваційних методів навчання, становлення відповідних організаційних структур і форм, розроблення нових економічних механізмів здійснюються системно, в єдності та взаємодії. Засобом відстеження ефективності управління освітою регіону має стати дієва система його моніторингу. Обґрунтовано та запропоновано структурну трансформацію регіонального ринку праці. Автор робить акцент на модернізації регіональної системи освіти та використанні у цьому процесі державної підтримки. На основі аналізу результатів управління системою освіти на регіональному рівні виділений ряд тенденцій, які здійснюють негативний вплив на результати освітньої діяльності загалом.

Ключові слова: освіта, регіон, регіональний рівень, державне управління, механізм державного управління, раціоналізація, модернізація регіональної системи освіти, освітня установа, загальна середня освіта.

The article deals with the mechanism of public administration of general secondary education at the regional level, analyzes the main directions of improving the state regulation of the development of the education system by changing the organizational structure. The definition of "region" has been clarified. The peculiarities of public administration in the sphere of education are considered as a discipline that, in the course of its study, the students master the scientific bases of management activity at the national and regional levels. In the article the author defines the concept of "mechanism of public administration" and gives a classification of mechanisms of public administration. The analysis of scientific sources shows that scientists have different views on the conditions of increasing the efficiency of public administration in general secondary education in the region. At the same time, given the need to implement in Ukraine a new system of governance adequate to the society of market relations, the need to introduce diversified, flexible structures and mechanisms for managing secondary education becomes even more urgent. The implementation of such mechanisms should take place on the basis of democratic governance, taking into account the needs of the labor market, the development of cooperation between public authorities of education and science of the region, business and the public with the participation of educational institutions. Another important prerequisite for improving the efficiency of public administration is the establishment of effective relations between regional education management bodies and civil society organizations in Ukraine. However, this can only be realized if there are appropriately selected, trained and deployed personnel who will effectively combine scientific, administrative and collegial, democratic governance, distinguish and utilize the positive capabilities of civil society institutions. Management of the development of the regional system of general secondary education is effective only when the application of modern educational technologies, innovative teaching methods, the formation of appropriate organizational structures and forms, the development of new economic mechanisms are carried out systematically, in unity and interaction. An effective monitoring system for the region's education management should be a means of monitoring its effectiveness. The structural transformation of the regional labor market is substantiated and proposed. The author emphasizes the modernization of the regional education system and the use of state support in this process. Based on the analysis of the results of the management of the education system at the regional level, a number of trends have been identified that have a negative impact on the results of the educational activity as a whole.

Key words: education, region, regional level, public administration, mechanism of public administration, rationalization, modernization of regional education system, educational institution, general secondary education.

УДК 351(045)

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-15>

Серкова Н.А.

слухач кафедри соціальної і гуманітарної політики
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Система освіти в Україні перебуває сьогодні в ситуації чергового реформування. Необхідною умовою успішності реформ є принципові зміни в системі управління освітою. Педагогічна громада наголошує на необхідності чітко регламентованих перетворень у системі управління середньою освітою, підкріплені відповідними розпорядженнями, наказами, постановами та інструкціями, що будуть надані фахівцям керівних кадрів середньої освіти держави.

На основі аналізу нормативних документів, науково-педагогічної літератури, результатів і висновків атестаційних комісії середніх закладів освіти України можна стверджувати, що вивчення проблеми управління освітою не мають сьогодні системного характеру, не координуються на державному рівні, не підкріплені даними моніторингу за відповідною тематикою тощо. Отже, стає очевидною необхідність цілісного педагогічного дослідження щодо визначення змісту, форм і методів ефективного управління системою середньої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку освіти розглядаються широким колом українських дослідників: В. Андрущенко, В. Биковим, І. Вакарчуком, Л. Ващенко, І. Гавриш, Д. Дзвінчуком, І. Зязюном, В. Євдокимовим, С. Клепком, О. Коваленко, В. Кременем, С. Крисяком, О. Локшиною, В. Луговим, Т. Лукіною, О. Ляшенком, В. Мадзігоном, О. Матвієнко, О. Мещаніновим, С. Ніколаєнком, О. Овчарук, В. Олійником, Н. Протасовою, І. Прокопенком, А. Сбруєвою та багатьма іншими. Проте працям цих та інших науковців бракує цілісної концептуальної побудови механізму державного управління загальної середньої освіти на регіональному рівні з усіма її атрибутами (тобто наукового визначення поняття, з'ясування тенденцій, критеріїв, індикаторів, стратегій розвитку).

Мета статті – дослідити та проаналізувати механізми державного управління загальної середньої освіти на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу.

Незважаючи на те, що проблема вивчення організаційно-економічного механізму в освіті в сучасній Україні актуальна, в науковій літературі з державного управління є незначна кількість праць, присвячених цій проблемі. Найчастіше досліджуються окремі аспекти економічного [1], інформаційного [2] чи інноваційного [4] механізмів у вищій освіті, а організаційно-економічний механізм у загальній середній освіті вивчається лише побічно, в рамках педагогічних досліджень.

Сучасний етап вивчення цієї проблематики характеризується розглядом особливостей становлення і державного реформування системи середньої освіти. До таких досліджень належать праці А. Андрущука [1], І. Вакарчука [4] та ін. Майже не приділяється увага якості освітнього процесу.

Для з'ясування стану дослідження проблеми розвитку сучасної системи освіти в Україні звернемося до документів, які є результатом узагальнення широкого спектру здобутків науковців і, зокрема, фахівців у галузі державного управління освітою.

Державне управління освітою – система органів державної влади, державних установ, організацій, керівництва, що взаємодіють між собою в процесі виконання покладених на них функцій з метою забезпечення діяльності та розвитку освітньої галузі; окрема галузь державного управління, яка забезпечує планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на заходах інших нормативних актах, і спрямована на розвиток цієї цілісної системи [13, с. 5].

Здійснення процесу державного управління в Україні відбувається за допомогою розроблення та реалізації відповідних механізмів управління, що забезпечують своєчасне й ефективно розв'язання наявних у цій сфері суперечностей.

Механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. У демократичній країні це спеціальні засоби, які мають забезпечувати здійснення управлінського впливу народу цієї країни безпосередньо та через органи державної влади на стан і розвиток держави як складної соціально-економічної територіальної системи з метою створення гідних умов життєдіяльності людей, котрі проживають у державі (незалежно від їх громадянства), та громадян країни, що тимчасово перебувають за її межами. Найбільші суперечності організації та реалізації державного управління пов'язані з розподілом повноважень між різними гілками й органами влади, забезпеченням їх взаємодії, а також із необхідністю врахування й узгодження інтересів різних груп населення, громадських організацій і бізнес-структур. Істотна суперечність є й у тому, що народ країни й органи державної влади виступають одночасно і як суб'єкти, і як об'єкти державного управління. Державному управлінню також притаманні суперечності, зумовлені потребою у забезпеченні стабільності відповідної системи, правил її функціонування

і впливу на процеси, що відбуваються в державі, та своєчасного гнучкого пристосування до безперервно змінюваного внутрішнього та зовнішнього середовища країни. Усе це ускладнює розроблення та реалізацію ефективних механізмів державного управління.

За особливостями побудови механізми державного управління поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети), механізми функціонування системи державного управління на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу державного управління народом, різними владними органами й окремими посадовими особами (рис. 1).

На думку О.В. Федорчака, механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Л.П. Юзьков виділяє два основні підходи до визначення поняття «механізм»:

– структурно-організаційний підхід, за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством»;

– структурно-функціональний, за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні.

Розглянемо систему державного управління загальною середньою освітою, важливу роль у якій відіграє держава, яка, у свою чергу, створює належні умови для її здобуття дітьми. Державна політика у галузі загальної середньої освіти визначається згідно з Конституцією України і проводиться центральними і місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на основі Конституції України, Закону України «Про освіту» інших законодавчих актів. Управління системою загальної середньої освіти здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки України, яким підпорядковані відповідні навчально-виховні заклади (рис. 2).

Управління загальною середньою освітою – це цілеспрямована діяльність людей, за допомогою якої забезпечуються оптимальні умови її функціонування, створюється системний механізм її регулювання на загальнодержавному і місцевому рівнях та у відповідних навчально-виховних закладах.

Аналізуючи методи і прийоми управління загальною середньою освітою, слід враховувати цілісність бачення перспектив її розвитку на рівні

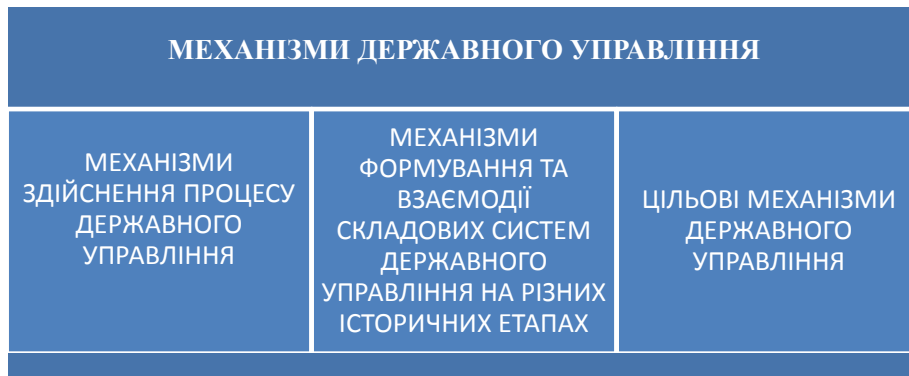


Рис. 1. Система механізмів державного управління

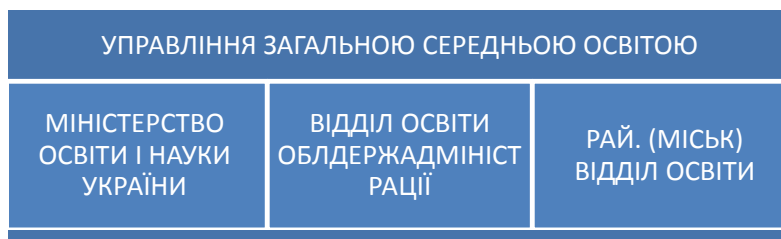


Рис. 2. Державні органи управління загальною середньою освітою

регіону, базуватися на постійному аналізі ситуації та коригуванні робочих планів з урахуванням запитів і потреб населення та громадських інституцій. За сучасних умов, коли результат управлінської діяльності значною мірою залежить від керівника та безпосередніх виконавців управлінських рішень, пріоритетною є діяльність органів управління освітою з добору і розстановки кадрів. Керівники мають бути не лише компетентними професійними управлінцями, а й готовими до утвердження демократичних перетворень, співпраці з громадськістю, вмінти ефективно поєднувати адміністративні та колегіальні, демократичні методи управління навчально-виховним процесом, вирізняти й використовувати позитивні можливості інституцій громадянського суспільства, на рівних співпрацювати з населенням, батьківською громадськістю. Адже у процесі зміни технології управлінської діяльності в освітній галузі формується нова система відносин між керівниками, педагогічними та інженерно-технічними працівниками закладів освіти, учнями, студентами, їхніми батьками та громадськими організаціями й установами. Відносини є однією з основ управлінської діяльності. У громадянському суспільстві передбачено, що держава повинна надати можливість кожному реалізувати свої особистісні прагнення; обмеження є лише встановлені законом норми. Їхнє поєднання для органів державного управління і громадян – основа утвердження нових взаємин між державою, органами управління, в т. ч. освітою, та громадянами.

Розгляд регіональних особливостей механізму в системі загальної середньої освіти, протиріч, що виникають, процесів, які відбуваються, потребує визначення змісту поняття «регіон», оскільки можна виділяти регіональні особливості роботи освітніх установ на різних рівнях залежно від того, що вкладається в поняття «регіон».

Регіон розглядається як суб'єкт господарювання, що характеризується через економічну цілісність території як господарського комплексу, дія внутрішніх і зовнішніх економічних зв'язків, спільність виконуваних на території економічних, соціальних і суспільно-політичних завдань, можливість ефективного управління територією [6, с. 15].

Розуміючи під регіонами великі територіальні комплекси, країни, можна обговорювати міждержавні відмінності загальноосвітніх установ. Це дає можливість виділити особливості української системи загальної середньої освіти загалом. Слід підкреслити, що функціонування регіональних систем освіти необхідно аналізувати, включаючи всі рівні освіти.

Традиційний розгляд за рівнями управління (державне, регіональне) не забезпечує комплексного бачення проблем регіоналізації внаслідок втрати міжрівневої взаємодії. Пропонуємо розуміти під регіональною системою освіти сукупність розташованих у регіоні освітніх установ усіх рівнів освіти, впорядкованих на основі субординації відповідних органів управління освітою. Регіональна система освіти є складовою частиною української системи освіти, її зрізом у рамках регіону. Якісне сутнісне розуміння регіональної освітньої системи з базуванням на інституційно-функціональному підході вимагає конкретизації структури. Ядром такої системи за ідеальних умов повинен бути регіональний ринок праці як осередок економічної активності та продукування регіонального суспільного продукту, що становить основу забезпечення якості життя населення. Власне, саме структурні трансформації регіонального ринку праці повинні зумовлювати функціональну напруженість регіональної освітньої системи, особливо стосовно виконання нею кваліфікаційно-професійної функції [14, с. 28].

Регіональна система освіти, у свою чергу, має вигляд сукупності місцевих освітніх систем, що включають освітні установи, а також розташовані на цій території державні освітні установи державного і регіонального підпорядкування. Найчастіше на цих територіях можливе розміщення філій вищих навчальних закладів. У цьому разі в місцеву систему освіти входить саме філія, тоді як сама освітня установа має розглядатися як елемент відповідної регіональної системи загальної середньої освіти. Управління регіональною системою освіти здійснюється на основі субординації всіх рівнів управління (державного, регіонального) [1, с. 54].

Під регіональною системою загальної середньої освіти ми розуміємо ту частину регіональної системи загальної середньої освіти, яка реалізує загальноосвітні програми. До неї входять як загальноосвітні установи, так і структурні підрозділи установ освіти, що беруть участь у їхній реалізації, наприклад, під час організації профільного навчання учнів або до вишівської підготовки, а також органи управління освітою. Для детальнішого дослідження різних аспектів діяльності системи загальної середньої освіти України її необхідно розглядати також як багаторегіональну систему, що функціонує на основі вертикальних і горизонтальних взаємодій.

Наукове обґрунтування особливостей функціонування системи загальної середньої освіти в територіальному аспекті потрібне для адек-

ватного відтворення різноманітності соціо-економічних, природних, національно-культурних умов регіонів України. Як вертикальні взаємодії ми розглядаємо співвідношення між рівнями системи загальної середньої освіти (освітніми установами відповідних рівнів) і між рівнями управління освітніми установами (державними, регіональними, місцевими установами освіти). Горизонтальні взаємодії можливі як у вигляді взаємодій між регіональними системами освіти, так і у вигляді взаємодій між освітніми установами [2, с. 98].

Регіональний рівень здійснює вироблення стратегії розвитку регіональної системи загальної середньої освіти з урахуванням напрямів розвитку системи загальної середньої освіти України, координацію стратегій розвитку місцевих освітніх систем, ухвалення рішень про створення і закриття освітніх установ регіонального рівня та координацію їхньої роботи, сприяння функціонуванню освітніх установ державного рівня [11, с. 125].

Підвищенню ефективності управління загальною середньою освітою регіону сприяє раціональна організація суб'єктів управління, насамперед підсистеми державних органів, тобто міських, районних відділів та управлінь освіти і власних загальноосвітніх навчальних закладів. Адже їхнє оптимальне функціонування, відповідність діяльності суб'єктів та об'єктів управління потребам, інтересам суспільства є обов'язковою ознакою соціального ефекту і забезпечує прогресивність, стійкість, здатність бути джерелом і засобом подальшого розвитку. З огляду на це управління загальною середньою освітою регіону має бути стратегічним і лише тоді розглядатися як соціально ефективне й досягнуте завдяки витрачанням ресурсів, адекватних результату.

Основу оцінювання ефективності регіональної системи управління становить моніторинг управлінської діяльності органів управління освітою регіону. Як стверджує М. Степко, дослідження якості освітніх послуг потребує проведення моніторингу не лише на державному, а й на регіональному рівнях.

Моніторинг системи управління загальною середньою освітою регіону повинен включати відстежування:

- стану і тенденцій розвитку кожного закладу середньої освіти регіону;
- стану та тенденцій розвитку системи загальної середньої освіти з аналізом її відповідності цілям державної регіональної політики;
- досягнення цілей розвитку, визначених у стратегіях, програмах, проектах.

Державна освітня політика розробляється й реалізується Урядом України (в основному

Міністерством освіти і науки України) з урахуванням необхідності зміцнення й розвитку єдиного освітнього простору, з метою всебічного забезпечення освітніх прав і свобод особи.

На цьому рівні державної освітньої політики мають бути забезпечене вироблення і реалізація загальної стратегії розвитку системи загальної середньої освіти й гарантоване виконання державних освітніх стандартів, вирівнювання освітнього потенціалу регіонів для виконання конституційно встановленої доступності загальної середньої освіти.

На формування державної політики в галузі освіти впливають зовнішні чинники, що дає змогу враховувати стан, тенденції та перспективи розвитку освіти, потреби суспільства та держави в освіті, розробляти реалістичну освітню політику, побудовану на вітчизняному досвіді освітньо-педагогічної діяльності з урахуванням досягнень міжнародного співробітництва в освітній сфері.

Регіональна освітня політика, що також є частиною державної освітньої політики, проводиться місцевими органами державної влади. Вона має бути спрямована як на реалізацію загальнодержавних завдань в освіті на регіональному рівні, так і на створення умов для всебічного обліку в освітній сфері нестандартних, унікальних особливостей регіонів, на перетворення сфери освіти на чинник регіонального соціокультурного розвитку.

Місцева, освітня політика повинна нині стати ключовим елементом комплексної державної освітньої політики на рівні загальної середньої освіти. Вважаємо неправомірним формально-юридичне відділення місцевої влади від держави, що по суті є причиною великих провалів, якщо не повної відсутності державної політики, в галузі освіти на цьому рівні [6, с. 58].

Необхідно підкреслити, що саме на цьому рівні освітня політика у сфері загальної середньої освіти стає гранично конкретною, оскільки до неї належать практично всі загальноосвітні установи. Саме на місцевому рівні в період переходу до адекватного сучасним ринковим умовам державного економічного механізму в системі загальної середньої освіти повинні формуватися нові економічні відносини, забезпечуватися підтримка державою інноваційних програм і проектів, їх розвиток. Тільки шляхом створення безлічі «точок зростання» після накопичення їх критичної маси стане можливою справжня модернізація економічного механізму в системі загальної середньої освіти загалом.

Крім того, необхідно враховувати такі аспекти освітньої політики, як національна і

громадська освітня політика, що повинна існувати на кожному з розглянутих рівнів. За цих умов кардинально зростає роль регіональних органів управління освітою та регіональної освітньої політики, що проводиться ними. Виникає загроза ліквідації єдиного освітнього простору і зростання освітньої нерівності в різних регіонах.

На нашу думку, відповідальність державного рівня управління за загальну середню освіту є найважливішим елементом освітньої політики держави (встановлення державних освітніх стандартів, мінімальних розмірів оплати праці вчителів тощо). Водночас загальна середня освіта мусить залишатися прямою турботою місцевої влади, що дозволить повніше задовольнити освітні потреби населення. Тому потрібне поєднання компетенції та відповідальності державного, регіонального й місцевого рівнів влади в управлінні системою загальної середньої освіти [3, с. 11].

Проблема регіоналізації системи загальної середньої освіти, на нашу думку, полягає у створенні оптимальної системи управління різними рівнями системи загальної середньої освіти та взаємодії між управлінськими підсистемами.

Суміжною є проблема перерозподілу частини ВВП, що виділяється системою освіти депресивних регіонів для забезпечення доступності якісної освіти в регіонах. Одночасно необхідно забезпечити підвищення ступеня державного управління системою загальної середньої освіти, передавши частину обов'язків з фінансування на регіональний рівень. Завданням регіональних органів управління освітою має стати забезпечення фінансового наповнення державного стандарту освіти. Згідно з теоретичними положеннями міжбюджетних відносин, чим вища значущість, тим на вищий рівень мають бути передані витратні повноваження.

Враховуючи важливість освіти для становлення нової економіки знань, можна вважати сьогодні обґрунтованим одержавленням загальної середньої освіти. Проте, оскільки однією з вимог є забезпечення близькості до споживача й територіальна відповідність освітніх послуг, що надаються, потрібна участь в управлінні загальною середньою освітою регіонального рівня. Слід враховувати ефект територіальної диференціації, який коротко можна сформулювати так: чим більше відмінності, тим видніше на місцях, як забезпечити надання освітніх послуг населенню. У сукупності ці чинники зумовлюють необхідність спільного управління загальною середньою освітою регіональних і місцевих органів влади [7].

Звісно ж, регіональні структури управління освітою більшою мірою повинні зосередитися на виробленні та проведенні державної політики у сфері освіти (зараз, наприклад, особливо актуальні питання вирівнювання відмінностей у якості освіти в різних регіонах); вдосконаленні освітнього законодавства; розвитку нових механізмів у системі безперервної освіти, стимулювання освіти дорослих; омолодження кадрового складу системи загальної та професійної освіти; стимулювання розвитку наукових педагогічних шкіл та ін.

Видове різноманіття функцій управління дедалі більше зводиться до контролю, моніторингу й оцінки. Причому дуже часто зібрані на їх основі великі статистичні дані та інформація не знаходять раціонального застосування в управлінському процесі. Суб'єкти управління прагнуть вибудовувати його, не піклуючись про зворотний зв'язок, не беручи до уваги, що цей стиль роботи за швидко мінливих умов має суттєві обмеження. Управління вибудовується вельми нетривалими циклами. Так, на нижчих рівнях переважають одно-контурне (поверхне) управління, управління з неповною інформацією на «вході» [3, с. 12].

Все вищевикладене вказує на необхідність здійснення в рамках чинного законодавства заходів щодо оптимізації розподілу повноважень за рівнями управління. Йдеться насамперед про посилення відповідальності менеджменту на інституціональному рівні за виконання своїх обов'язків і про одночасне створення механізму захисту цих рівнів від неправомірного втручання згори, від підміни їх діяльності (навіть за умови субсидування частини витрат) суб'єктами управління вищих рівнів.

Висновки. Отже, проблеми управління освітою на регіональному рівні є актуальними й активно вивчаються та досліджуються науковцями й упроваджуються у практику прогресивними керівниками. Враховуючи викладене вище, розвиток управління освітою на регіональному рівні може здійснюватися за умов узгодженого розподілу управлінських функцій для досягнення стратегічної управлінської мети за участю суб'єктів різних структур та ефективного використання можливостей ресурсів зовнішнього та внутрішнього середовища. Наші подальші дослідження зазначеної проблеми будуть присвячені теоретичному обґрунтуванню та розробленню моделі організації управління у сфері освіти на регіональному рівні в умовах децентралізації, визначенню критеріїв оцінки її ефективності та розроблення концепції управління закладом освіти за участю суб'єктів зовнішнього та внутрішнього сере-

довища об'єднаної територіальної громади, що перевірятимуть на практиці заклади освіти в різних регіонах України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Байкова О.М. Концептуальные основы государственной политики в области образования и экономические границы его коммерциализации. *Экономика образования*. 2012. № 1. С. 98–110.
2. Бесчастный В.М. Развитие информационного общества как позитивный чинник влияния на качество управления отечественной системой образования. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. С. 10–14
3. Степанов О.П. Приоритеты структурной перебудовы на основе инновационной модели. *Стратегия развития Украины*. 2010. № 3–4. С. 3–17.
4. Шарапов В. Универсальные технологии управления. Москва : Техносфера, 2012. 496 с.
5. Андрощук А.Г. Освіта у країнах європейської спільноти: структура і управління. *Проблеми науки*. 2017. № 8. С. 54–60
6. Вакарчук І.О. Пріоритетні питання державної політики : тези виступу міністра освіти і науки України І.О. Вакарчука на засіданні Кабінету Міністрів України 23 квітня 2008 р. *Освіта*. 2008. 23–30 квітня (№ 17). С. 2.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print>.
9. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1415-19/>.
10. Карамішев Д.В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія. Харків : Магістр, 2014. 304 с.
11. Кремень В.Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізації. Результати. Київ : Грамота, 2011. 448 с.
12. Михайлик І.М. Організаційно-правові засади функціонування системи загальної середньої освіти на регіональному рівні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/4/06.pdf>.
13. Протасова Н.Г. Державне управління у сфері освіти : глосарій з дисципліни магістерської програми за спеціальністю «Державне управління в сфері освіти». Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
14. Шевчук А.В. Регіональні освітні системи: теорія, методологія, практика інноваційного розвитку. Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2014.

СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ З ПИТАНЬ КАДРОВОЇ РОБОТИ З ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

MAIN DIRECTIONS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC SERVICE ON PERSONNEL WORK WITH CIVIL SERVANTS

У статті розглянуто сучасний стан державної служби в Україні, що становить найважливіший інститут державного управління та реалізує на практиці функції органів державної влади, забезпечуючи дотримання конституційних норм і гарантій. Визначено, що один із важливих напрямів державної служби – надання якісних послуг громадянам. Досліджено стратегію державної кадрової політики щодо планування, прогнозування, формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів. Проведено аналіз сучасного стану кадрового забезпечення. Охарактеризовано основні цілі, завдання та напрями реалізації державної кадрової політики, які визначені Стратегією на 2012–2020 роки. Визначено, що основними цілями реалізації державної кадрової політики є запровадження механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; запровадження новітніх технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки; відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді. Основні цілі державної кадрової політики, визначені Стратегією, передбачають виконання стратегічно важливих завдань, які поділяються за такими напрямками: підготовки кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів; державного регулювання професійної діяльності; соціального захисту працівників; забезпечення зайнятості населення; модернізації кадрових служб. Розкрито напрями реалізації державної політики у сфері державної служби з питання кадрової роботи з державними службовцями відповідно до стандартів Європейського Союзу. Визначено основні проблеми кадрового забезпечення державними службовцями в Україні й обґрунтовано необхідність модернізації державної служби з використанням досвіду розвинених країн. Але це не повинно бути шаблоном, сліпим копіюванням, оскільки це не принесе бажаного результату, тому потрібно враховувати національні традиції та соціально-психологічні особливості мешканців країн, де необхідне запровадження інновацій. **Ключові слова:** державне управління, статус державного службовця, професійна під-

готовка, принципи державної служби, державна служба, державна кадрова політика.

The article examines the current state of public service in Ukraine, which is the most important institution of public administration and implements in practice the functions of public authorities, ensuring compliance with constitutional norms and guarantees. It is determined that one of the important directions of the civil service is the provision of quality services to citizens. The strategy of the state personnel policy concerning planning, forecasting, formation, professional development and rational use of personnel is investigated. The analysis of the current state of staffing is carried out. The main goals, objectives and directions of the implementation of the state personnel policy, which are defined by the Strategy for 2012–2020, are described. It is determined that the main goals of the implementation of the state personnel policy are the introduction of mechanisms for involving highly qualified specialists in the public administration; formation of effective personnel reserve for management positions in the spheres of public administration; introduction of the latest technologies of personnel management for successful solution of production and management tasks in the public sector of the economy; restoration of vocational guidance among young people. The main goals of the state human resources policy, defined by the Strategy, include the fulfillment of strategically important tasks, which are divided in the direction of training, skills development and retraining; the direction of state regulation of professional activity; the direction of social protection of employees; the direction of ensuring employment of the population; direction of modernization of personnel services. The directions of realization of the state policy in the sphere of the civil service in the field of personnel work with the civil servants in accordance with the standards of the European Union are revealed. The main problems of personnel support for civil servants in Ukraine are identified and the necessity of modernization of the civil service using the experience of developed countries is substantiated, but it should not be a blind copy template. As this will not produce the desired result, national traditions and socio-psychological characteristics of innovation must be taken into account.

Key words: public administration, status of civil servant, vocational training, principles of civil service, public service, public personnel policy.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-16>

Галушка В.Ю.

к. наук з держ. упр.,
старший викладач кафедри керівництва
військами (силами) у мирний час
Національний університет оборони
України імені Івана Черняховського

Постановка проблеми в загальному вигляді. Євроінтеграція України зумовлює реформу державної кадрової політики. У державі нагальною залишається потреба в кадрах, які здатні ефективно працювати в державному управлінні, які вільно спілкуються професійною іноземною мовою, добре володіють сучасними технологіями та засобами праці.

Державне будівництво потребує об'єднання зусиль у всіх сферах життєдіяльності українського суспільства. Лише люди, які реалізують свій трудовий потенціал, здатні впровадити національні інтереси на досить тернистому шляху України до демократії, розвиненої економіки й успішної євроінтеграції. Актуальність статті полягає в розв'язанні проблем якісного та кількісного кадрового забезпечення державними службовцями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зроблений аналіз публікацій стосовно проблем напрямів реалізації державної кадрової політики свідчить про наявність значної кількості досліджень вітчизняних і закордонних авторів, окремі теоретичні аспекти реалізації державної кадрової політики висвітлювалися у працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Гошовської, С. Дубенка, Ю. Ковбасюка, В. Князева, В. Лугового, В. Малиновського, С. Серьогіна, В. Сороко, Ю. Сурміна, О. Турчинова й ін. Зважаючи на важливість питання реалізації державної кадрової політики в Україні, напрацювання цих та інших вчених є плідними та вагомим підґрунтям для вдосконалення законодавства з питань державної служби.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Здійснивши аналіз нормативно-правових актів і наукових досліджень, необхідно зазначити, що окремі ідеї науковців були реалізовані з ухваленням нового Закону України «Про державну службу» у 2015 р., але все ж даний закон ідеальним назвати не можна, підтвердженням цього є низка як зауважень науковців до ухваленого нового Закону, так і низка законопроектів про внесення змін щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби. Але наявні не лише проблемні питання в законодавчій базі, а й проблеми щодо відсутності прогнозування, планування в кадровій роботі, збалансованості системи професійної орієнтації молоді, неефективним залишається моніторинг потреб суспільства і держави в кадрах із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки. Становище, що сформувалося в державі з даного питання, створює деякі перешкоди активній професіоналізації державних службовців.

Мета статті – розкрити основні напрями реалізації державної політики у сфері державної служби, проаналізувати сутність і проблему питання кадрової роботи з державними службовцями. Визначити шляхи вдосконалення напрямів реалізації державної політики з питань кадрової роботи.

Виклад основного матеріалу. Людський капітал є найціннішим ресурсом будь-якого суспільства, важливішим навіть за природні ресурси та накопичені багатства. Лише такий капітал, а не будь-які «матеріальні засоби суспільного виробництва», є основою конкурентоспроможності країни, а також її економічного зростання [4, с. 292].

Необхідність реформування та модернізації державної служби зумовлює пошук і теоретичне обґрунтування шляхів і напрямів розвитку цього важливого соціального інституту. Формування високопрофесійного кадрового складу державної служби – один із пріоритетних напрямів сучасної кадрової політики держави. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність і вміння державних службовців налагодити широкомасштабний діалог у системі «держава – громадянин». Звідси – стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади, здатного ефективно працювати в умовах ринкової економіки, формування правової демократичної держави та розбудови громадського суспільства.

Провідні українські науковці дійшли правильного висновку, що державна кадрова політика є цілеспрямованою стратегічною діяльністю України, вона напряму пов'язується із плануванням, прогнозуванням, формуванням, професійним розвитком і раціональним використанням кадрів, усіх трудових ресурсів держави, визначенням мети і пріоритетів кадрової діяльності [5, с. 3]. Таку політику вважають стратегічною діяльністю держави із цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення, формування, збереження, зміцнення, розвитку та використання людських трудових, кадрових ресурсів країни як головною передумовою побудови демократичної, правової, соціальної держави. Організація і діяльність державних органів здійснюється державними службовцями. Загальні положення діяльності та статусу державного службовця передбачено Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. [1].

Сучасна кадрова політика в державі має спрямовуватися на досягнення оптимального рівня формування й використання трудових ресурсів країни, щоби забезпечити враху-

вання інтересів країни, її потреби в економічній, соціальній, гуманітарній сферах, регіональному розвитку, реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист тощо [7, с. 155].

Державна кадрова політика повинна забезпечувати виконання завдань із реформування держави і суспільства. У процесі реалізації цих завдань має враховуватися реальний стан держави, наявні потреби та перспективні напрями поступу українського суспільства.

Кадрова політика в державі успішно реалізується за умови дотримання таких принципів: соціальної справедливості, комплексності та послідовності її запровадження; збалансованості інтересів суспільства й окремих груп його учасників; професіоналізму; збалансованості у представництві досвідчених працівників та молодого покоління, із запровадженням сучасної політики ґендерної рівності; відповідальності держави під час створення умов реалізації життєво важливих інтересів громадян, реалізації їхніх прав на освіту та працю; взаємоповаги у відносинах особи та держави, працівників і роботодавців; партнерства між державою і недержавним сектором; безперервності навчання.

Запровадження під час реалізації державної кадрової політики запропонованих принципів дозволяє досягти основної мети цієї політики – забезпечити ефективними кадрами всі сфери держави (економічна, соціальна, наукова й ін.).

Надважливим залишається забезпечення єдиної для всієї країни державної кадрової політики, дотримання у процесі її реалізації принципу єдності мети, гармонійне поєднання її з багаторівневістю, адже досконало впроваджена політика повинна запрацювати на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні.

У результаті вивчення нами нормативно-правових актів [2] доцільно виділити такі основні проблемні питання державної кадрової політики загальнодержавного рівня: політика не відповідає вимогам трансформаційних процесів, що тривають у державі; в Україні стримується поширення та функціонування системи кадрового забезпечення; наднеефективним залишається моніторинг потреб суспільства і держави в кадрах із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, потребує вдосконалення механізм формування держзамовлення, яке спрямовується на підготовку потрібних країні фахівців; відсутня збалансованість у системі управління професійною орієнтацією молоді, не дотримуються об'єктивні вимоги її відбору та навчання,

повільним є поступ щодо запровадження новітніх технологій професійного розвитку; недостатнє запровадження новітніх наукових підходів, а також результатів досліджень науковців під час реалізації державної кадрової політики; недосконалою залишається законодавча база, яка ще не враховує сучасних європейських стандартів у кадровій політиці; відсутнє належне прогнозування, планування, а також ефективні процеси оцінювання ситуації в кадровій роботі в державі; залишається недостатньо впорядкованою функціональна визначеність структур, які працюють з кадрами, невисоким ще є рівень кваліфікації працівників кадрових служб, що, у свою чергу, зумовлює неефективні та неузгоджені підходи в кадровому управлінні всіх рівнів.

Стан, що сформувався в державі з даного питання, створює перешкоди активній професіоналізації економічної діяльності, стримує професійну самореалізацію людей у всіх сферах виробництва.

Основною умовою ефективної державної кадрової політики є створення професійно орієнтованої держслужби, яка стане престижною для висококваліфікованих кадрів, а останні у своїй діяльності почнуть керуватися принципами служіння народу та патріотизму.

Ураховуючи виокремлені основні проблеми державної кадрової політики, погоджуємося із В. Волик у тому, що у процесі реалізації зазначеної політики надважливим залишається:

- оновлювати нормативно-правові акти щодо засад цієї політики, розробляти державні цільові програми;
- створювати професійні стандарти, Національні рамки кваліфікації;
- фінансувати з держбюджету цільові науково-практичні дослідження проблем сфери розвитку людського потенціалу країни;
- запровадити механізми прогнозу, планування, моніторингу кадрових потреб держави;
- налагоджувати дієвий соціальний діалог «держзамовлення на підготовку працівників професійно-кваліфікаційного рівня – навчальний заклад – замовники держорганів або бізнесу»;
- запровадити механізми залучення висококваліфікованих фахівців до формування та подальшої реалізації державної кадрової політики;
- відновити профорієнтацію серед молоді;
- підвищити престиж робітничої професії та державної служби;
- запровадити держрегулювання програм, які спрямовуються на перепідготовку та навчання протягом усього життя працівника;
- формувати кадри нової генерації з урахуванням соціального прогресу;

– запровадити механізм, який здатний підтверджувати кваліфікацію і національні дипломи на міжнародному рівні;

– формувати мотивацію у громадян, спрямовану на активізацію поведінки на ринку праці, набуття професії та кваліфікації, що відповідають потребам ринку праці;

– запровадити дієвий механізм правового та соціального захисту працівників приватного та державного секторів;

– створити програму державного підтримання роботодавців, спрямовану на вчасне поновлення професіоналізму працівників із дотриманням системи пільг та преференцій, що позитивно вплине на конкурентоспроможність вітчизняних товарів і послуг;

– створити програму стимулювання роботодавців щодо приймання на перше робоче місце молодих фахівців, згідно з отриманою ними професією;

– запровадити дієвий контроль, спрямований на результативне працевлаштування випускників закладів освіти рівних рівнів, що навчалися за держзамовленням;

– запровадити дієвий механізм зростання легальної зайнятості населення;

– запровадити механізм і порядок надання на довгий строк низьковідсоткових кредитів, що зробить доступнішою вищу або професійну освіту;

– створити програму фінансування закладів освіти щодо закупівлі новітньої техніки, підвищення кваліфікації науково-педагогічного складу;

– підготувати державну програму зі створення належних умов нарощування освітнього потенціалу країни, створення можливостей доступу талановитої молоді до сучасних знань незалежно від місця проживання, а також її майнового та фінансового становища [3].

Згідно зі Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 рр. (далі – Стратегія) [2], мета державної кадрової політики – забезпечити всі сфери життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, які необхідні для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Ця Стратегія передбачає, що реалізація державної кадрової політики надасть змогу:

– досягти високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задовольнити очікування громадян України щодо професійної самореалізації, одержання гідної оплати їхньої праці (соціальний аспект);

– забезпечити всі галузі виробництва кадрами достатньої кваліфікації, досягти

зростання конкурентоспроможності країни, підвищити рівень добробуту населення (економічний аспект);

– удосконалити нормативно-правову базу, що дасть змогу запровадити новітні підходи до кадрового менеджменту (інституційний аспект);

– створити системи управління трудовими ресурсами на принципах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності (організаційний аспект).

Отже, через розроблення і запровадження кадрової політики здійснюється реалізація цілей і завдань управління персоналом, тому її вважають ядром системи управління персоналом. Державна кадрова політика формується керівництвом країни, реалізується державною службою з кадрової роботи у процесі виконання її працівниками своїх функцій. Державна кадрова політика є частиною політики держави і повинна повністю відповідати концепції її розвитку.

Проблема забезпечення органів влади й управління державно-мислячими, кваліфікованими кадрами є ключовим завданням кадрової роботи та метою запровадження державної кадрової політики загалом. Серед першочергових завдань у роботі з кадрами такі: підвищення наукової обґрунтованості державної кадрової політики, створення нової системи роботи з кадрами, професійного розвитку персоналу держслужби, розширення мережі та якісне оновлення кадрових служб, освоєння світового досвіду в управлінні людськими ресурсами.

Утілення кадрової політики на практиці набуло значного поширення в закордонних країнах. Тому потрібне уважне вивчення досвіду розвинених країн. Однак будь-яке використання досвіду лише тоді приносить бажані результати, коли виключається будь-який шаблон, сліпе копіювання, ураховуються національні традиції та соціально-психологічні особливості мешканців країн, де інновації мають прижитися.

Висновки. Сучасний стан реформ, що здійснюються в Україні, на пряму зумовлює необхідність адаптації державного апарату до нових демократичних і ринкових умов функціонування держави. Вирішальну роль у такому процесі відіграє ефективна державна служба. Без належного забезпечення професійними, компетентними, насамперед керівними, кадрами відповідних структур здійснити реформування нашої держави відповідно до стандартів Європейського Союзу неможливо. Визнано, що якість персоналу в державних органах на пряму пов'язана з рівнем

виконання кадровими службами своїх обов'язків. Державна кадрова політика залишається стратегічним фактором розвитку України, який поєднує в собі напрями підготовки та професійного розвитку кадрів, їх раціонального використання, а також забезпечення кадрами та розвиток людського потенціалу. Тому компетентне управління персоналом відповідних державних органів є запорукою ефективної реалізації як адміністративної реформи, так і української державності загалом. Управлінська діяльність владних суб'єктів у сфері державної служби напряму зумовлюється державною кадровою політикою і цілком покладається на неї, а також є її невід'ємною складовою частиною.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print>.
2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр. : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
3. Волик В. Державна кадрова політика в Україні: теоретичні засади та перспективні напрями удосконалення. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 167–172. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_3_29.
4. Державне управління : підручник: у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
5. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наукова доповідь / Ю. Ковбасюк та ін. ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка, К. Ващенко, Ю. Сурміна (кер. проєкту). Київ : НАДУ, 2012. 72 с.
5. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наукова доповідь / Ю. В. Ковбасюк та ін. ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка, К. Ващенко, Ю. Сурміна (кер. проєкту). Київ : НАДУ, 2012. 72 с.
6. Державна служба в Україні: соціально-правовий та організаційний аспекти : навчальний посібник / Ю. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Р. Науменко, Л. Гогіної. Київ : НАДУ, 2011. 204 с.
7. Державна служба : підручник : у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE PUBLIC SERVICE OF UKRAINE: GENERAL CHARACTERISTICS OF THE WORK

У статті здійснено комплексне дослідження адміністративних процедур на публічній службі в Україні, розглядаються види адміністративних процедур і порядок їх проходження. Увага приділяється суті публічної служби, її структурних елементів, а також поняття адміністративної процедури і її правовій природі. Розглядаються нормативно-правові акти, які регулюють правові основи проведення адміністративних процедур. Зроблено висновки про необхідність ухвалення єдиного нормативного акта, який би регулював порядок проходження службовцями публічної служби з усіма властивими їй процедурами. У статті міститься характеристика класифікації адміністративних процедур, характерна для публічної служби. Аналізуються організаційні процедури на публічній службі, які складаються із процедур вступу до неї, процедур просування по службі, процедур оцінювання діяльності публічних службовців, заохочувальних адміністративних процедур для публічних службовців, і юрисдикційні адміністративні процедури на публічній службі, які складаються з адміністративних процедур загального та спеціального характеру і процедури службового розслідування. Здійснено аналіз їхніх стадій, проблем законодавчого врегулювання, особливостей дисциплінарної відповідальності спеціального характеру. Зазначено наявність спірних моментів у процедурі проведення службового розслідування стосовно державних службовців та запропоновано шляхи їх вирішення. Проаналізовано дисциплінарні стягнення щодо публічних службовців, які містяться в різних нормативно-правових актах: у Кодексі законів про працю – догана та звільнення; Законі України «Про державну службу» – попередження про неповну службову відповідність і затримка у присвоєнні до одного року чергового рангу або у призначенні на вищу посаду, які іменуються способами дисциплінарного впливу. Акцентується увага на тому, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не передбачає дисциплінарної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування, що приводить до висновку про необхідність удосконалення відповідного законодавства. Проаналізовані дисциплінарні стягнення установлені Дисциплінарними статутами, які також містять різні види дисциплінарних стягнень за дисциплінарні порушення, і застосовуються до спеціальних категорій публічних службовців. На підставі аналізу чинного законодавства України розроблено конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинних законодавствих актів, які регулюють порядок проходження адміністративних процедур державними службовцями та службовцями органів місцевого самоврядування на публічній службі.

Ключові слова: адміністративні процедури, публічна служба, державна служба, служба в

органах місцевого самоврядування, порядок проходження публічної служби, види адміністративних процедур.

The article carried out a comprehensive study of administrative procedures in the public service in Ukraine, considers the types of administrative procedures and the procedure for passing them. Attention is paid to the essence of public service, its structural elements, as well as to the concept of administrative procedure and its legal nature. The legal acts that govern the legal framework for administrative procedures are considered. Conclusions are drawn about the need to adopt a single regulatory act that would regulate the procedure for civil servants to go through with all its inherent procedures. A characteristic of public service is provided. It analyzes the organizational procedures in the public service, which consist of the procedures for entering the service, the promotion procedures, the procedures for evaluating the performance of public servants, the incentive administrative procedures for public servants, and the jurisdictional administrative procedures in the public service, which consist of administrative procedures of a general and special nature and internal investigation procedures. The analysis of their stages, the problems of legislative regulation, the features of disciplinary responsibility of a special nature is carried out. The presence of controversial points in the procedure for conducting an internal investigation in relation to civil servants is indicated and ways to solve them are proposed. Disciplinary sanctions against public servants are analyzed, which are contained in various regulatory legal acts: in the Labor Code – reprimand and dismissal; The Law of Ukraine “On Public Service” – a warning of incomplete official compliance and detention in assignment of up to one year of the next rank or in appointment to a senior position, which are referred to as methods of disciplinary influence. The attention is focused on the fact that the Law of Ukraine “On Service in Local Government” does not provide for disciplinary liability of employees of local authorities, which leads to the conclusion that the relevant legislation must be improved. The disciplinary sanctions established by the Disciplinary Statutes and applied to special categories of public servants, which also contain various types of disciplinary sanctions for disciplinary violations, are analyzed. Based on the analysis of the current legislation of Ukraine, specific proposals have been developed regarding the improvement of the current legislation, which regulates the procedure for administrative procedures by public servants and employees of local self-government in the public service.

Key words: administrative procedures, public service, state service, service in local self-government, order of proceeding of public service, kinds of administrative procedures.

УДК 342.98:35.08
DOI [HTTPS://DOI.ORG/10.32843/2663-5240-2019-13-17](https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-17)

Дикань О.В.
д. екон. наук,
професор кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Яровенко В.В.
магістр кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Постановка проблеми в загальному вигляді. Побудова демократичної правової держави Україна, здійснення адміністративної реформи, адаптація інституту публічної служби до стандартів Європейського Союзу потребують переосмислення цілої низки положень адміністративного права, систематизації й удосконалення адміністративного законодавства. Тому особливого значення набувають такі правові інститути адміністративного права, як адміністративний процес і публічна служба, оскільки оптимальна організація й ефективність діяльності суб'єктів державного управління значною мірою зумовлені як порядком їх функціонування (процедурами), так і дієвістю кадрової політики.

Запровадження адміністративного судочинства зумовило необхідність переосмислення такого правового явища, як адміністративний процес, визначення його структури і місця адміністративних процедур у ній, співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративні процедури», «адміністративні провадження» й «адміністративне судочинство». Крім теоретичного аспекту, великого значення набувають питання вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур, механізму їх реалізації, класифікації, характеристики структури та визначення процесуального статусу учасників. Актуальність цих питань зумовлена, по-перше, недостатністю і неефективністю законодавчого регулювання адміністративних процедур; по-друге, відсутністю єдиного законодавчого акта з регулювання адміністративних процедур; по-третє, тим, що більшість адміністративних процедур регулюються нормами підзаконних нормативних актів відомчого характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою статті стали наукові праці таких учених, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, А.П. Альохін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, О.І. Бедний, В.М. Горшенков, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, Л.Є. Кисіль, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Б.А. Кормич, В.Р. Кравець, Б.М. Лазарєв, Г.І. Леліков, О.Є. Луньов, В.Я. Малиновський, В.М. Манохін, О.Д. Оболенський, А.Ю. Осадчий, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, Г.І. Петров, В.В. Прокопенко, Ю.М. Старілов, С.С. Студенікін, В.П. Тимощук, О.І. Харитонова, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, М.К. Якимчук та ін., теоретичні положення яких дозволили повно і всебічно охарактеризувати сутність процедур у публічній службі як окремого

виду адміністративних процедур, а також законодавство в цій сфері діяльності. Водночас їхні напрацювання стосувалися окремих аспектів адміністративних процедур у публічній службі, що й зумовило здійснення цього дослідження.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні у вітчизняній науковій літературі не існує єдиного погляду щодо стану і перспектив розвитку процесу професіоналізації в органах місцевого самоврядування. Загалом питання професіоналізації стосуються ефективності професійного навчання, діяльності працівників органів влади; є певні теоретичні доробки, що базуються на єдиному підході щодо кадрового забезпечення органів влади, професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування. І водночас немає єдиного розуміння змісту цього поняття і єдиного правового механізму його забезпечення, що дало б змогу вирішити питання щодо політики професіоналізації з метою ліквідації проблем в адміністративно-процесуальному правовому регулюванні, розроблення, спрямування і визначення засобів удосконалення форм і методів професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Мета статті – визначення теоретико-правових засад адміністративних процедур у публічній службі, надання рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства як про адміністративні процедури, так і про публічну службу.

Для досягнення мети в роботі передбачено вирішення таких завдань:

- установити й охарактеризувати процесуально-правовий аспект публічної служби України;
- визначити поняття й особливості адміністративних процедур у публічній службі;
- виокремити й охарактеризувати види адміністративних процедур у публічній службі;
- виокремити суб'єктний склад адміністративних процедур у публічній службі й охарактеризувати їх.

Виклад основного матеріалу. Поняття «публічна служба» є узагальнюючим, воно має власну структуру і характеризується неоднозначністю наукових підходів до його розуміння – вузького і широкого. У контексті цього дослідження публічна служба розглядається у вузькому розумінні, як державна служба і як служба в органах місцевого самоврядування [6].

Публічна служба як багатоаспектне явище характеризується не тільки соціальним, політичним, правовим, організацій-

ним, структурним і моральним змістом, але й процесуальним, якому в науці приділялося надто мало уваги, незважаючи на те, що він забезпечує функціонування публічної служби. Акцентовано увагу на тому, що процесуальний аспект нерозривно пов'язаний із такими аспектами, як правовий, організаційний, структурний, і зумовлений ними.

На підставі аналізу наукових доробок і чинного законодавства визначено адміністративні процедури як установлені нормами адміністративного права порядок діяльності органів державного управління з ухвалення нормативно-правових актів управління й вирішення індивідуальних адміністративних справ. Розгляд процедур у публічній службі як різновиду адміністративних процедур дав змогу визначити, що їм притаманні всі ознаки адміністративних процедур, але водночас вони мають свої особливості: 1) реалізуються в рамках інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; б) відбуваються за участі обов'язкових суб'єктів – керівника (заступника керівника) органу, начальника структурного підрозділу, з одного боку, і публічного службовця – з іншого; в) характеризуються численністю і різноманітністю; г) між учасниками процедури існує внутрішньоорганізаційна підпорядкованість; г) організаційні адміністративні процедури відбуваються з певною циклічністю, тобто через визначені проміжки часу вони повторюються; д) регламентуються нормами адміністративного права [2].

Законодавство, яке регулює службові процедури, що містяться як в законах України, так і в підзаконних нормативно-правових актах, є розрізненим і не становить єдиної системи, що призводить до прогалин і колізій в їх здійсненні. Зазначено, що Закон України «Про державну службу» не містить чітко закріплених положень щодо проведення процедур конкурсу, атестації, щорічної оцінки діяльності державного службовця, заохочення державного службовця, притягнення його до дисциплінарної відповідальності, а Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» узагалі не містить положення про дисциплінарну відповідальність службовців органів місцевого самоврядування. У зв'язку із цим до низки законів запропоновано зміни щодо вдосконалення підстав і процедури дисциплінарної відповідальності публічного службовця [3].

Адміністративні процедури в публічній службі численні та різноманітні, стосуються всіх сторін проходження публічної служби і супроводжують всі сторони кар'єрного

просування. У зв'язку із цим існує необхідність їх систематизації і класифікації, що має велике теоретичне, нормативне і практичне значення.

З урахуванням особливостей, стадійності, суб'єктного складу, процесуального статусу учасників і правових наслідків установлено, що адміністративні процедури в публічній службі варто класифікувати на: 1) організаційні адміністративні процедури; 2) юрисдикційні адміністративні процедури. Аналіз і характеристика зазначених видів процедур свідчать про те, що вони, у свою чергу, також є неоднорідними і мають свої особливості. Структуру організаційних адміністративних процедур становлять: а) процедури щодо вступу на публічну службу; б) процедури щодо оцінювання діяльності публічних службовців (атестація і щорічна оцінка); в) процедури щодо просування по публічній службі (кадровий резерв, стажування, присвоєння рангу, спеціального звання, чину); г) заохочувальні адміністративні процедури. Структуру юрисдикційних адміністративних процедур становлять: а) процедури щодо службового розслідування; б) процедури щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності загального та спеціального характеру [4].

Порядок проведення процедури конкурсу на публічній службі недостатньо врегульований на законодавчому рівні. Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців не закріплюють легального визначеного поняття «конкурс» або «конкурсна процедура». «Конкурсна процедура» – це сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій щодо оцінювання професійних, ділових і особистих якостей претендента на посаду публічного службовця, результатом яких є вирішення питання щодо виникнення чи не виникнення державно-службових відносин. Ця процедура найбільш поширена серед інших процедур вступу на публічну службу. Під час розгляду процедури конкурсу встановлено, що вона є складною, а її структура включає в себе стадії, які, у свою чергу, складаються з етапів, як-от: 1) підготовка та проведення конкурсу: а) публікація оголошення про проведення конкурсу; б) прийом документів від учасників конкурсу; в) попередній розгляд документів і допуск до участі в конкурсі; 2) проведення конкурсного іспиту та співбесіди: а) організаційна підготовка до іспиту; складання іспиту; б) підбиття підсумків іспиту; в) співбесіда; 3) ухвалення рішення за підсумками конкурсу; 4) оскарження ухваленого рішення; 5) виконання ухваленого рішення [1].

«Процедура призначення на посаду» являє собою сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій щодо призначення особи на посаду I–II категорій службовців, яка здійснюється тільки щодо певної категорії осіб, визначених чинним законодавством, а саме: перших заступників і заступників міністрів, керівників, заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, керівників, заступників керівників державних підприємств та їх об'єднань у разі, коли ці особи, відповідно до законодавства, призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України, а також голів місцевих держадміністрацій. Виокремлено й охарактеризовано стадії та етапи процедури призначення: 1) порушення і підготовка справи щодо призначення: а) порушення справи про призначення; б) підготовка необхідних документів і матеріалів; в) проведення спеціальної перевірки відомостей, що подаються претендентами; г) проходження медичного огляду; 2) розгляд справи й ухвалення рішення; в) оскарження ухваленого рішення; д) виконання рішення [5].

Вагомою проблемою на сьогодні під час проведення процедур оцінювання діяльності публічних службовців є їхня формальність у проведенні та неврегульованість на законодавчому рівні. Визначено причини, що зумовлюють недієвість щорічного оцінювання діяльності державних службовців, зокрема: а) відсутність єдиного організаційно-правового підходу до оцінювання діяльності державних службовців; б) недосконалість системи планування діяльності державних службовців як основної підстави для оцінювання успішності діяльності відповідно до визначених завдань; в) недосконалість механізму оцінювання; г) відсутність контролю за оцінюванням державних службовців; г) недооцінка керівниками та службовцями доцільності проведення оцінювання; д) недостатність інформаційного та методичного забезпечення оцінювання; е) відсутність реального впливу результатів оцінки діяльності державних службовців на просування по публічній службі [7].

Висновки. Визнано, що процесуальний аспект публічної служби визначає її як систему службових процедур, які є рушійною силою організації та діяльності публічної служби. Він пов'язує публічну службу із процедурами, з яких вона складається та які регламентуються адміністративно-правовими нормами і забезпечують її функціонування. На публічній службі системою адміністративних процедур охоплюються фактично всі службові відношення з моменту їх виникнення до припинення.

Саме завдяки їм у конкретних діях відповідних суб'єктів реалізуються функції держави та місцевого самоврядування, вирішуються індивідуальні адміністративні справи (конкурс, призначення, атестація, присвоєння рангу, прийняття присяги, відставка тощо). Змістом проходження публічної служби є сукупність процедур щодо просування по публічній службі – від вступу на публічну службу до її припинення.

Встановлено, що належність процедур у публічній службі до адміністративних забезпечується таким: 1) складається з низки впорядкованих послідовних управлінських дій; 2) спрямована на досягнення певної мети (справи, оформлення, здійснення); 3) має послідовний характер і постійно перебуває в динаміці; 4) здійснюється у сфері державного управління.

Визначено, що адміністративні процедури в публічній службі – це регламентований нормами адміністративного права порядок розгляду і вирішення органами державного управління індивідуально-конкретної справи щодо публічного службовця, пов'язаної із проходженням ним публічної служби.

Адміністративні процедури в публічній службі, з огляду на їхні багатоаспектність і різноманітність, класифіковано на: 1) організаційні адміністративні процедури: а) процедури вступу на публічну службу, які, у свою чергу, включають процедури: конкурсу, зарахування на посаду, призначення на посаду, виборів на посаду, обрання на посаду; б) процедури оцінювання діяльності публічних службовців: процедури щорічної оцінки й атестаційної процедури; в) процедури щодо просування по публічній службі: процедури стажування, процедури кадрового резерву, процедури присвоєння рангу, чину, звання; г) заохочувальні адміністративні процедури; 2) юрисдикційні адміністративні процедури: а) процедури службового розслідування щодо публічних службовців; б) процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності загального характеру; в) процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності спеціального характеру.

Установлено, що більшість адміністративних процедур регламентовані підзаконними нормативними актами відомчого характеру, а частка законодавчих норм є незначною, що призводить до колізій і прогалин. З огляду на те, що під час здійснення окремих процедур ідеться про реалізацію конституційного права на публічну службу, зроблено висновок про необхідність пріоритетного регулювання адміністративних процедур у публічній службі законодавчими нормами.

Запропоновано такі зміни і доповнення до чинного законодавства:

– закони України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування» доповнити розділом «Порядок вступу на державну службу», у якому врегулювати основні положення щодо: а) конкурсу; б) зарахування; в) призначення; г) обрання; г) затвердження;

– закони України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування» доповнити розділом «Оцінювання діяльності державних службовців», у якому закріпити основні положення атестації і щорічної оцінки;

– ч. 2 ст. 14 Закону України «Про державну службу» викласти в такій редакції: «До службовців можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень: а) догана; б) пониження в посаді або у спеціальному званні; в) попередження про неповну службову відповідність; г) звільнення з посади».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу : Закон України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.

2. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : постановка Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1922-2000-%EF>.

3. Алюшина Н. Оцінювання результативності та ефективності державно-управлінської діяльності: український та зарубіжний досвід. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2008. № 2. С. 104–117.

4. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу. Пер. з англ. О. Шаленко ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Кив : Міленіум, 2014. 128 с.

5. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учебное пособие. Москва : Издат. корпорация «Логос», 2010. 200 с.

6. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : Видавн. дім «Ін Юре», 2014. 273 с.

7. Дубенко С. Державна служба і державні службовці в Україні : навчально-методичний посібник. Київ : Ін Юре, 2010. 244 с.

8. Малиновський В. Державна служба: теорія і практика : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2013. 160 с.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС СИСТЕМНИХ РЕФОРМ

EUROPEAN EXPERIENCE OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SERVICE AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE DURING SYSTEM REFORMS

Стаття присвячена аналізу європейського досвіду професійного розвитку публічної служби та можливості його використання в Україні. Досліджено досвід Латвії, Франції, Польщі, Іспанії в підготовці державних службовців. Встановлено, що реформаційні процеси в системі професійного розвитку публічної служби в Польщі ґрунтуються на певних головних критеріях, а саме на розвитку знань і практичних здібностей, а розвиток безпосередньо особистісних здібностей ґрунтується на розвитку профкомпетентності. Визначено, що публічна служба Франції є найбільш стабільною й організованою на світовій арені, через що її вважають критерієм здійснення державно-службових взаємозв'язків для України. Крім того, у даній країні немає загальних і жорстких правил прийому на навчання для того, щоб система навчання державних службовців була найбільш гнучкою та відповідала потребам адміністрацій. З'ясовано, що європейські програми навчання, які чиновники вивчають, є інноваційними, оскільки ці програми формуються щороку, результати визначають потреби в набутті конкретних знань та навичок. Крім того, підготовка державних службовців у Європейському Союзі спрямована на практичні навички державного управління. Наведено головні принципи, на яких повинна ґрунтуватися підготовка державних службовців і органів місцевого самоврядування, а саме: раціональність; орієнтація на практичні навички; залежність від потреб у державній службі (місцеві посадові особи); економія часу та фінансових ресурсів; ефективність; комунікаційний державний службовець із постійним підвищенням професіоналізму. На основі проведеного аналізу європейського досвіду з питань професійного розвитку публічної служби визначено, що у вітчизняних умовах варто застосовувати основні форми навчання державних служб, зокрема онлайн-лекції, імітаційні ігри, вебінари, семінари, тренінги. Оскільки вищенаведені методи навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування сприяють засвоєнню активних практичних знань і навичок, значній економії часу та фінансових ресурсів, раціональному використанню бюджетних коштів.

Ключові слова: професійний розвиток, публічна служба, європейський досвід, про-

грами навчання, підготовка державних службовців, форми навчання, імітаційні ігри, вебінари.

The article is devoted to the analysis of the European experience of professional development of public service and the possibility of its use in Ukraine. The experience of Latvia, France, Poland, Spain in training civil servants is explored. It has been established that the reform processes in the system of professional development of public service in Poland are based on certain main criteria, namely the development of knowledge and practical abilities, and the development of direct personal abilities is based on the development of professional competence. It has been determined that the French public service is the most stable and organized in the world arena, which is why it is considered as a certain criterion for civil service relations for Ukraine. In addition, there are general and strict admission rules in this country to ensure that the civil servants' training system is the most flexible and responsive to the needs of administrations. It has been found that the European training programs that officials are studying are innovative, as these programs are built annually and the results determine the need for specific knowledge and skills. In addition, training of EU civil servants is aimed at practical public administration skills. The main principles on which the training of civil servants and local self-government bodies should be based are given, namely: rationality; orientation to practical skills; dependency on needs in the civil service (local officials); saving time and financial resources; efficiency; communication civil servant with constant improvement of professionalism. Based on the analysis of the European experience in the field of professional development of public service, it is determined that the basic forms of public service training, such as online lectures, simulation games, webinars, seminars, training, should be applied in the domestic context. As the above training methods for civil servants, local government officials contribute to the acquisition of active practical knowledge, significant savings of time and financial resources, the rational use of budgetary funds.

Key words: professional development, public service, European experience, training programs, training of civil servants, forms of training, simulation games, webinars.

УДК 35.08: 352.075
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-18>

Качан Я.В.

к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Успішна реалізація реформи державної служби відображається насамперед у підвищенні ефективності її роботи. Це, у свою чергу, вимагає створення системи професійного розвитку, яка забезпечить постійну роботу з удосконалення професій-

них знань та навичок державних службовців. Держслужбовці зможуть не відставати від зростаючих професійних вимог щодо знань, застосовувати нові технології та методи роботи, відповідати запитам на розроблення нових стандартів та надання послуг громадянам. Варто зазначити, що тільки за допомогою

високопрофесійних кадрів, зокрема системи підготовки кадрів для публічної служби, можна активізувати соціально-економічний розвиток держави, посилити рівень її конкурентоспроможності на світовій арені, а також покращити дієвість державного управління загалом. Крім цього, розвиток держслужбовців відіграє певну роль у створенні нових цінностей і реалізації необхідних організаційних змін, підготовці державних службовців у всіх державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС) та в європейських інституціях. Тому сьогодні важливе вивчення європейського досвіду професійного розвитку публічної служби з метою визначення можливості його використання у вітчизняних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійний розвиток публічної служби в європейських країнах досліджують багато науковців, а саме: Н. Жиденко [1], О. Кузнецов [2], М. Осійчук [8], О. Пархоменко-Куцевіл [4; 8], В. Тимошук [5], А. Школик [5] та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на досить велику кількість досліджень даної проблематики, нині потребують ґрунтовного вивчення теоретично-практичні особливості професійного розвитку публічної служби в європейських країнах.

Мета статті полягає у проведенні аналізу європейського досвіду професійного розвитку публічної служби та можливості його використання в Україні під час системних реформ.

Виклад основного матеріалу. Підготовка державних службовців є важливим елементом системи державного управління, оскільки навчання персоналу забезпечує професійну систему державного управління, здатність фахівців до оптимальних, ефективних рішень щодо управління державою та належного їх виконання. Однак у даний час є проблема використання щодо урядовців застарілих методів навчання, неефективність їхніх знань, недостатня реалізація знань у професійній роботі, відсутність розвитку кар'єри з постійним удосконаленням їхніх навичок тощо.

Необхідність вищої освіти у кандидата на посаду спіробітника публічної служби дає можливість гарантувати, що на участь у конкурсі можуть претендувати лише кандидати з дипломом про вищу освіту. У Латвії існує спеціальна початкова підготовка державних службовців. В університеті є декілька спеціально розроблених навчальних програм із питань державного управління. Однак різні державні установи можуть вимагати певної спеціальної базової професійної освіти, наприклад, вчителя для роботи в галузі освіти, охорони здо-

ров'я та галузей екології, ветеринарії, хімії, сільського господарства.

Для забезпечення навчальної програми вищих навчальних закладів і реальних потреб державного управління існують різні форми співпраці та координації:

- організація практики студентів у державних установах;
- організація роботи студентів-волонтерів у державних установах;
- консультації між університетами та державними установами щодо навчальних програм;
- консультації між університетами та державними установами щодо тем науково-дослідної роботи студентів, зокрема тем дисертацій магістерських програм;
- організація спільних заходів – конференцій, семінарів;
- залучення працюючих державних службовців як інструкторів для деяких навчальних курсів [4, с. 45; 5, с. 53].

Вищенаведені методи підготовки є своєрідними підходами, що спрямовані на задоволення реальних потреб у вміннях і знаннях державних службовців.

Основна установа, яка надає послуги з навчання центральної адміністрації, – латвійська школа державного управління (LSPA). LSPA відіграє роль «організатора» викладання, має власних викладачів. Викладачів приймають на роботу на контрактній основі, вони обіймають посади державних службовців в університетах та інших вищих навчальних закладах. Міжнародні викладачі також можуть бути залучені до тренувань. Усього в Латвійській школі державного управління працює приблизно 100 викладачів (тренери). Загальна функція LSPA полягає в забезпеченні та координації навчального процесу, розробленні нових навчальних програм і загальних навчальних програм для державних службовців [4, с. 51; 5, с. 60].

Корисний для України і досвід Франції, де публічна служба має свою внутрішню структуру, тобто функціонально організована з певними закономірностями і принципами діяльності, з високоефективним людським капіталом. Рівень кваліфікації персоналу публічної служби – різних органів та їхніх підрозділів – визначає оптимальність її функціонування. Власне діяльність системи публічної служби Франції забезпечується існуванням низки підсистем, основними серед яких є відбір, підготовка та кар'єрне просування персоналу. Публічна служба у Франції побудована на засадах кар'єрного розвитку, який гарантує державним службовцям зайнятість упродовж усього їхнього професійного життя [3, с. 257].

Варто зазначити, що публічна служба Франції є найбільш стабільною й організованою на світовій арені, через що її вважають певним критерієм здійснення державно-службових взаємозв'язків для України.

У Франції існує початкова підготовка та постійне навчання державних службовців. Прийом учнів до початкової освіти здійснюється через конкурсні іспити. Метою освіти є не лише здобуття знань, але й набуття необхідних навичок. Тому освіта у школах поділяється на навчання та стажування. Стажування здійснюють урядові (у Франції чи за кордоном) та приватні установи. Метою стажування є надання майбутнім державним працівникам досвіду певної адміністративної роботи, удосконалення їхньої компетентності й ознайомлення з основними інструментами управління [8, с. 148].

Професійна підготовка державних службовців у Франції зосереджена не на академічних, а на практичних питаннях академічних знань, які повинні засвоїти студенти перед вступом до шкільних адміністрацій, а також конкурсних вступних іспитів. Навчання зосереджене на функціонуванні адміністрації, державному управлінні, різних технічних питань (залежно від школи).

Постійне навчання у Франції – право державних службовців. Що стосується державних службовців, то указ від 15 жовтня 2007 р. передбачає, що навчання може проводитися або розпочинатися адміністрацією або з ініціативи державного службовця. Кожна державна адміністрація повинна розробити навчальний план на кожен рік. Деякі курси можуть бути обов'язковими для державних службовців, наприклад, у разі переходу на посаду вищого керівництва. Крім того, державні службовці мають індивідуальне право на навчання протягом усього життя (20 годин на рік, що може накопичуватися протягом 6 років) [4, с. 64; 5, с. 69].

Прийом на спеціальну підготовку у Франції може здійснюватися через співбесіди з державним службовцем або його керівництвом. Немає загальних і жорстких правил прийому на навчання для того, щоб система навчання державних службовців була найбільш гнучкою та відповідала потребам адміністрацій.

Крім цього, досить цікавий досвід Польщі. Випускники Національної школи публічного адміністрування в Польщі автоматично набувають статусу державного службовця, що відрізняється від реалізації професійного потенціалу державних службовців в Україні. Відповідно до Закону про систему підготовки державних службовців у Польщі, передбачено:

– центральні тренінги – плануються, організуються та контролюються керівником державної служби;

– загальні тренінги – плануються, організуються та контролюються генеральними директорами офісів;

– тренінги за індивідуальними програмами професійного розвитку членів Корпусу державної служби – плануються, організуються та контролюються генеральним директором управління за погодженням із членом Корпусу державної служби, зайнятим на певній посаді;

– навчання спеціалістів – планується, організовується та контролюється генеральним директором управління, висвітлюючи питання, пов'язані із завданнями офісу [4, с. 70; 5, с. 74].

У Польщі, як і у Франції, існує початкове та постійне навчання державних службовців. Студенти Національної школи державного управління для навчання набираються за допомогою відкритих конкурсних процедур. Єдине обмеження – віковий ліміт (до 32 років) та наявність ступеня магістра. Випускники Національної школи державного управління в кінці програми навчання автоматично приймаються на державну службу.

Навчання в Національній школі державного управління є міждисциплінарним. Програма пропонує повну підготовку, необхідну для тих, хто готується обіймати керівні, експертні чи управлінські посади в польській державній службі на центральному та провінційному рівнях. Основні предмети, які викладаються в Національній школі, є частиною трьох основних навчальних блоків:

- 1) державне управління;
- 2) економіка та державні фінанси;
- 3) Європейський Союз та зовнішня політика.

Навчання проводиться досвідченими експертами, а за можливості – практиками (включаючи закордонних експертів). Важливою частиною навчання в Польщі є мовний курс. Усі мовні курси орієнтовані на вивчення адміністративної термінології, граматики та лексики. Спеціалізовані мовні курси включають вивчення термінології з адміністрації, права, економіки та ЄС.

Досить показово для України, що цілі реформування системи професійного навчання Польщі включали:

– короткострокові цілі (навчання з метою досягнення відповідності викликам, які виникли в результаті змін в економічному та соціальному середовищі управління, провадження нових законів і статутів (державні закупівлі, фінансовий менеджмент), навчання з метою підвищення продуктивності роботи

співробітників сфери державного управління шляхом формування в них загальних знань і навичок, як-от іноземні мови, комп'ютерна грамотність тощо);

– довгострокові цілі (підготовка персоналу органів державної влади до процесу європейської інтеграції, підвищення рівня раціоналізації в роботі персоналу органів державної влади, підвищення ефективності функціонування державного управління, підвищення економічної ефективності функціонування державного управління, розвиток навичок менеджера серед керівних кадрів) [7].

На основі вищенаведеного можна дійти висновку про те, що реформаційні процеси в системі професійного розвитку публічної служби в Польщі ґрунтуються на певних головних критеріях, а саме на розвитку знань і практичних здібностей. А розвиток безпосередньо особистісних здібностей ґрунтується на розвитку профкомпетентності.

Навчання державних службовців в Іспанії децентралізоване, тому кожна адміністрація має факультет, щоб здійснювати підготовку працівників окремого державного органу підготовки. Практично кожна адміністрація має свою автономію – Інститут державного управління. Центральні органи влади мають Національний інститут державного управління, який є автономним органом, відповідальним за підготовку керівників і державних службовців центральної влади. Інститут також співпрацює з іншими національними та міжнародними установами [8, с. 150].

Аналіз досвіду підготовки та навичок державних службовців у ЄС показує, що європейські програми навчання, які чиновники вивчають, є інноваційними, оскільки ці програми розробляються щороку, результати визначають потреби в набутті конкретних знань і навичок. Крім того, підготовка державних службовців у ЄС спрямована на практичні навички державного управління. Успішне завершення навчання забезпечує працівникам прийом на посаду чи реалізацію успішної професійної кар'єри.

Що стосується змісту програм навчання у країнах-членах ЄС, то, на відміну від України, для підготовки майбутніх і підвищення кваліфікації діючих управлінців вони зазвичай формуються з урахуванням посадових кваліфікаційних профілів – так званого набору ключових компетенцій. Компетенції ж беруть за основу для визначення індивідуальних потреб у навчанні й ухвалення рішень про посадове зростання персоналу органу державної влади [6].

Підготовка державних службовців і органів місцевого самоврядування повинна базуватися на таких принципах:

- раціональність;
- орієнтація на практичні навички;
- залежність від потреб у державній службі (місцеві посадові особи);
- економія часу та фінансових ресурсів;
- ефективність;
- комунікаційний державний службовець із постійним підвищенням професіоналізму.

Відрізняється також і формат професійного навчання персоналу органів державної влади України та країн ЄС. За необхідності забезпечення інтенсивності навчання та покращення сприйняття інформації останнім часом у Європі виправдала себе практика проведення програм із короткостроковим, проте повним відривом від виконання службових обов'язків [2, с. 115]. Навчання проводиться, за можливості, на визначеному віддаленні від місця основної роботи державного службовця, таким чином, щоб його контакти з колегами та підлеглими щодо поточних питань і проблем були зведені до мінімуму, чого не можна спостерігати в Україні на сучасному етапі [1].

Аналіз європейського досвіду з питань професійного розвитку публічної служби дає підстави визначити, що в Україні варто застосовувати основні форми навчання державних служб (місцевих посадових осіб): онлайн-лекції, імітаційні ігри, вебінари, семінари, тренінги.

Імітаційні ігри вирішують конкретні завдання. Переваги цього методу полягають у такому. По-перше, це ефективність – значне збільшення рівня знань і вмінь, сформованих за одиницю часу. По-друге, багаторазовість деяких процесів, які в реальному житті тривають роками, їхня імітаційна модель «прокручується» на секунду, а у випадку з комп'ютерами – майже миттєво [8, с. 150–151].

Вебінар – онлайн-захід, спрямований на учасників тренінгу. Проводиться провідним викладачем, тренером, провідним спеціалістом, завдання якого полягає у вивченні нових методик, розвитку нових навичок тощо. Учасники вебінару можуть бути за сотні кілометрів один від одного. Вони бачать і чують, як учитель може поставити їм запитання. Підвищується ефективність тренувань. Найпривабливіша з переваг – заощадження. Не потрібно надсилати матеріали, не потрібно орендувати кімнату, учасникам не потрібно друкувати демонстраційний матеріал.

Проведення занять як практикуму полягає у створенні атмосфери підтримки й умов для самопізнання та саморозвитку. Фахівець виступає координатором навчальної діяльності, спостерігачем, який має можливість стимулювати та полегшувати пошук шляхів

вирішення відповідної проблеми управління державою.

Отже, вищенаведені методи навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування сприяють засвоєнню активних практичних знань і навичок, значній економії часу та фінансових ресурсів, раціональному використанню бюджетних коштів.

Висновки. На основі вищенаведеного можна зробити такі висновки. Вивчення європейського досвіду професійного розвитку публічної служби дозволяє зазначити, що досягти високого рівня ефективності програм професійного навчання держслужбовців можна завдяки:

- максимальному пристосуванню навчального процесу до конкретно визначених потреб;
- широкому застосуванню інтерактивних навчальних методів;
- залученню висококваліфікованих спеціалістів-практиків до проведення онлайн-лекцій, вебінарів, семінарів, тренінгів тощо;
- забезпеченню гнучкості навчального процесу, що дає можливість досить швидко реагувати на появу нових потреб;
- набору навчальних груп здебільшого із службовців, які заміщають посади з подібними функціональними обов'язками та мірою відповідальності;
- обміну навичками між учасниками вебінарів, семінарів, тренінгів, що є важливим джерелом набуття нових вмінь і досвіду;
- проведенню навчання в невеликих групах на віддалі від основної діяльності з метою мінімізації контактування з підлеглими та співробітниками.

Європейський досвід доводить, що з метою реформування публічної служби варто забезпечити сприяння активізації високої професійності державних службовців і формування

резерву з висококваліфікованих і компетентних працівників публічної влади. Це пов'язано не лише із зовнішніми, але й із внутрішніми чинниками, які стимулюють органи публічної влади не тільки передбачати, а й реалізовувати на практиці перспективи розвитку системи підготовки нових висококваліфікованих державних службовців, які матимуть усі потрібні здібності та навички.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Жиденко Н. Професійний розвиток публічних службовців у країнах-членах ЄС: досвід для України. *Публічна служба в модерній державі* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. URL: <http://ipk.edu.ua/library/vid-period/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf>.
2. Кузнецов О. О моделях и особенностях дополнительного профессионального образования государственных служащих. *Вестник Московского государственного университета*. 2009. № 5. С. 110–119.
3. Осійчук М. Модернізація державного управління і розвиток персоналу (французький досвід). *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. № 27. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 253–263.
4. Пархоменко-Куцевіл О. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія. Київ, 2010. 295 с.
5. Тимощук В., Школик А. Публічна служба : закордонний досвід та пропозиції для України. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
6. *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*. Background Note. URL: <https://www.oecd.org/gov/pem/33708901.pdf>.
7. OECD. *Country Profiles of Civil Service Training Systems*. *SIGMA Papers*. 1997. № 12. OECD Publishing. P. 140–156. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5hxl6-en>.
8. Parkhomenko-Kutsevil O. Innovative approach to training civil servants and local government officials. *Public management*. 2017. № 1. P. 146–152.

ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗДОРОВ'Я ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК МОРАЛЬНО-ЕТИЧНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

PSYCHOLOGICAL HEALTH OF A CIVIL SERVANT AS A MORAL AND ETHICAL COMPONENT OF PROFESSIONAL ACTIVITY

У статті проаналізовані проблеми, що виникають у професійній діяльності державного службовця, зокрема складні умови праці, котрі висувають високі вимоги перед держаними службовцями, особливо коли це стосується відповідальності, кваліфікованості, професіоналізму, правильної організації праці та тайм-менеджменту. Досліджено проблеми взаємозалежності ефективної діяльності державного службовця та стану його здоров'я, психічного зокрема. Розкрито специфіку професійної діяльності державних службовців, ознаки психологічно зрілої особистості, професійних деформацій і відхилень серед державних службовців. При розгляді цієї складної проблеми було використано наукову спадщину різних галузей психології. У центрі уваги – психічне здоров'я державного службовця, що постає в нерозривному взаємозв'язку з кадровою політикою у сфері державного управління. Продовжуючи наукові розвідки різних вітчизняних дослідників, автори розкривають сутність і зміст поняття «здоров'я», представляючи інформаційну структуру здоров'я як ієрархічно організовану систему, яка має п'ять рівнів, зокрема індивідуальне інтегральне здоров'я, статуси здоров'я (фізичний, психічний, соціальний); компоненти статусів здоров'я, кожна з яких має власну структуру і функцію (компоненти психічного, соціального та фізичного здоров'я), а також складові компоненти й окремі показники всіх складників структури здоров'я. Більш глибоким питанням є визначення психологічних наслідків свідомого прийняття індивідом тієї чи іншої світоглядної системи, яка містить ідеали та принципи моральної поведінки людини. Цей факт визначають як показник морально-психологічної зрілості державного службовця. Окрім того, окреслені три напрями профілактики, за якими, на думку дослідників, повинна вестися робота з метою попередження негативного впливу зовнішніх і внутрішніх факторів і їх прояву в професійній діяльності державного службовця; профілактика професійних деформацій, професійного вигорання. Робота повинна вестися, по-перше, за таким напрямом, як інформування державних службовців про специфіку їх діяльності, про негативний вплив різних факторів на стан їх психологічного здоров'я; по-друге, державним службовцям повинна бути надана емоційна підтримка (другий напрям) і за третім напрямом – підвищення значущості професії державного службовця. **Ключові слова:** державний службовець, державне управління, здоров'я, психічне здоров'я, індивід, зріла особистість, професійні деформації та відхилення, інформаційна структура здоров'я, компоненти фізичного

здоров'я, компоненти психічного здоров'я, компоненти соціального здоров'я, морально-етична складова частина професійної діяльності, сумління.

The article analyzes problems the professional activities of a civil servant in particular complex working conditions with high demands of civil servants, especially those that include responsibility, qualification, professionalism, proper organization of work, time management. The problems of interdependence of the effective activity of the civil servant and the state of his health, mental in particular, are investigated. The specifics of professional activity of civil servants, signs of psychologically mature personality, professional deformations and deviations among public servants are revealed. Scientific heritage of various fields of psychology was used during learning this complex problem. Emphasis is placed on the mental health of the civil servant, which is inseparably linked to public policy in the field of public administration. Continuing scientific research by various domestic researchers, the authors reveal the essence and content of the concept of "health", presenting the information structure of health as a hierarchically organized system with five levels, including individual integral health, health status (physical, mental, social); components of health statuses, each with its own structure and function (components of mental, social and physical health), and components of separate indicators of all components of the structure of health. Psychological consequences of conscious individual acceptance of a worldview system which consists of ideals and principles of human moral behavior are a deeper determination issue. This is defined as an indicator of the moral and psychological maturity of a civil servant. In addition, three directions of prevention according to the researchers, work should be done in order to prevent negative influences of external and internal factors and their manifestation in the professional activity of the civil servant; prevention of occupational deformities, professional burnout. First and foremost work should be undertaken in the direction of informing civil servants about the specifics of their activities, negative impact of various factors on their psychological health; secondly, civil servants should be provided with emotional support (second direction), and in the third direction the importance of the civil servant's profession has to be increased.

Key words: civil servant, public administration, health, mental health, individual, mature personality, occupational deformities and deviations, health information structure, physical health components, mental health components, social health components' l, the moral and ethical component of professional activity, conscience.

УДК 35.08
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-19>

Шупта І.М.

к. пед. наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавська державна аграрна академія;

Стеблівський В.О.

студент магістратури кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавська державна аграрна академія

Постановка проблеми у загальному вигляді. Підтвердженням головної ролі людського фактора в державно-управлінських структурах є те, що постійно зростає увага до соціально-гуманітарних аспектів стабіль-

ного розвитку суспільства у вітчизняному досвіді побудови ефективної системи державного управління, орієнтованої на кращі зразки світової практики. Становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної дер-

жавної служби повинно базуватися на особистих професійних заслугах державних службовців, не ігноруючи їх гідність і моральність. Саме тому актуальною є проблема створення цілісної системи професійної підготовки й роботи з кадрами з урахуванням специфіки мотивації та корекції професійно-психологічного стану державних службовців, а також звернення до загальнолюдських цінностей і моральних ідеалів соціального управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки в Україні в умовах перманентної кризи державного управління і шляхів його вдосконалення серед різних вітчизняних науковців (О. Антонов, Г. Атаманчук, В. Бондар, Т. Буцька, М. Виногородський, В. Князев, О. Крушельницька, Н. Ніжник, С. Серьогін, С. Соколовський, І. Розпутенко, І. Хожило та ін.) неодноразово піднімалося питання, що стосувалося підвищення ефективності діяльності державних службовців. Простежується тенденція до переорієнтації особистісних якостей державних службовців у період суспільних трансформацій, зокрема професіоналізація на основі гармонійних відносин між представниками державної влади та громадянином. Належне ставлення до службовців і їх професійних обов'язків сприяє особистій і груповій зацікавленості у вирішенні конкретних проблем. Нині особливої уваги потребують проблеми громадянина, повага до його особистості. Тому постійна увага з боку державних службовців саме до цих проблем дасть можливість запобігти таким негативним явищам, як ігнорування звернень, бюрократизм, зволікання з вирішенням тощо. Тобто виконання професійних обов'язків повинно стати вищим за особисту зацікавленість, а отже, вдосконалення системи роботи з кадрами в контексті психічного здоров'я державного службовця безпосередньо пов'язано з підвищенням вимог до професійності в межах службових обов'язків.

Метою дослідження є аналіз специфічних сторін професійної діяльності державного службовця, пошук шляхів удосконалення кадрової роботи у сфері державної служби у напрямі збереження психічного здоров'я державного службовця як морально-етичної складової частини професійної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Глобалізаційні процеси, котрі мають тенденцію до швидких змін технічних, освітніх і громадських пріоритетів, нині вимагають адаптуватися громадянському суспільству до цих високих темпів і вимог соціального життя. Перед державними службовцями стоять виклики, пов'язані з перспективами й умовами реформування кадрової політики дер-

жавної служби, що у підсумку повинно підвищити ефективність професійної діяльності державних службовців. На порядку денному вкрай важливе завдання – реформувати державну кадрову політику шляхом удосконалення загальнонаціональної системи роботи з кадрами, розробка науково-обґрунтованих якісних і кількісних оцінок, системи кваліфікаційних, соціально-психологічних і фізіологічних характеристик державних службовців. Тому неможливо не звернутися до наукової спадщини таких галузей психології, як акмеологія, вікова психологія, етнопсихологія, організаційна психологія, психологія управління, психологія праці, психологія особистості, психологія професійного здоров'я. Проблема здоров'я державного службовця є однією з найгостріших проблем, зокрема психічного здоров'я. Зумовлено це впливом тих негативних факторів, що впливають на емоційний стан людини. Це вимагає знайти шляхи їх усунення та необхідної корекції [10].

Специфіка професійної діяльності державного службовця полягає в тому, що ця професія має свої чіткі вимоги, котрі вона ставить перед особистістю. Ці вимоги до особистості державного службовця є достатньо високими, особливо в частині відповідальності, кваліфікованості, професіоналізму, правильної організації праці та тайм-менеджменту тощо. Це призводить до появи у державних службовців професійного стресу, виникнення емоційного напруження, фізичного та психологічного виснаження, нервових перевантажень тощо. Коли у професійній діяльності відбувається позитивний вплив, тоді це дозволяє реалізувати власні здібності, розкрити особистісний потенціал. У психологічно зрілої особистості наявні: професійно зрілі цінності, розвинена професійна свідомість, професійні здібності, використання прийомів професійного мислення, зацікавленість, творчий підхід до справ. За Е. Берном: «Зріла особистість – це фізично здорова людина своєї статі, яка пережила та позбулася своїх «комплексів», вступила у прями, а не приховані (подвійні) взаємодії, котра відкрито висловлює свої негативні та позитивні почуття, здатна не тільки говорити, проте й діяти у відповідно до власних цінностей, ставити перед собою чіткі цілі та досягати їх» [2].

Натомість несприятливий вплив на професійний розвиток ззовні може позначитися на продуктивності праці, працездатності, а також негативних змінах психічних якостей людини, втраті ціннісних орієнтацій у праці. Професійна діяльність може викликати в людини почуття внутрішньої емоційної спустошеності внаслідок специфічних умов роботи.

Ознаками ж професійних деформацій і відхилень є згасання низки позитивних психічних станів (наприклад, емпатії та зацікавленості в людях, співпереживання відвідувачам), загострення прикордонних психічних якостей (наприклад, емоційна спустошеність); поява емоційної байдужості, невідповідність професійним вимогам, що висувуються як до фахівця (вимогам професії), та індивідуальній професійній нормі (вимогам щодо самого себе), незадоволеність тощо. До факторів, що зумовлюють професійні деформації серед державних службовців, можна віднести: повсякденні психоемоційні перевантаження, державну відповідальність за результати діяльності, модернізацію державної служби, значну диспропорцію між психічними витратами й особистісними можливостями, недостатньо високий соціальний статус, дефіцит часу, що залишається для сім'ї, домашніх справ, відпочинку та відновлення здоров'я.

Здоров'я людини є однією з центральних проблем сьогодення. Психічне здоров'я є невід'ємною частиною та важливим компонентом здоров'я. У Статуті Всесвітньої організації здоров'я (ВОЗ), зокрем, говориться, що: «Здоров'я є станом повного фізичного, душевного та соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних дефектів» [8]. Тобто психічне здоров'я – це не лише відсутність психічних розладів і форм інвалідності. Психічне здоров'я – це також і стан благополуччя, за якого людина може повністю реалізувати власні здібності, може простояти звичним життєвим стресам, продуктивно працюючи та докладаючи зусиль для суспільного внеску.

Отже, з позитивного погляду, психічне здоров'я є основою благополуччя людини й ефективного функціонування суспільства. Психічне здоров'я має важливе значення для нашої колективної та індивідуальної здатності як розумних істот мислити, проявляти емоції, спілкуватися один з одним, отримувати матеріальне і моральне задоволення від праці, загалом від життя. З огляду на цей факт зміцнення, охорона та відновлення психічного здоров'я можуть сприйматися індивідами, спільнотами й співтовариствами в усьому світі як дії, котрі мають життєво важливе значення.

Рівень психічного здоров'я людини визначається численними соціальними, психологічними і біологічними факторами. Так, наприклад, незадовільний соціально-економічний статус людини визначається чинником ризику для психічного здоров'я. Незадовільний стан психічного здоров'я пов'язаний зі швидкими соціальними змінами, стресовими умо-

вами на роботі, гендерною дискримінацією, соціальним відчуженням, шкідливим впливом навколишнього середовища, незадовільним медичним забезпеченням, нездоровим способом життя, фізичними хворобами, а також із порушеннями прав людини [3].

Будь-яка життєва зміна змушує людину адаптуватися до нових умов. Відбувається це найчастіше за механізмом стресової реакції, що призводить до розладу психосоматичних взаємодій і властивим нашій епосі формам патології: серцево-судинної, психоневрологічної, онкологічної та ін. З'ясовано, що чим частіше і кардинальнішими є зміни, тим більш імовірним є ризик подальшого погіршення здоров'я. За подібних умов державних службовців реально можна віднести до груп ризику за частотою невротичних і психосоматичних розладів, різних нозологічних форм захворювань, зокрема, верхніх дихальних шляхів, вегето-судинних, опорно-рухового апарату, проблем обміну речовин, захворювань ендокринної системи та ін. Це пов'язано зі специфічними особливостями складної та багатогранної діяльності державних службовців, котра відрізняється високою нервово-психічною напруженістю та соціальною відповідальністю.

Донедавна щодо розв'язання проблеми здоров'я пальма першості належала медичним наукам. Нині людина, її здоров'я стають об'єктом вивчення багатьох галузей наукових знань. Здоров'я прийнято трактувати як триєдність фізичного, психічного та соціального статусів. Здоровою є людина як всебічно розвинена особистість, котра живе в гармонії з навколишнім середовищем (природним, соціальним, інтелектуальним, духовним). Саме здоров'я як системоутворюючий чинник пов'язує усі сфери людського існування: науку, культуру, економіку, екологію, етику, освіту, політику тощо. У Міжнародному науково-навчальному центрі інформаційних технологій і систем Національної академії наук та Міністерстві освіти і науки України було розроблено відкриту концепцію здоров'я [4, с. 52–53]. За цією концепцією здоров'я розглядається як складно організована інформаційна система біологічної, психічної, соціальної природи, вивчення якої потребує системного підходу, що дає змогу досліджувати структурно-функціональну організацію об'єкта з погляду речовинних, енергетичних, інформаційних процесів. Тобто здоров'я – це: по-перше, інтегральна взаємодія трьох статусів: фізичного, психічного та соціального; по-друге, нормальне внутрішньосистемне функціонування статусів (фізичного, психічного, соціального) як потенційного базису

індивіда й адекватний системно-середовищний їх прояв у соціальній поведінці особистості; по-третє, стан, який забезпечує статико-динамічний речовинно-енергетичний гомеостаз організму (фізичне здоров'я), внутрішньосистемний і системно-середовищний гомеостаз мозку (психічне здоров'я) та інформаційний і системно-середовищний гомеостаз поведінки (соціальне здоров'я).

Інформаційна структура здоров'я становить ієрархічно організовану систему, яка має принаймні п'ять рівнів (рис. 1): 1 рівень – індивідуальне інтегральне здоров'я; 2 рівень – статуси здоров'я (фізичний, психічний, соціальний); 3 рівень утворюють компоненти статусів здоров'я, кожна з яких має власну структуру і функцію.

Компоненти фізичного здоров'я представлені внутрішніми фізіологічними системами (ВФС) і керуючими системами організму (КСО). До компонент психічного здоров'я відносимо: інтелект (І), емоції (Е) і характер (Х). Компоненти соціального здоров'я – це «особистісно-середовищна» (ОС) й «особистісно-моральна» (ОМ) складові частини. Моральна компонента розглядається як аналог рівня духовного здоров'я, розвитку особистості; 4 рівень утворюють складники компонент. Для компоненти ВФС – це окремі фізіологічні системи організму, наприклад, серцево-судинна система (ССС), система дихання (СД), система крові (СК). Для КСО – нервова (НС), імунна (ІС) й ендокринна системи (ЕС).

Складниками інтелектуальної компоненти виступають особливості мислення (Мис), пам'яті (П), уваги (Ув) і сприйняття (Сп). Складові частини емоційної компоненти – це суб'єктивні переживання індивіда – власне внутрішні (імпресивний складник – Імп) і зовнішні вияви емоцій (експресивний складник – Екс), які можна визначити за проявами міміки, мовлення, руховими актами та поведінкою людини. Складниками компоненти характеру (Х) є ті якості особистості, що найбільше відповідають за збереження здоров'я, а показниками обрані соціальна активність (Са), мобілізація волі (Мв), емоційне забарвлення діяльності (Зд), генерація поведінкових виявів (Гв). Складовими частинами соціальної «особистісно-середовищної» компоненти є адаптація особи до фізичних умов життя (АФЖ); умов трудової діяльності (АТД); морально-етичних норм суспільства (АМЕ). «Особистісно-моральну» компоненту утворюють п'ять ключових якостей соціально зрілої особи, зокрема: гідність (Г), совість (С), честь (Ч), доброчесність (До), відповідальність (В). Їх наявність, ступінь вияву допомагають визначити можливий рівень духовного розвитку людини; 5 рівень структури здоров'я формують окремі показники всіх його складників [4, с. 53].

На думку С.І. Соколовського, більш глибоким питанням є психологічні наслідки свідомого прийняття індивідом тієї чи іншої світоглядної системи, яка містить ідеали та принципи моральної поведінки людини. Цей

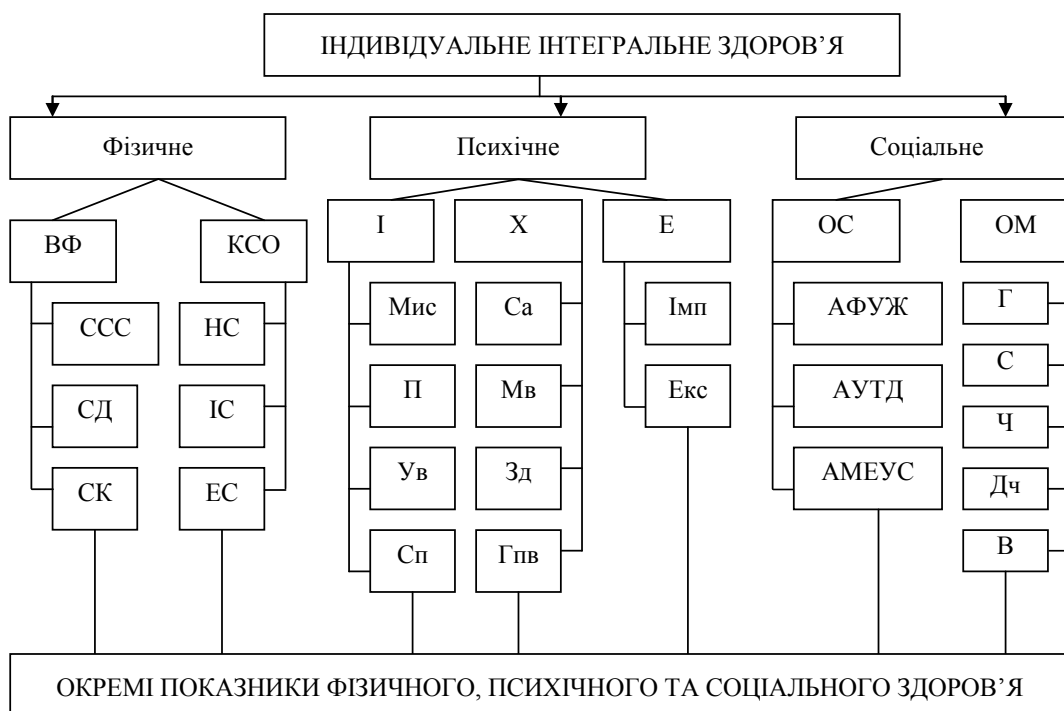


Рис. 1. Інформаційна структура здоров'я [4, с. 52]

факт визначають як показник морально-психологічної зрілості [9–10].

Американський психолог Г. Олпорт висунув ідею про те, що психологічно зріла людина характеризується шістьма рисами:

- 1) широкі межі «я»,
- 2) теплі соціальні відносини,
- 3) позитивне уявлення про самого себе,
- 4) реалістичне сприйняття,
- 5) здатність до розуміння себе та гумор,
- 6) володіння цілісною життєвою філософією [1].

Такі вчені, як Л. Божович, Ю. Шрейдер, Д. Гільдебрант виокремили критерії морально-психологічної зрілості:

1. Чітке усвідомлення етичних координат оцінювання «добра» і «зла», диференціація добрих і поганих вчинків.

2. Визрівання рефлексивного механізму оцінки власних потреб, мети, власних та інших дій у системі цих координат.

3. Формування свідомості щодо необхідності робити добрі, суспільно визнані моральні вчинки й утримуватися від негативних вчинків.

4. Формування почуття свободи, тобто визнання можливості робити добро та не робити зла за умови відсутності прямого зовнішнього примусу в усіх ситуаціях або обставинах життя.

5. Розуміння та прийняття об'єктивного факту залежності дій людини від неї самої, від її волі, тобто відповідальність людини за свої вчинки (визнання себе самого причиною своїх дій, їх наслідків і готовність нести відповідальність за них).

6. Наявність сумління як регуляторного механізму, що інформує людину в ситуаціях морального вибору про відповідність майбутніх або вчинених дій [6, с. 198].

Як вважає С.І. Соколовський, традиційні моральні приписи унеможливають чітке відокремлення сумління як механізму соціальної поведінки. Звідси випливає, що сумління часто виявляється як наслідок впливу моральних приписів. Совість є не що інше, як вплив моральних приписів, що її не існувало б без моральних законів, феномен, іменований «сумлінням», виявляється всюди, у всьому людському [11]. На думку дослідника, сумління не збігається з особистим моральним кодексом, а швидше йому передує. Тобто сумління виступає механізмом регулювання, у т. ч. соціальних відносин з орієнтацією на суспільні ідеали, ідеали прийнятої соціальної поведінки. Для державного службовця сумління – незаперечний показник правильного, істинного шляху і єдине мірило вірності прийняття ним справедливого рішення.

З метою попередження негативного впливу зовнішніх (соціальних, біологічних) і внутрішніх (психологічних) факторів, що зумовлюють різноманітні психологічні особливості їх прояву в професійній діяльності державного службовця, профілактиці професійних деформацій, професійного вигорання профілактичну роботу варто вести за трьома напрямками:

1. Інформування державних службовців про специфіку їх діяльності, про негативний вплив різних факторів на стан їх психологічного здоров'я.

2. Емоційна підтримка державних службовців (створення професійних клубів, у роботі яких використовувалися б прийоми психологічного розвантажування, профілактична гімнастика, арттерапія, організація круглих столів, психологічні практикуми, спільне проведення держслужбовцями активного дозвілля; наявність кімнати психологічного розвантажування (коли застосовується комплексний метод оптимізації психічних процесів, який включає фізико-психологічні та психологічні засоби відновлення працездатності та запобігання втомлюваності емоційного характеру).

3. Підвищення значущості професії державного службовця (визнання досягнень, забезпечення участі в науково-практичних конференціях; контроль над забезпеченням успішного становища державного службовця в організації; використання матеріальних стимулів (преміювання; оголошення подяки, надання відгулів тощо).

Доцільно також інтегрувати й позитивний досвід наших європейських партнерів щодо вирішення цієї проблеми, зокрема врахування фактору психічного здоров'я в національних програмах, законодавчих актах і програмах, що стосується гігієни і безпеки праці, а також у стратегіях корпоративного управління [5; 9]. Сучасне кадрове забезпечення державного управління обов'язково повинне мати постійний інноваційний характер.

Висновки. Таким чином, психологічне здоров'я є специфічною складноінтегральною якістю індивіда, виникнення та розвиток якої зумовлені впливом сукупності зовнішніх (соціальних, біологічних) і внутрішніх (психологічних) факторів, що зумовлює прояв різноманітних психологічних особливостей у професійній діяльності. Перебуваючи в умовах негативного впливу сучасного напруженого та трудомісткого ритму життя, подвійних моральних стандартів, державний службовець змушений діяти в умовах, наближених до екстремальних. Його праця набуває характеру напруженої повсякденної діяльності з підвищеним рівнем персональної відповідальності, необ-

хідності приймати в короткий час управлінські рішення, від яких за певних обставин залежить не лише ефективність професійної діяльності керівника, державної служби, а й державної влади загалом.

На нашу думку, проблема вдосконалення діяльності державних службовців повинна розглядати комплексно, в нерозривному зв'язку з морально-етичними аспектами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Балык А.С., Цыбульская О.П. Психологическая зрелость личности: теоретические концепции и подходы. URL: <https://cyberleninka.ru/article/psihologicheskaya-zrelost-lichnosti-teoreticheskie-kontseptsii-i-podhody>. (дата обращения: 28.08.2019).
2. Берн Э. Игры, в которые играют люди. Москва : Эксмо, 2003. 576 с. URL: <http://www.enop.ee/tpi/randmann/materjal/Erik%20Bern%20Ljudi%20i%20igrq.pdf>. (дата обращения: 28.08.2019).
3. Комлева В.В. К вопросу о профессиональной деформации государственных служащих. *Вестник ТГУ. Серия Гуманитарные науки*. 2002. Вып. 4 (28). С. 38–42. URL: <file:///D:/Zona%20Downloads/k-voprosu-o-professionalnoy-deformatsii-gosudarstvennyh-sluzhaschih.pdf>. (дата обращения: 28.08.2019).
4. Гриценко В., Белов В., Котова А., Пустовойт О. Здоров'я людини як багатоаспектна проблема. *Вісник національної академії наук*. 2006. № 6. С. 51–56.
5. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: наук. розробка / кол. авт. : С.М. Сербогін, О.В. Антонова, І.В. Хожило та ін. ; за заг. та наук. ред. С.М. Сербогіна. Київ : НАДУ, 2008. 48 с.
6. Никифоров Г.С. Психология здоровья. Санкт-Петербург : Речь, 2002. 256 с.
7. Открытая концепция здоровья / Ю.Г. Антомонов, В.М. Белов, В.И. Гриценко, А.Б. Котова и др. Киев, 1993. 27 с.
8. Психическое здоровье. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-ourresponse> (дата обращения: 12.10.2019).
9. Сербогін С.М., Соколовський С.І., Шипко А.Ф. Психологічне здоров'я як фактор ефективності професійної діяльності державного службовця: зарубіжний досвід. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09ssmszd.pdf>. (дата звернення 28.09.2019).
10. Соколовський С.І. Психологічне здоров'я державного службовця як морально-етична складова професійної діяльності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 115–122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2010_1_16. (дата звернення 28.09.2019).
11. Соколовський С.І. Державна служба як Державне будівництво. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_43. (дата звернення 28.09.2019).

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ПРОБЛЕМАТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА У МІСЦЕВИХ РАДАХ НА ПРИКЛАДІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ» PROBLEMS OF SECURITY REPRESENTATION IN LOCAL COUNCILS ON THE EXAMPLE OF LAW OF UKRAINE «ON LOCAL ELECTIONS»

У статті досліджено проблематику забезпечення належного представництва у місцевих радах на прикладі застосування Закону України «Про місцеві вибори». Проаналізовано практичні результати місцевих виборів 2015 року в частині саме представництва в місцевих радах у зв'язку із впровадженням нової виборчої системи, як варіанта пропорційної. Виявлено ряд проблем, зокрема: відсутність представництва в окремих округах; непередставлення окремих громад у районних та обласних радах, що мають представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Автор зазначає, що така виборча система «відкритих списків» Закону України «Про місцеві вибори» не здатна відобразити реальні результати волевиявлення громадян: за цієї виборчої системи часто депутатами стають не кандидати, яких підтримала більшість виборців на окрузі, а ті, що набрали менше голосів, а подекуди з критично низьким рівнем електоральної підтримки. У статті констатовано, що наявний суспільний резонанс щодо випадків обрання депутатом не переможця в окрузі, а особу з низьким рівнем довіри виборця. Автор акцентує, що система «відкритих списків» є суспільним запитом на оновлення виборчого законодавства, а отже, важливим є дослідження проблематики належного забезпечення представництва з метою вдосконалення (або зміни) виборчої системи на місцевих виборах. У статті зазначено, що в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 року, особливої актуальності набувають питання належного представлення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст. Саме тому важливо до чергових місцевих виборів вирішити дві глобальні задачі: затвердити новий адміністративно-територіальний устрій та змінити норми виборчого законодавства задля належного представництва спільних інтересів територіальних громад.

Ключові слова: місцеві вибори, виборчі округи, пасивне виборче право, представни-

цтво у місцевих радах, об'єднані територіальні громади, децентралізація.

The article explores the issues of ensuring proper representation in local councils on the example of application of the Law of Ukraine "On Local Elections". The practical results of the 2015 local elections are analyzed in terms of representation in local councils in connection with the implementation of the new electoral system as a proportionate option. A number of problems were identified, including: lack of representation in separate districts, failure to represent individual communities in district and oblast councils, which should represent the common interests of territorial communities of villages, towns and cities. The author notes that such an electoral system of "open lists" of the Law of Ukraine "On Local Elections" is not able to reflect the real results of the will of citizens: under this electoral system, the candidates are not the candidates supported by the majority of voters in the district, but those who gained less votes, and in places with critically low levels of electoral support. The article stated that the public resonance regarding the cases of election of a deputy is not a winner in the district but a person with low voter confidence. The author emphasizes that the system of "open lists" is a public request for updating of the electoral legislation, and therefore it is important to study the issues of proper representation representation in order to improve (or change) the electoral system in local elections. The article states that in the conditions of local self-government reform in Ukraine, approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine" № 333-r of April 1, 2014, issues of proper representation of common interests are of particular relevance. territorial communities of villages, towns and cities are district and oblast councils. That is why it is important for the next local elections to solve two global tasks: to approve a new administrative-territorial structure and to change the rules of electoral legislation in order to properly represent the common interests of territorial communities.

Key words: local elections, constituencies, passive suffrage, representation in local councils, united territorial communities, decentralization.

УДК 324.353
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-20>

Бойко О.П.
к. наук з держ. упр.,
народний депутат України
VIII скликання

Постановка проблеми у загальному вигляді. За результатами місцевих виборів у 2015 році з новим Законом України «Про місцеві вибори» виникли нарікання щодо нена належного представництва у місцевих радах. Застосування нової виборчої системи як варіанта пропорційної виявило ряд проблем, як-от:

відсутність представництва в окремих округах; непередставлення окремих громад в районних та обласних радах, що мають представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Викликають суспільний резонанс випадки обрання депутатом не переможця в окрузі, а особу з низьким рівнем

довіри виборця тощо. Оскільки система «відкритих списків» є суспільним запитом на оновлення виборчого законодавства, важливим є дослідження проблематики належного забезпечення представництва з метою удосконалення (або зміни) виборчої системи на місцевих виборах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці виборчих процесів, виборчих систем присвятили свої роботи такі українські вчені, як Г. Агафонова, Н. Богашева, Л. Кочубей, Ю. Ключковський, А. Романюк, М. Ставнічук, Ю. Шведа, Ю. Остапець, Р. Балабан та інші. Зв'язку виборчих систем та виборчих кампаній, їхньому впливу на результати виборів присвячені, зокрема, роботи вітчизняних дослідників С. Васильченка, І. Кресіної, Є. Перегуди та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. З прийняттям у 2015 році нового Закону України «Про місцеві вибори» № 595-VIII [3] було докорінно змінено систему виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Утім сьогодні є серйозний суспільний попит на удосконалення виборчого законодавства щодо місцевих виборів з огляду на невідповідність самої виборчої системи очікуванням виборців на відповідне належне представництво у місцевих радах. Тому сьогодні є актуальним більш глибоке дослідження проблематики, а отже, і пропозиція щодо вибору системи якісного та справедливого забезпечення представництва у місцевих радах.

Мета статті – визначити основні проблеми забезпечення представництва у місцевих радах на прикладі впровадження Закону України «Про місцеві вибори».

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного Закону України «Про місцеві вибори» місцеві вибори проводяться за трьома виборчими системами одночасно: мажоритарною системою відносної більшості – для виборів депутатів сільських, селищних рад, старост, сільських, селищних, міських голів (для «малих» міст із кількістю виборців до 90 тисяч); за мажоритарною системою абсолютної більшості – для виборів міських голів для «великих» міст із кількістю виборців понад 90 тисяч; одним із варіантів пропорційної системи – для виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад [3]. І саме останній вид виборчої системи, який є новим для українського виборчого законодавства, має багато нарікань.

Отже, відповідно до частини 3 статті 2 Закону України «Про місцеві вибори» вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, район-

них у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією, відповідно, Автономної Республіки Крим, області, району, району в місті, територією міста, згідно з наявним адміністративно-територіальним устроєм або територією, утвореною відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», об'єднаної міської територіальної громади [3]. Надалі розподіл мандатів відбувається за нормами статті 86 Закону України «Про місцеві вибори». Право на участь у розподілі депутатських мандатів на виборах депутатів мають місцеві організації партій, на підтримку яких було подано не менше 5% дійсних голосів виборців, але у будь-якому разі не менше виборчої квоти. Така квота визначається шляхом ділення сумарної кількості голосів виборців, поданих за місцеві організації партій, що отримали п'ять і більше відсотків голосів виборців, на число, що дорівнює кількості депутатських мандатів у цьому багатомандатному виборчому окрузі. Надалі, відповідно до «Роз'яснення щодо встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті ради у багатомандатному виборчому окрузі», затвердженого постановою ЦВК від 21 вересня 2015 року № 356, результатом виборів депутатів у багатомандатному виборчому окрузі є визначення в порядку черговості кандидатів у депутати від місцевих організацій партій осіб, обраних депутатами від місцевих організацій партій в кількості депутатських мандатів, отриманих місцевими організаціями партій. При цьому першими депутатські мандати отримують перші кандидати в депутати, включені до виборчих списків місцевих організацій партій, після чого кандидати в депутати є закріпленими за територіальними виборчими округами [5].

Основною проблемою такої виборчої системи «відкритих списків» Закону України «Про місцеві вибори» є нездатність відобразити реальні результати волевиявлення громадян: за цієї виборчої системи часто депутатами стають не кандидати, яких підтримала більшість виборців на окрузі, а ті, що набрали менше голосів, а подекуди з критично низьким рівнем електоральної підтримки.

Наприклад, за результатами місцевих виборів 2015 року в Київській обласній раді по округам 22, 65, 64 перемогли кандидати від політичної партії

«Наш край», а стали депутатами кандидати від політичної партії «Опозиційний блок», з результатами відповідно: 22 ОВО – на 6 місці з рейтингом 6%; 65 ОВО – на 6 місці з рейтингом близько 7%; 64 ОВО – на 6 місці з рейтингом близько 8%. У Чернівецькій обласній раді по округу 48 переміг кандидат від Аграрної партії України, а визнаний обраним – від політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», який зайняв 5 місце з рейтингом близько 9% (наразі він здав мандат); по округу 51 переміг кандидат від політичної партії «Європейська солідарність», а став депутатом кандидат від політичної партії «Опозиційний блок», який зайняв 4 місце з рейтингом близько 9%. У Тернопільській обласній раді по округу 27 переміг кандидат від політичної партії «Європейська солідарність», а стала депутатом 19-річна студентка від політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», яка зайняла 4 місце з результатом меншим за 9%; по виборчому округу 3 переміг кандидат від політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», який зайняв 4 місце з результатом 9%. У Рівненській обласній раді по округу 15 переміг кандидат від політичної партії «Європейська солідарність», а став депутатом кандидат від політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», що зайняв 4 місце з результатом близько 8%. І таких прикладів занадто багато.

Чинна виборча система має ще один недолік: виборці в багатьох округах залишились взагалі без обраного депутата. Наприклад, в обласних радах за результатами місцевих виборів 2015 року не обрано взагалі жодного депутата у понад 25% виборчих округів. Так, у Чернігівській обласній раді майже 36% «пустих» округів, а у Чернівецькій, Кіровоградській, Полтавській – близько 32% таких округів.

Ситуація на перших виборах в об'єднаних територіальних громадах є тотожною. Наприклад, на виборах 18 грудня 2016 року депутатів Вашківцевої міської громади Чернівецької області немає депутатів у понад 38% округів.

При цьому в деяких округах обрано по 2–3 депутати одночасно. Так, в обласних радах майже 17% округів мають по 2–3 депутати на одному окрузі.

Є ще одна несправедливість для виборця: законом передбачено, що перший номер списку від партії стає депутатом автоматично, якщо партія подолала прохідний бар'єр. Наприклад, в обласних радах більше 8% мандатів отримали саме такі «призначенці».

Система відкритих виборчих списків чинного закону про місцеві вибори має небезпеку регіоналізації місцевих рад. Подекуди ліде-

рами перегонів ставали проекти місцевого значення. Наприклад, в Одеській міській раді партія «Довіряй ділам!» має майже 42% мандатів, у Вінницькій міській раді має 37% мандатів «Вінницька європейська стратегія», у Черкаській міській раді 19% мандатів має «Партія вільних демократів».

Такі висновки також були зроблені експертами за результатами дослідження за сприяння Проекту ОБСЄ в Україні [1]. Найпроблемнішою, за результатами такого дослідження, є Київська область, де в обласній раді не представлені навіть великі громади міст Переяслав-Хмельницького, Бучі, Василькова. Насправді, це є порушенням статті 140 Конституції України, відповідно до якої «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради» [2].

За висновками дослідників, «найчастіше таке трапляється, коли на відповідну адміністративно-територіальну одиницю припадає один округ, який виявився непередставленим у раді. Але також поширеними є випадки, коли одразу декілька округів в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці є одночасно непередставленими у відповідній обласній раді, що також має наслідком непередставлення відповідної громади (або громад) в цілому» [1; с. 1].

В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 року особливої актуальності набувають питання представлення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст. Саме тому важливо до чергових місцевих виборів вирішити дві глобальні задачі: затвердити новий адміністративно-територіальний устрій та змінити норми закону задля належного представництва спільних інтересів територіальних громад.

Проблему пропорційного представництва на місцевих виборах піднімає і дослідник Сергій Васильченко. За ствердженням науковця, «через велику нерівномірність кількості мешканців у населених пунктах практично неможливо реалізувати пропорційне за кількістю виборців представництво населених пунктів у радах ОТГ таким чином, щоб кожен населений пункт був представлений хоча б одним депутатом в раді ОТГ. Особливо гостро ця проблема постає в ОТГ, у межах яких об'єднується велика кількість населених пунктів з невеликою кількістю виборців у них. У такому випадку

кількість депутатів, які обираються, і, відповідно, округів, є невеликою і кількість їх менша, ніж кількість населених пунктів в ОТГ» [6, с. 1].

Проте відсутність представництва в обласній чи районній раді є проблемою лише невеликих громад. Наприклад, у місті Чернігові 12 виборчих округів, а за результатами місцевих виборів 2015 року по жодному з округів не обрано депутата до Чернігівської обласної ради.

Дослідник Євген Побережний зазначає, що «Більш серйозні наслідки «недопредставлення» має для районів, оскільки на практиці воно означає повне непередставлення в облраді частини громад відповідного району (наприклад, із 3 округів Шаргородського р-ну у Вінницькій облраді представлений лише 1, непередставлення в облраді решти округів означає, що непередставленими є територіальна громада м. Шаргород, а також 20 сільських територіальних громад Шаргородського району)» [1, с. 2].

Ще однією проблемою належного представництва є формування виборчих округів з орієнтовно рівною кількістю виборців. Статтею 17 Закону України «Про місцеві вибори» визначено, що формування виборчих округів здійснює відповідна територіальна виборча комісія у кількості, визначеній ЦВК. При цьому кількість виборців в округах має бути орієнтовно рівною та «за можливістю максимально наближеною до середньої кількості виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу» [3]. Насправді, наразі це є велика проблема в умовах об'єднання територіальних громад. Отже, мають бути вироблені уніфіковані підходи до формування округів на місцевих виборах. Наприклад, найбільшим розривом у кількості виборців по округам є округи по виборам до Львівської обласної ради у 2015 році: в середньому 37 191 виборець припадає на виборчий округ у місті Львові, і лише 3 821 виборець по місту Моршин. Відповідно до пункту 15 рекомендацій Венеціанської комісії, закріплених у Кодексі належної практики у виборчих справах 2002 року, такі дисбаланси є допустимими лише у межах 10% (у виняткових обставинах – до 15%). І це є проблемою саме законодавчого урегулювання формування округів: норми Закону України «Про місцеві вибори» визначає обмеження для кількості округів в межах одного міста чи району (не більше 20% від загальної кількості округів до обласної ради).

І зрештою, ще однією проблемою належного представництва є можливість самовисування лише для сільського, селищного та міського голови, а також для сільських та селищних рад. У інших випадках право висування кандидатів реалізується громадянами України

через місцеві організації політичних партій. Це питання досі є дискусійним з огляду на недовіру виборця до політичної системи загалом. Крім того, відсутність самовисування обмежує права місцевих активістів до пасивного виборчого права у разі незгоди стати під політичні прапори.

Висновки. Закон України «Про місцеві вибори» не цілком відповідає запитам суспільства щодо забезпечення належного представництва у місцевих радах. Потребує додаткового дослідження питання відповідності окремих положень Закону статті 140 Конституції України в частині належного забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст. Також є очевидним невідповідність норм Закону пункту 15 рекомендацій Венеціанської комісії, закріплених у Кодексі належної практики у виборчих справах 2002 року, в частині формування виборчих округів. Під час подальшого удосконалення виборчого законодавства важливо забезпечити можливість представництва в усіх виборчих округах, рівність прав виборців, дотриматись права на представлення громад у радах, що представляють спільні їх інтереси та захистити пасивне право кандидата-переможця в окрузі бути обраним депутатом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналіз представництва територіальних громад у обласних та районних радах за результатами місцевих виборів 2015 року. Євген Побережний, спеціаліст з питань виборів та врядування Координатора проєктів ОБСЄ в Україні. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/390/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8_%D1%96_%D1%80%D0%B0%D0%B9%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8.pdf
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (із змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Місцеві вибори: очікування, сподівання, побоювання. URL: dif.org.ua/ua/.../press.../miscivi-viborvannja.ht
4. Про місцеві вибори. Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua/go/595-19
5. Про Роз'яснення щодо встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті ради у багатомандатному виборчому окрузі. Постанова ЦВК від 21 вересня 2015 року № 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0356359-15/print>
6. Проблемні питання представництва населених пунктів, що входять до складу ОТГ, у радах ОТГ Сергій Васильченко. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/391/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4.pdf

ФУНКЦІЇ СИСТЕМИ АДВОКАСІ В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ ADVOCACY SYSTEM FUNCTIONS IN MANAGING LOCAL DEVELOPMENT

У статті досліджено суспільно-значущі функції системи адвокати в управлінні місцевим розвитком. На основі державотворчих процесів в Україні та розвитку громадянського суспільства визначено функціонал адвокати на двох рівнях: державному й рівні самоврядних територій, з урахуванням індивідуальної включеності особистості в процеси публічного управління. У ході аналізу взаємодії органів місцевого самоврядування та громади наголошено на позитивному функціоналі адвокати, спрямованому на трансформацію тоталітаризму в демократичне, відкрите й прозоре суспільство із забезпеченням прав і свобод особистості, функціонування громадянського суспільства. За результатом аналізу використання адвокаційних практик на рівні територіальних громад охарактеризовано балансування суспільних інтересів, самоорганізацію процесу управління місцевим розвитком, отримано зворотній зв'язок між керуючою та керованою підсистемою територіального розвитку, просування суспільних інновацій і залучення членів спільноти до формування коаліцій, контроль за локальною нормотворчістю з боку громадськості, створені умови для особистісної самореалізації членів територіальної громади. Визначено, що основними чинниками, які впливають на розвиток самоврядних територій, є довіра суспільства до органів влади, рівень сформованості політичної культури населення, налагодження партнерських відносин між суспільством і владою, підтримка мобілізації громадян і їх залучення до організаційних структур громадянського суспільства. Ефективність соціальної взаємодії та соціальне партнерство мають потужний потенціал для вирішення широкого спектру соціальних, економічних проблем, проблем охорони навколишнього середовища. Правовий контроль, правовий моніторинг сприяють нормативному регулюванню вирішення проблем і залучення громадськості до процесу прийняття рішень. У результаті аналізу адвокаційного функціоналу визначено перспективність розвитку місцевого самоврядування на основі актуалізації нематеріального ресурсу залучення територіальної громади до процесів публічного управління.

Ключові слова: адвокати, функції, місцевий розвиток, територіальна громада, громадянське суспільство.

In this article the authors researched the advocacy system functions of public importance in management of local development. On the basis of the state-constituting processes in Ukraine and development of civil society the authors determined functionality of advocacy on two levels: state one and the one of self-governing territories, with accounting for personal involvement of the individual into the processes of public control. In the course of analysis of the local-self-government authorities and the community they put emphasis on positive functionality of the advocacy, oriented on transformation of totalitarianism into democratic, open and transparent society with provision of rights and freedoms for the individual, functioning of civil society. According to analysis of using the advocacy practices on level of the territorial communities they described balancing of society interests, self-arrangement of the local development management, a feedback between the managing and managed subsystem of the territorial development was received, promotion of the social innovations and involvement of the community members into generation of coalitions, control over local rule-making from the direction of the general public, the conditions for individual self-realization of the territorial community members were created. It was defined that one of the main factors, which have an influence on the development of the self-governing territories, is trust of the society to the authorities, level of the people's political culture maturity, setting up of partnership relations between the society and the authorities, support of the citizens' mobilization and their engagement into the organizational structures of the civilian population. Efficiency of social interaction and social partnership has a powerful potential to solve a wide range of the social, economic problems, problems of environmental protection. The legal control, the legal monitoring foster statutory regulation of the problems' solution and engagement of the general public into the problem-solution process. As a result of the advocacy functionality analysis the perspective of the local self-government development was determined based on updating of non-material resource of the territorial community involvement into the processes of public control.

Key words: advocacy, functions, local development, territorial community, civil society.

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-21>

Назаренко Д.Л.

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національна академія державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сучасне тлумачення адвокати, здійснене нами, зокрема, у статті «Кореляція систем місцевого самоврядування та адвокати» [14], передбачає наявність у неї кількох атрибутівних рис, якими є системний і системо-творчий характер для всіх суб'єктів місцевого розвитку; балансуєчий вплив на наявні суспільні відносини; реалізація зворотного зв'язку між керуючою та керованою підсистемами суспільства тощо. Тому на часі постало завдання виокремлення суспільних функцій адвокати в процесах управління розвитком

самоврядних територій. При цьому варто наголосити, що, з огляду на принцип цілісності досліджуваного об'єкта (процесу територіального розвитку) на рівні теоретичному й цілісності й унітарності держави на рівні практичному, виходимо з постулату, згідно з яким розвиток самоврядних територій є інкорпорованим до процесів загальнодержавного управління й характеризується ідентичними властивостями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасними вченими вже напрацьовано певний пласт наукових досліджень, присвячених про-

блематиці адвокати. Так, наприклад, у роботах В. Загуменної розглядаються аспекти представлення інтересів бібліотек [10]; Г. Кіяченко в працях досліджує питання захисту прав дітей [12], В. Менджул і В. Навроцький визначають специфіку адвокати як інструменту демократичних перетворень [15]; В. Нестерович розглядає адвокати поряд із лобіюванням і викладає конституційно-правові засади їх функціонування в Україні [16], О. Станкевич-Волосянчук займається питаннями методів впливу в природоохоронній адвокати [18].

Виділення не вирішених частин загальної проблеми. Отже, як переконливо засвідчив проведений аналіз, проблематика «адвокати» є вкрай актуальною, однак нині відсутні комплексні дослідження щодо суспільних функцій адвокати в процесах управління місцевим розвитком.

Об'єктом дослідження є процеси місцевого розвитку.

Предметом дослідження є функції системи адвокати в управлінні місцевим розвитком.

Метою статті є визначення комплексу суспільно-значущих функцій системи адвокати в управлінні місцевим розвитком

Виклад основного матеріалу.

Здійснений аналіз рівня глобального, державності виявив такі закономірності розвитку та функції адвокати у відповідних процесах. Найбільшої уваги заслуговує, на нашу думку, боротьба з тоталітаризмом і його наслідками. Відомо, що в тоталітарній системі надання безумовного пріоритету класовим інтересам перед інтересами всього суспільства, перед особистісними правами і свободами обернулося ігноруванням ідеї самоцінності й неповторності кожної особистості, висуванням на перший план установки на жертвовність нинішніх поколінь в ім'я «світлого майбутнього». Так, одержавлення власності неминуче призвело до одержавлення суспільства, його поглинання апаратом держави. За такого стану суспільних відносин особисті свободи і права людини втрачають значимість природних і невідчужуваних, оскільки повністю переходять у відання держави, яка може розпоряджатися ними на свій розсуд. У системі тотального усупільнення безумовна емансипація особистості шляхом її перетворення в родову істоту обертається, по суті, зникненням самої неповторності особистості, її розчиненням у безособовій масі, перетворенням в одну з нескінченної кількості статистичних одиниць, що становлять у сукупності населення країни. За вказаних умов не держава існує задля людей, а, навпаки, люди існують для держави. Кожен окремо взятий інди-

від залишається сам на сам із величезним, усесильним апаратом примусу. Вочевидь, це перешкоджає вільній грі суспільних сил. Перемагають конформізм, пристосуванство, народ трансформується в одноманітну масу, населення, набуває атрибутів натовпу. Сутність тоталітарної системи полягає у відсутності або повному зникненні поділу між суспільством і державою. За таких умов держава домінує (часом тотально) над суспільством. Для тоталітаризму взагалі характерно поглинання й суспільства, і держави однією панівною політичною партією. За монопартійної системи спочатку відбувається поєднання або фактичне злиття вищих органів партії й вищих органів державної влади. Логічним завершенням цієї тенденції є перетворення партії на головний суб'єкт управління державної структури.

У контексті «громадянське суспільство – держава», з одного боку, останню можна розглядати як публічно-правову асоціацію, що включає в себе всіх громадян, з іншого боку, держава виступає у відносинах із громадянським суспільством як публічно-владний апарат, або «держава у вузькому сенсі». Саме апарат, а не сукупність громадян («Народ») здійснює державну владу. Громадяни ж (окремі громадяни, їхні об'єднання та сукупність громадян загалом) самі по собі можуть лише брати участь у формуванні та здійсненні державної влади. Держава (державний апарат) виступає як керуюча система щодо суспільства як керованої системи. Разом із тим громадянське суспільство функціонує як саморегулююча соціальна система, що детермінує державу. У тому, що громадянське суспільство – система саморегульована й водночас керована, немає суперечності. Воно саморегулюється, зокрема, так, що саме для себе формує керуючу систему – апарат державної влади. Суспільство, що саморегулюється, задає параметри й межі державного втручання, зумовлює функції та завдання держави. У цьому полягає демократичний принцип взаємовідносин громадянського суспільства й держави [6, с. 82].

Особливий інтерес для нас становить виокремлення основних суспільних рис адвокати: так, вона «вимагає певних дій від інших, крім безпосереднього суб'єкту-ініціатора, суб'єктів прийняття рішень на місцевому рівні; реалізовує свої вимоги через політичну систему та механізм прийняття рішень; знаходиться в змістовому полі проблем, які в іншому разі залишилися б без уваги; формує політичний досвід, який би в іншому випадку не виник; залучає громадян, зацікавлених у вирішенні

питання, чи тих, які зрозуміли, що повинні бути в цьому зацікавлені; дає життя новим ідеям». Ті ж автори вказують, що «адвокасі створює трибуну для обговорення суспільно важливих проблем. Щоб використати цю трибуну ефективно, громадські захисники повинні аналізувати, планувати та використовувати інформацію відповідно до своїх цінностей і бажаних політичних результатів» [12].

Результати здійсненого аналізу виявили унікальний вплив адвокати на сферу регулювання правових відносин. Так, стрімкий прорив у розвитку інформаційно-комунікаційних технологій як ніколи гостро ставить питання щодо інституційного оформлення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Сьогодні налагодження ефективної взаємодії між владними інституціями та громадськістю – це важлива передумова як дотримання прозорості в прийнятті нормативно-правових актів органами влади, контролю за їх виконанням, так і для розвитку громадянського суспільства та його інститутів [16].

На рівні самоврядних територій адвокати відіграє значущу роль у процесах розвитку. Так, загально визнано, що одним із головних чинників, що перешкоджають модернізації країни, є криза довіри до інститутів влади. Недовіра створює соціально агресивне середовище, що роз'їдає взаємозв'язок між суспільством і державою [17]. Для активізації соціально-економічних реформ і сталого розвитку суспільства потрібно «перезавантаження» основних способів взаємодії держави й суспільства. Поступово приходить розуміння того, що криза довіри може долатися тільки на основі нової політичної культури, що спирається не так на силу державного примусу, як на «переговорну силу» соціальних акторів, які представляють державу і громадянське суспільство. Тільки за допомогою партнерських відносин люди створюють вельми важливий продукт – «соціальну довіру», яка є публічним благом і примножує соціальний капітал суспільства. Без випереджального розвитку інститутів довіри держава не зможе зробити необхідний їй модернізаційний ривок [3]. З огляду на той факт, що найбільша чисельність та активність взаємовпливів між структурами місцевих органів публічного управління, що уособлюють державу, і населенням відбуваються на місцевому рівні, вважаємо, що процеси адвокати в територіальних громадах можуть інтерпретуватися на рівні теоретичному, активно використовуватися на рівні прикладному, зокрема, і в аспекті формування

довіри до влади, оскільки є одним із різновидів трансформаційної (для обох суб'єктів впливу) взаємодії.

Продуктивність міждисциплінарного підходу до аналізу процесів, що відбуваються в сучасній Україні, зумовлена тією обставиною, що розвиток країни чітко відтворює суспільні відносини. Крім того, еволюція «глобального суспільства» постійно проявляє нові параметри взаємовідносин держави і громадянського суспільства, тому, щоб краще зрозуміти внутрішню логіку їх взаємозв'язку натеper, необхідно брати до уваги ті стани й динаміку, які вони можуть набути в конкретний історичний час.

Суспільство є єдиним цілим, між різними його сферами обов'язково виникає взаємозв'язок і взаємодія. У парадигмі функціоналізму суспільство інтерпретується як сукупність інститутів, що поєднані відносинами взаємозв'язку та які, як наслідок, накладають взаємні обмеження на життєдіяльність один одного. Суспільство тлумачиться нами як макросоціальна система. Держава і громадянське суспільство – соціальні інститути, соціальні підсистеми. Варто зазначити, що ці соціальні інститути містять у собі різноманітні колективні зв'язки. Соціальні інститути, будучи елементами суспільства, є специфічними механізмами управління суспільним життям людей, забезпечуючи тим самим стабільність суспільних систем і структури, їх подальший розвиток [7].

У сучасному трактуванні експлікація суспільства й опис його розвитку здійснюються через призму вивчення соціальних систем як взаємодії різних інститутів, відтворення інструкцій, правил взаємодії між їх різними елементами. У зв'язку з цим можна передбачити, що держава і громадянське суспільство диференційовані на різні підсистеми, які постійно залучені в процес взаємодії в соціальному просторі. Основними елементами громадянського суспільства сучасні вчені називають різноманітність і рівність форм власності, свободу праці та підприємництва, ідеологічне різноманіття і свободу інформації, непорушність прав і свобод людини, розвинене самоврядування, цивілізовану владу та поділ її на законодавчу, виконавчу, судову, наявність правової держави. Одним із найважливіших факторів розвитку громадянського суспільства, що дають змогу залучати якомога більшу кількість людей до процесу прийняття владних рішень, є законодавче оформлення його відносин із різними органами влади. Основне завдання – перетворити звичайні асоціації громадян у повноцінні конституційно-пра-

вові інститути. Широкий перелік конституційних прав і свобод відкриває громадянам можливість для вираження своїх інтересів та активної участі в суспільних справах. Але реалізація конституційного потенціалу вимагає інституційних форм, які забезпечували б стабільну й широку участь громадян і їхніх об'єднань у вирішенні приватних і публічних питань. Отже, інститути громадянського суспільства породжені природою суспільного й конституційного ладу, покликані безпосередньо виражати інтереси, думки та позиції як окремих громадян, так і їхніх об'єднань.

Підставою виникнення інститутів громадянського суспільства слугує безпосередня ініціатива громадян для вирішення тих чи інших актуальних завдань. До вже наявних інститутів громадянського суспільства можна зарахувати політичні партії, профспілки, умовно можна зарахувати інститути професійної допомоги, такі як, нотаріат та адвокатура, звичайно, громадські об'єднання в усьому їх різноманітті. А. Любимов зауважив: «Неурядові організації відіграють найважливішу роль у процесі соціального розвитку і становлять фундаментальну основу громадянського суспільства. Їхня повноцінна діяльність є чинником, що створює сприятливі умови для розвитку економіки, соціальної сфери, некомерційного підприємництва та зміцнення громадянського суспільства в особі так званого «третього сектора», до якого входять поряд із неурядовими організаціями ще й некомерційні організації» [13].

Слушно зазначає Г. Кіященко: «Згідно з класичним визначенням ролі громадських організацій, існує дві основні функції, які вони виконують у сучасному суспільстві, а саме: «економічна» функція – надання альтернативних чи додаткових послуг до тих, що надаються державними освітньою та соціальною системами, коротко – послуги; «політична» функція – визначення й репрезентація особливої (орієнтованої на певні проблеми чи групи) зацікавленості політичним процесом прийняття рішень, впливом на державну політику та контролем за впровадженням урядом цієї політики, коротко – адвокати» [12].

Однією з тенденцій розвитку сучасного суспільства є зростання громадянської активності. Це пов'язано з невирішеністю низки соціальних проблем і готовністю окремих категорій населення брати участь у їх вирішенні. Ці чинники сприяють підвищенню інтенсивності мобілізації громадян і громадських об'єднань у країні. Такі рухи формуються у сфері захисту прав людини, політичного протесту, екологічної діяльності тощо. Як зазначає О. Яницький, мобілізація громадян, що розуміється ним

як колективна дія, ініційована, як правило, соціально-політичним конфліктом, може бути двох видів: перший вид – конструктивна мобілізація, коли група людей, використовуючи наявні мережі й інші ресурси, цілеспрямовано організовує такі соціальні дії, як протест або суспільно-політична кампанія. У цьому випадку важливу роль відіграють ті мобілізаційні структури, які пов'язують лідерів руху з його учасниками, забезпечуючи координацію дій; другий вид – мобілізація вимушена, вона є стихійною, виникає в результаті кризи або критичної ситуації, а також становить загрозу існуванню спільноти ззовні [22].

Варто зазначити, що структура соціальних конфліктів має величезний мобілізаційний потенціал. У низці випадків саме енергія конфліктного сприйняття соціальної реальності стає основою для діяльної участі громадян. Мобілізаційна активність масових партій, що спираються на традиції класової політики, а також нових рухів, які народилися на основі структур посткласового конфлікту, є прикладом переважно конфліктної мобілізації [8].

Однією з форм ефективної соціальної взаємодії, що відбувається через процеси адвокати, є партнерство. Налагодження партнерства вимагає єдності, взаємної зацікавленості, внеску кожного в спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне й неповторне. Це певні мережі, але не лише просто скоординованих дій різних сторін, це насамперед спільна відповідальність. Як правило, говорять про спільність дій, яка уможливлена через об'єднання зусиль різних членів громади, різних секторів суспільства навколо спільних інтересів, є запорукою розвитку суспільства, розвитку громади, розвитку демократії [21].

Партнерство – той спосіб взаємодії, який найбільше враховує рівність сторін як у розумінні участі в процесі, так і в розумінні користі, яку отримують сторони. Сьогодні все частіше говорять про міжсекторальне партнерство – партнерство органів влади, громадян і їхніх об'єднань, бізнес сектору, ЗМІ особливо на місцях. Як і сам термін «партнерство», міжсекторальне партнерство має різні визначення. Згідно з однією з версій, міжсекторальне партнерство – це спільна дія «трьох або більше організацій, що представляють державний, приватний і волонтерський сектори, які надають свої різноманітні ресурси для просування спільного бачення, що має чітко визначені цілі й завдання ... В ідеальному світі метою партнерства мало б бути

створення ініціативи, у рамках якої партнери співпрацювали б у досягненні спільних цілей і завдань, отже, створювали б більше, ніж просту суму своїх зусиль. У реальному житті часто трапляється так, що партнерство – це просто ініціатива, яка існує як формальна структура, що збирає разом різні групи інтересів». Форум лідерів бізнесу імені Принца Уельського (Велика Британія), який займався розвитком стратегічного партнерства в Центральній і Східній Європі, дає таке визначення: «Міжсекторальне партнерство – це формалізовані міжсекторальні стосунки між окремими особами та групами, у яких очікування й зобов'язання узгоджуються заздалегідь, в основі яких лежить елемент спільного здобутку (ризик). Це – стосунки, побудовані на виконанні зобов'язання чи завдання» [24]. Якщо умови цього визначення не виконуються, то, на думку його авторів, така взаємодія не є партнерством.

Дедалі частіше в Європі говорять саме про партнерство як механізм розвитку соціальної єдності й вирішення соціальних проблем, залучення груп, які раніше потерпали від вимушеної маргінальності, недостатньої уваги, а іноді й відверто ворожого ставлення з боку решти суспільства. Метою партнерства є «об'єднання енергії, навичок і ресурсів ключових акторів: організацій публічного сектора, профспілок, волонтерських організацій, груп представників місцевих громад, у розвитку та реалізації місцевих стратегій для подолання безробіття, бідності й соціального виключення. Таке партнерство має різні форми та покриває широкий спектр соціальних, економічних проблем, проблем охорони навколишнього середовища» [23].

Ще однією потужною суспільною функцією адвокати є здійснення правового контролю. Як відомо, публічний контроль може бути як державним (конституційно-правовим, адміністративно-правовим, фінансово-правовим, еколого-правовим), так і громадським. Фахівці наголошують також на важливості міжнародно-правового контролю, що стосується державного управління [20]. Різновидами публічного контролю може бути парламентський, судовий, прокурорський, президентський, урядовий, відомчий контроль.

Наукові суперечки про роль державного контролю в регулюванні економіки та інших сфер суспільства є доволі тривалими. Так, у кінці ХХ ст. домінували теорії дерегулювання, які ратують за кардинальне ослаблення державного контролю. Але на початку ХХІ ст., особливо після криз економіки в розвинених країнах, а також успіхів державного регулю-

вання в КНР, Малайзії, Південній Кореї, країнах Скандинавії, прихильники державного контролю отримали певну підтримку; реанімувалася концепція «розумного регулювання» («smart regulation»), що відбилася, наприклад, у політиці Європейського Союзу. Поняття «нагляд», що застосовується в державному управлінні та юриспруденції, тісно співвідноситься з поняттям «контроль» (поширене поняття, наприклад, «контрольно-наглядова функція»). На думку відомого адміністративіста Д. Бахраха, розрізняються «власне правовий контроль», у ході якого перевіряється законність і доцільність діяльності, і нагляд як «звужений контроль», що обмежується тільки перевіркою законності [4, с. 156, 608]. Розрізнення правового контролю й нагляду можна провести й за характером відносин між керівниками та керованими. Якщо правовий контроль може бути й «знизу», і «зверху», державним і громадським, то нагляд передбачає спеціальні повноваження органів державної влади щодо установ, є включеним, а частіше не включеним у службову ієрархію. Нагляд функціонує як сукупність адміністративно-правових процедур із перевірки законності різної діяльності, є більш регламентованим різновидом контролю, що передбачає накладення санкцій і (або) передачу результатів перевірки в прокуратуру й судові органи. Як ці види загальної родової діяльності співвідносяться з моніторингом? У них є спільні істотні ознаки (процедури спостереження, інформування, аналізу). Є й відмінності. Контроль і нагляд, порівняно з моніторингом, більшою мірою є керуючими та правоохоронними впливами. Нагляд передбачає, як правило, офіційні перевірки діяльності органу державної влади або недержавної організації, а також певні адміністративно-правові санкції. А суттєвою ознакою правового моніторингу є його роль у підтримці потоку інформації [9, с. 41]. Отже, можна сказати, що правовий моніторинг співвідноситься і з контролем, і з наглядом, виступає як вид контрольної діяльності, тобто є частотним (періодичним або постійним) його різновидом, що доповнює контроль як функцію управління. Це особливий стан (вид) контролю, коли об'єктом спеціального систематичного спостереження (відстеження) й аналізу стають динаміка і якість діяльності суб'єктів, її нормативне регулювання. Недостатньо розроблено питання про участь громадян і їхні об'єднань у правовому моніторингу, органи місцевого самоврядування намагаються створювати свої інформаційні інструменти моніторингу, публікуючи на сайтах прийняті акти. Часом у невеликих територіальних громадах цим правовий моніторинг

й обмежується. Такий стан ще не можна назвати правовим моніторингом, тим не менше, відкриваючи на цьому етапі доступ до текстів нормативних правових актів, ці заходи сприяють інформуванню населення, допомагають підвищувати правову культуру, готувати перехід до справжнього правового моніторингу. Зусиллями різних інстанцій усе ж поступово (хоча повільно й нелінійно, тобто з можливими відхиленнями) створюються умови для трансформації правового моніторингу в систему, починаючи від окремих територіальних громад до адміністративних районів та областей. Має здійснюватися серйозна робота на всіх рівнях публічного управління щодо створення нормативної бази й організації правового контролю та моніторингу.

Загальноприйнятою ознакою адвокації в соціальному розумінні є просування ідей, спрямованих на суспільні зміни, задоволення соціальних потреб чи подолання криз. До пріоритетів адвокати зараховують такі групи змін: «Демократичні зміни: громадяни усвідомлюють свої права й використовують свою силу, щоб брати участь у процесах ухвалення рішень на всіх рівнях. Системні зміни: залучення громадян до процесу ухвалення рішень. Прозорість процесу ухвалення рішень: підзвітність влади перед громадянами. Зміни політики: вирішення проблеми шляхом зміни політичного курсу, прийняття законів (поправок до законів), урядових постанов, наказів профільних міністерств тощо» [5].

Як відомо, усі суспільні зміни пов'язані (зумовлені та мають своїм наслідком) виникненню й поширенню певних інновацій. Щоб успішно впроваджувати в життя нові ідеї, необхідно їх просувати, тобто здійснювати адвокацію. Тому дуже важливо з'ясувати, як здійснити демократичні перетворення на основі громадянських ініціатив у конкретному місці в конкретному місцевому співтоваристві, де проживають громадяни. Філософські, правові та соціологічні дослідження громадянського суспільства показують, що його проблематика багатовимірна, комплексна й міждисциплінарна, однак і в теоретичних пошуках, і в практичному вимірі часто має місце узагальнений характер без топологічної прив'язки до місцевих умов, найбільш наближених до конкретної людини. У зв'язку з цим видається цікавим співвіднести поняття «громадянське суспільство» й «міське співтовариство», виявляючи топологічну рефлексію громадянського суспільства та фундаментальні можливості місцевих громад із генерування громадянських ініціатив.

У сучасному місцевому співтоваристві потрібно консолідувати надзвичайно широке

коло ланок і чинників, що характеризуються елементами спонтанності, самоорганізації суспільної й персональної ініціативи. Громадські організації та нові починання вільно, добровільно виникають із волі конкретних людей, груп населення (переважно), а не «призначаються» місцевими органами публічного управління (хоча винятки можливі). З іншого боку, існують уже досить стійкі елементи організованих громадських організацій, довготривалі, інституалізовані структури. Питання про структуру місцевих громад, груп інтересів і громадських ініціатив є теоретично і практично принципово значущим хоча б у силу того, що без знання про наявність і динаміку інтересів спільноти неможливо є ані продумана стратегія розвитку, ані організація громадських кампаній. Соціальна ініціатива в місцевих громадах, яка не спирається на реальні інтереси, буде приречена із самого початку й навіть за значного фінансування проіснує лише нетривалий час, що визначається обсягом самого фінансування. Проблема структурування інтересів у місцевому співтоваристві в її прикладному звучанні з поняттям громадянського суспільства пов'язана з розумінням низки принципів моментів. Зокрема, місцеві громади далеко не тотожні, як не однакові і їх внутрішні структури. Більш того, місцеві спільноти відрізняються одна від одної виразністю тих чи інших інтересів і ступенем прояву активності відповідних груп. В основі причин відмінності лежать особливості історії, культури, економіки та багато інших чинників, що визначають інтереси в конкретній територіальній громаді. Структура інтересів місцевої громади не є чимось стабільним, вона є динамічною й рухливою.

Напрямок «надання послуг» є вельми актуальним у процесах становлення сервісної держави, участь громадськості має сприяти розвитку умов, у яких місцеві громади можуть впливати на надання послуг і використання ресурсів, допомагаючи під час визначення проблем, установлення пріоритетів, розроблення й виконання рішень; участь громадськості має сприяти розвитку її спроможності планувати й виконувати рішення, що прийняті на рівні громад, і, власне, брати відповідальність за свою громаду. Це може включати в себе взаємну допомогу та підтримку, розвиток громадськими організаціями сфери надання фахових послуг, які підтримуються грантами й угодами про надання послуг, а також укладання місцевою владою контрактів з організаціями громадянського суспільства та неурядовими організаціями на надання громадських побутових послуг [19].

У сфері економічної адвокати також реалізує властиві їй функції. Так, сьогодні в умовах трансформаційних перетворень у нашому суспільстві надзвичайно важливою є конструктивна та компетентна участь бізнес-об'єднань у формуванні й реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва. «Позитивною динамікою є поступова професіоналізація бізнес-об'єднань. Бізнес-об'єднання, виконуючи функції консолідуючих експертних платформ, починають відігравати все серйознішу та більш значущу роль у формуванні державної політики на регіональних і національному рівнях. Представники органів влади все частіше знаходять у бізнес-спільнотах джерела цінної інформації, що ґрунтуються на узагальненні практичного досвіду вирішення схожих проблем у світі й урахуванні специфіки того або іншого регіону. А в разі об'єднання в міжрегіональні коаліції, що базуються на консолідації ресурсних можливостей окремих організацій малого та середнього бізнесу, ймовірність урахування їхніх аргументованих пропозицій серйозно зростає. Організація ефективного впливу в багатьох країнах є професійною діяльністю, що вимагає практичних знань і навичок у декількох суміжних дисциплінах, як-то: економіка, соціологія, право, психологія, державне управління тощо, а також потребує високих комунікативних здібностей. Особи ж, які виконують такі функції в бізнес-об'єднаннях, зазвичай називаються лобістами. Діяльність, яку здійснюють такі об'єднання щодо впливу на органи влади, називають адвокацією» [11].

Відомо, що однією з визначальних засад розвитку ефективної економіки є конкуренція, що часто тлумачиться як суспільна цінність. Адвокатування конкуренції – це підтримка конкуренції за допомогою інших, ніж правозастосування, заходів, зокрема оцінювання впливу на конкуренцію регуляторних актів і проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи. «Одним із найбільш вагомих напрямів адвокатування конкуренції є оцінювання впливу на конкуренцію регуляторних актів. Органи Антимонопольного комітету України здійснюють оцінку впливу нормативно-правових актів, рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також проектів таких рішень на економічну конкуренцію в ряді випадків, зокрема:

- при погодженні проектів нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, що можуть вплинути на конкуренцію;

- при наданні обов'язкових для розгляду рекомендацій та внесенні до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, а також щодо припинення дій або бездіяльності, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

Так, Чернігівським територіальним відділенням у 2016 році опрацьовано проектів рішень органів влади, органів місцевого самоврядування – 32, в погодженні проектів рішень відмовлено – в 5 випадках. У 2017 році погоджено 4 проекти нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та органів влади (Менській та Бахмацькій міським радам, та Бахмацькій райдержадміністрації)» [1].

На рівні індивідуальному адвокаті також забезпечує реалізацію процесів розвитку. Участь в адвокаті надає учасникам особисті переваги. Ці переваги також сприяють успіху організації, в якій працює людина. З одного боку, адвокаті «надає почуття впевненості людині й тим, з ким вона має справу; розвінчує загадковість політичного процесу; демонструє необхідність участі всіх, звертає увагу на різноманіття джерел допомоги і на те, що кожен повинен працювати в команді й мати різні обов'язки; дає учасникам можливість оприлюднювати (втілювати) свої ідеї і мати справу з більш широкою аудиторією; вчить користуватися сучасними технічними засобами, в тому числі аудіо, відео та комп'ютерним обладнанням; дає цінне усвідомлення себе як частинки чогось більшого; допомагає учасникам подолати ізолюваність та почуття самотності. З іншого боку, участь у громадських акціях є доказом того, що людина, яка цікавиться політикою, виконує свої громадянські обов'язки» [2].

Висновки. Отже, як переконливо засвідчив проведений аналіз, адвокаті забезпечує реалізацію цілісного комплексу суспільно значущих позитивних функцій. На глобальному й державному рівнях сприяє трансформації тоталітаризму на демократичне, відкрите та прозоре суспільство із забезпеченням прав і свобод особистості; є необхідним елементом формування й функціонування громадянського суспільства. На рівні самоврядних територій реалізує функцію балансу суспільних інтересів; є гомеостатом системи управління місцевим розвитком; реалізує функцію зворотного зв'язку між керуючою та керованою підсистемою територіального

розвитку; забезпечує соціальну мобілізацію; сприяє формуванню довіри до місцевих органів публічного управління; через систему адвокати здійснюється просування суспільних інновацій і трансляція нових ідей і цінностей, спрямованих на розвиток спільноти; формує передумови для виникнення та провадження соціального партнерства, сприяє його інституціоналізації шляхом залучення активних елементів спільноти до коаліцій; реалізовує функції контролю за локальною нормотворчістю з боку громадськості; забезпечує дотримання принципів економічної конкуренції, витлумаченої в значенні цінності; сприяє особистісній самореалізації. Подальші перспективи наукових досліджень пов'язані з визначенням доцільності застосування інструментів адвокати залежно від реалізовуваних суспільних функцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адвокатування конкуренції. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/chg/uk/publish/article/82635> (дата звернення: 15.09.2019).
2. Адвокати. Практичний посібник by GURT Resource Centre. URL: <https://issuu.com/gurtrc/docs/advocacy> (дата звернення: 13.09.2019).
3. Басов С.А. Общественно-государственные институты в управлении социально-культурной сферой. *Вестник Челябинской государственной академии культуры и искусств*. 2013. № 1 (33).
4. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России. Москва : Норма, 2001. 640 с.
5. Адвокація в профілактичній освіті : посібник для активістів неурядових організацій / О.В. Березюк, К. Візін, Т.В. Воронцова, І.В. Гарбузюк, О.Л. Дем'янчук, М.Ю. Журавський, В.С. Пономаренко. Київ : Здоров'я через освіту, 2014. 64 с.
6. Герасимов А.В., Жигаева К.В. Государственная власть и гражданское общество в современной России: проблемы взаимодействия: монография. Москва, 2014. 202 с.
7. Готов М.Б. Социальный институт: определение, структура, классификация. *Социологические исследования*. 2003. № 10. С. 18.
8. Гончаров Д.В. Политическая мобилизация. *Полис*. 1995. № 6. С. 130.
9. Гулягин А.Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции. Москва : Юрист, 2009. 200 с.
10. Загуменна В.В. Адвокація: представлення інтересів бібліотек : посіб. для тренерів за прогр. підвищ. кваліфікації / Укр. бібл. асоц., Нац. акад. кер. кадрів культури і мистец., Центр безперерв. інформ.-бібл. освіти, Голов. тренінг. центр для бібліотекарів. Київ : Самміт-Книга, 2012. 59 с.
11. Кампанія з адвокати як інструмент впливу на політику щодо малого та середнього бізнесу. URL: <https://www.slideshare.net/USAIDLEV/ss-73470327> (дата звернення: 27.08.2019).
12. Кіященко Г. Адвокати : практичний посібник. Київ : Ресурс. центр «ГУРТ». 2009. 100 с.
13. Любимов А.П. Представительная власть. *XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2004. № 1 (55).
14. Назаренко Д.Л. Кореляція систем місцевого самоврядування та адвокати. *Державне управління: теорія та практика*: електрон. наук. фаховевид. 2018. № 2. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/db61ca35-521d-4b73-bd7a-4d2ff9c97931.pdf> (дата звернення: 15.09.2019).
15. Навроцький В.В., Менджул М.В. Кампанії адвокати як інструмент демократичних перетворень. Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші. 2011. 66 с.
16. Нестерович В.Ф. Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. *Право і суспільство*. Дніпропетровськ, 2013. № 5. С. 15–22.
17. Нисневич Ю.А. Кризис доверия как доминантный для России социально-политический фактор. *Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, инновационного и технологического развития России* : сб. науч. тр. ИНИОН РАН. Москва, 2010. Ч. 2.
18. Станкевич-Волосянчук О.І. Адвокація як метод впливу : практичний посібник. Ужгород : Бреза А.Е., 2014. 79 с.
19. Участь громадськості у розвитку громад. URL: <https://iscm.org.ua/uk/2012/12/22/uchast-gromadskosti-u-rozvytku-grom/> (дата звернення: 28.08.2019).
20. Чуркина Л.М. Контроль как мера обеспечения постановлений Европейского суда по правам человека : автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. 24 с.
21. Шинкарьов А.М. Міжсекторальне партнерство органів управління та децентралізація влади в Україні. URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/mizhsektoralne-partnerstvo-organiv-upravlinnya-ta-decentralizaciya-vladi-v-ukraini.pdf> (дата звернення: 14.09.2019).
22. Яницкий О.Н. Массовая мобилизация: проблемы теории. *Социологические исследования*. 2012. № 6. С. 4.
23. Local Partnerships: A Successful Strategy for Social Cohesion? European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Loughlinstown, Co, Dublin, Ireland. URL: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef9805en.pdf (дата звернення: 15.09.2019).
24. Making Partnerships Work? Andrew Wilson and Kate Charlton. Joseph Rowntree Foundation. 1997.

СЕКЦІЯ 5

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

МОДЕЛЮВАННЯ ДІЙ ПРАВОПОРУШНИКА ПІД ЧАС ПРОНИКНЕННЯ НА ОБ'ЄКТ, ЩО ОХОРОНЯЄТЬСЯ

A DESIGN OF ACTIONS OF OFFENDER IS DURING PENETRATION ON OBJECT THAT GUARDED

У статті зроблено спробу змодельювати процес проникнення правопорушника на об'єкт, що охороняється. Під час оцінювання дії зовнішнього правопорушника, а саме вибору можливих напрямків подолання фізичних бар'єрів, використовувався показник «імовірність можливого напрямку подолання зовнішнім правопорушником фізичних бар'єрів периметра забороненої зони», який ураховує рельєф місцевості навколо об'єкта, що охороняється. Крім того, розрахунок імовірності напрямку подолання комплексу фізичних бар'єрів периметра забороненої зони об'єкта, що охороняється, має проводитись з урахуванням категорії зовнішнього правопорушника. Розподілено зовнішніх правопорушників на категорії, які будуть характеризуватися такими властивостями, як вибір напрямку подолання фізичних бар'єрів периметра забороненої зони системи охорони, досвід подолання фізичних бар'єрів, вибір методів подолання, їхня осначеність допоміжними засобами подолання та середній час подолання фізичних бар'єрів. Це такі категорії: непередбачуваний зовнішній правопорушник – у даній політичній ситуації розгляд цієї категорії набуває актуальності; підготовлений зовнішній правопорушник; кваліфікований зовнішній правопорушник. Розроблена математична модель для визначення напрямку та часу подолання правопорушником фізичних бар'єрів периметра забороненої зони об'єкта, яка описує: загальні характеристики, що визначають особливості зовнішнього правопорушника, тактику його дії; параметри, що описують можливості досягнення мети передбачуваним правопорушником, його осначеність додатковими засобами. Імовірності, які характеризують можливі варіанти дії правопорушника, щодо подолання фізичних бар'єрів периметра забороненої зони, що залежать від категорії правопорушника, у роботі задаються з аналізу наявної статистики або проведення експертного опитування фахівців.

Ключові слова: правопорушник, фізичний бар'єр, заборонена зона, подолання, імовірність, математична модель.

In the article the brought attempt over to model the process of penetration of offender on an object that is guarded. At estimations of actions of external offender, namely to the choice of possible directions of overcoming of physical barriers, an index – probability of possible direction of overcoming of physical barriers an external offender was used that is guarded the perimeter of the restricted area, that takes into account a hypsography around an object. In addition, calculation of probability of direction of overcoming of complex of physical barriers to the perimeter of the restricted area an object, that is guarded must be conducted taking into account and categories of external offender. Conducted distribution of external offender on categories that will be characterized such properties, as a choice of direction of overcoming of physical objects perimeter of the restricted area of the system of guard, experience of overcoming of physical of object, choice of methods of overcoming, their equipped by auxiliary facilities of overcoming and mean time of overcoming physical an objects. It is next categories: an external offender is unprepared – in this political situation consideration of this category becomes actual enough; prepared external offender; skilled external offender. Worked out mathematical model for a direction finding and time of overcoming of physical barriers an offender to the perimeter of the restricted area of objects, that describes, : general descriptions, that determine to the feature of external offender, tactician of his actions; parameters that describe possibilities of predictable offender on gaining end, his equipped by additional funds. Probabilities that characterize the possible variants of actions of offender, in relation to overcoming of physical barriers to the perimeter of the restricted area, that depend on a category to the offender, in-process set from the analysis of present statistics or realization of the expert questioning of specialists.

Key words: offender, physical barrier, restricted area, overcoming, probability, mathematical model.

УДК 355.535.1

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-22>

Голубок М.Г.

к. військових наук, доцент,
доцент кафедри тактико-спеціальної
підготовки

Національна академія
Національної гвардії України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Природа процесів в області забезпечення охорони важливих об'єктів така, що ми маємо справу з випадковими подіями і величинами. Причому передбачити результат конкретної події практично неможливо. Але, спостерігаючи ці події в масовій кількості, ми

маємо можливість виявити деякі закономірності. Збір і аналіз даних про дії правопорушників (далі – ПП) і сил охорони (далі – СО) дозволять виявити стійкі тенденції й удосконалити математичні моделі даних процесів.

Упровадження у практику органів управління інформаційних технологій створило

умови для моделювання різних варіантів дій ПП, оперативного виконання розрахунків, отже, дозволяє ухвалювати більш обґрунтовані рішення.

Необхідно постійно вдосконалювати різноманітні математичні моделі ПП і детально моделювати всі етапи можливих протиправних дій (подолання системи фізичного захисту (далі – СФЗ)) щодо важливих об'єктів для підвищення ефективності їх охорони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання побудови та модернізації системи фізичного захисту, а також оцінювання її ефективності розглянуті в [1, с. 6; 6, с. 23].

У [2, с. 12; 3, с. 28] систематично викладені загальні питання аналізу ризиків, а також управління (ухвалення рішень та обґрунтування заходів) ризиками для різних об'єктів.

У [4, с. 16] розглянуті деякі підходи до математичного опису та формалізації порушника в завданні оцінювання ефективності СФЗ. Крім того, наведено модель ПП у разі використання ним тактики скритного проникнення. Комплексний підхід до формування ймовірного рівняння безпеки об'єкта або суб'єкта транспортної інфраструктури повітряного транспорту на основі часових параметрів технічних засобів захисту описаний у [5, с. 131].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У перелічених роботах детально не описано етап подолання ПП фізичних бар'єрів з урахуванням його підготовленості й оснащеності, а також можливих способів подолання фізичних бар'єрів СФЗ.

Мета статті – розроблення математичної моделі подолання правопорушником фізичних бар'єрів периметра забороненої зони з урахуванням структури системи фізичного захисту об'єкта, а також його підготовленості, оснащеності та способів подолання.

Виклад основного матеріалу. Ймовірність захисту важливих об'єктів визначається такими складовими частинами, як: засоби виявлення, фізичні бар'єри та дії сил охорони [7] :

$$P_s(V) = P(A) \cdot P(R/A) \cdot P(V/R), \quad (1)$$

де $P(A)$ – ймовірність отримання силами охорони сигналу тривоги; $P(R/A)$ – ймовірність розгортання сил охорони в точці перехоплення за умови прийому сигналу тривоги; $P(V/R)$ – ймовірність нейтралізації порушників за умови своєчасного розгортання сил охорони.

Будемо розглядати тільки першу складову частину формули (1). Ймовірність отримання силами охорони сигналу тривоги $P(A)$ є добутком ймовірності виявлення порушників технічними засобами СФЗ $P_{dt}(A)$, яка залежна від числа кордонів охорони, кваліфікації поруш-

ника і його оснащеності, і ймовірності встановлення зв'язку системи виявлення із силами охорони $P_{ct}(A)$:

$$P(A) = P_{dt}(A) \cdot P_{ct}(A). \quad (2)$$

Ймовірність установаження зв'язку $P_{ct}(A)$ для кожного засобу виявлення є паспортними даними. Отже, необхідно розрахувати ймовірність $P_{dt}(A)$.

Для розв'язання поставленої вище задачі модель правопорушника повинна описувати [4, с. 16]: загальні характеристики, що визначають особливості зовнішнього ПП, тактику його дій; параметри, що описують можливість досягнення мети передбачуваним ПП, його оснащеність.

Як показують статистичні дані і досвід експертів, зовнішніх ПП можна поділити на три категорії, які будуть мати деякі відмітні властивості. Це такі категорії:

1. Непідготовлений ПП – у даній політичній ситуації розгляд цієї категорії стає актуальним.
2. Підготовлений ПП.
3. Кваліфікований ПП.

Ці категорії будуть характеризуватися такими властивостями, як вибір напрямку подолання фізичних бар'єрів СФЗ, досвід подолання фізичних бар'єрів, вибір методів подолання, їхня оснащеність допоміжними засобами подолання та середній час подолання.

Непідготовлений ПП. Непідготовлений ПП буде обирати місце подолання, виходячи зі слабо контрольованих чинників СО (наприклад, рельєф, випадковий характер руху, наявність та інтенсивність руху осіб та автотранспорту в районі тощо). Тому для непідготовленого ПП цілком допустима гіпотеза про рівноімовірний вибір місця подолання на ділянці периметра забороненої зони (далі – ЗЗ), обладнаний комплексом інженерно-технічних засобів СФЗ.

Тоді, припустивши, що ділянка периметра ЗЗ з погляду рельєфу однорідна, має загальну протяжність фронту n км, він обладнаний технічними засобами виявлення (далі – ЗВ), лінійна частина якого складається з n ділянок по l метрів кожна, отримаємо такий вираз для ймовірності того, що непідготовлений ПП буде долати фізичні бар'єри на k -ій ділянці периметра ЗЗ. Простір елементарних результатів – увесь відрізок $\Omega = [0, D]$ км, а множина сприяючих результатів $B = [(l_{k-1} + l_k)/1000]$ км. Тоді ймовірність події, яка нас цікавить, буде дорівнювати:

$$P_n(k) = \frac{(l_{k-1} + l_k)}{1000 \cdot D}. \quad (3)$$

Підготовлений і кваліфікований ПП. Обидві ці категорії ПП попередньо добре вивчають і ана-

лізують розташування елементів СФЗ, підступи до об'єкта, маскувальні властивості рельєфу тощо. ПП буде обирати місце вторгнення, виходячи передусім з обліку місць розташування технічних засобів охорони (їхні спроби подолання СФЗ найбільш імовірні на слабо контрольованих напрямках), рельєфу, розташування життєво важливих центрів об'єкта (головна ціль) щодо місця вторгнення, розташування вартового приміщення тощо.

У такому разі безліч сприятливих результатів зменшується шляхом виключення напрямків, де подолання фізичних бар'єрів неможливе (m напрямків). Із цих напрямків імовірність вибору останніх дорівнює $P_n(k) = 0$, де k – точки несприятливих напрямків, $k = 0, 1, \dots, m$. Як наслідок, простір елементарних результатів зменшується та весь відрізок $\Omega = [0, D - m \cdot l]$ км, а множина результатів, що сприяють – $B = [(l_{k-1} + l_k)/1000]$ км. Тоді ймовірність події, що нас цікавить, дорівнюватиме:

$$P_n(k) = \frac{(l_{k-1} + l_k)}{1000 \cdot (D - m \cdot l)} \quad (4)$$

Для проведення розрахунків імовірності подолання першого/другого рубежу СФЗ висунемо кілька гіпотеза можливих дій ПП:

- H_1 – подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ шляхом підкопу;
- H_2 – подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ шляхом використання комунікацій, що перетинають її периметр;
- H_3 – подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ шляхом пролому/підриву основного огороження;
- H_4 – подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ шляхом подолання з дотиком загороджувальної сітки фізичного бар'єра;
- H_5 – подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ без зачіпання захисних споруд (повітрям або з використанням спеціальних засобів і техніки).

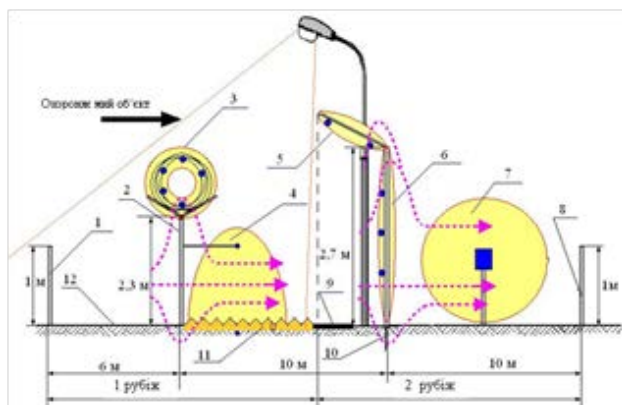


Рис. 1. Варіант обладнання периметра забороненої зони СФЗ

Варто зазначити той факт, що в моделі в загальному випадку це може бути задано ймовірностями їх реалізації, причому:

$$\sum_{i=1}^5 P(H_i) = 1. \quad (5)$$

Імовірності характеризують можливі варіанти дій ПП щодо подолання фізичних бар'єрів периметра ЗЗ, що залежать від типу ПП. Ці ймовірності задаються з аналізу наявної статистики або проведення експертного опитування фахівців. Під час оброблення статистичних даних щодо способів подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ і проведення експертного опитування фахівців обчислені ймовірності гіпотез залежно від підготовленості ПП:

Для непідготовленого ПП імовірності гіпотез становлять:

- $P(H_1) = 0$ – імовірність подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ шляхом підкопу;
- $P(H_2) = 0$ – імовірність подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ шляхом використання комунікацій, що перетинають її периметр;
- $P(H_3) = 0,17$ – імовірність подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ шляхом пролому або підриву основного загородження;
- $P(H_4) = 0,83$ – імовірність подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ із дотиком до загороджувальної сітки фізичного бар'єра;
- $P(H_5) = 0$ – імовірність подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ лінійної частини без її зачіпання (повітрям або з використанням спеціальних засобів і техніки).

Для підготовленого ПП імовірності гіпотез мають такі значення: $P(H_1) = 0,005$; $P(H_2) = 0,1$; $P(H_3) = 0,2$; $P(H_4) = 0,625$; $P(H_5) = 0,07$.

Для кваліфікованого ПП імовірності гіпотез такі: $P(H_1) = 0,01$; $P(H_2) = 0$; $P(H_3) = 0,3$; $P(H_4) = 0,6$; $P(H_5) = 0,09$.

Із тактико-технічних характеристик технічних засобів виявлення КІТЗ СПЗВ відомі ймо-

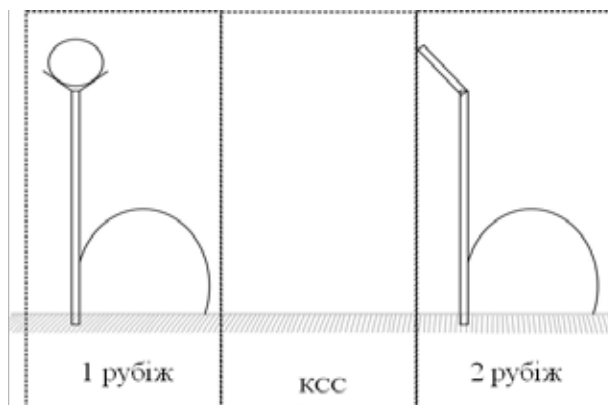


Рис. 2. Модель комплексу фізичних бар'єрів периметра ЗЗ

вірності видачі сигналу тривоги за гіпотез: $P(A/H_1) = 0,98$; $P(A/H_2) = 0,98$; $P(A/H_3) = 0,98$; $P(A/H_4) = 0,98$; $P(A/H_5) = 0$.

Тоді ймовірність видачі сигналу тривоги за подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ обчислюємо за формулою [6]:

$$P_{dt}(A) = P(H_1) \cdot P(A/H_1) + P(H_2) \cdot P(A/H_2) + P(H_3) \cdot P(A/H_3) + P(H_4) \cdot P(A/H_4) + P(H_5) \cdot P(A/H_5) \quad (6)$$

Для трьох типів ПП отримуємо такі дані: 0,98; 0,9114; 0,8918 відповідно.

Проведемо розрахунок імовірності видачі сигналу тривоги в разі подолання ПП двох рубежів охорони периметра ЗЗ АЕС. Типовий варіант обладнання периметра ЗЗ комплексом ІТЗ СПЗВ на АЕС наведено на рисунку 1.

Аналізуючи її структуру, апроксимативно, комплекс фізичних бар'єрів периметра ЗЗ можна представити у вигляді двох основних рубежів охорони, на яких розміщені фізичні бар'єри та ЗВ, які розділені контрольно-слідовою смугою (далі – КСС) шириною до 10 м. Модель цього комплексу наведена на рис. 2.

Розрахуємо ймовірність видачі сигналу тривоги ЗВ у разі подолання ПП 1-го рубежу $P_{dt1}(A)$ і 2-го рубежу $P_{dt2}(A)$ охорони за формулою 6.

Тоді ймовірність спрацювання технічних засобів виявлення можна розрахувати:

$$P_{dt}(A) = 1 - (1 - P_{dt1}(A)) \cdot (1 - P_{dt2}(A)) = P_{dt1}(A) + P_{dt2}(A) - P_{dt1}(A) \cdot P_{dt2}(A) \quad (7)$$

Імовірність подолання всієї системи буде визначатися за формулою:

$$P_{nod}(A) = P_{dt1}(A) \cdot P_{dt2}(A) \quad (8)$$

Під час проведення розрахунків спрацювання технічних засобів виявлення, виходячи з моделі комплексу фізичних бар'єрів, формул 6 і 7, можна зробити допущення, що $P_{dt1}(A) = P_{dt2}(A)$, тоді:

$$P_{dt}(A) = 1 - (1 - P_{dt1}(A))^2 = 2P_{dt1}(A) - P_{dt1}^2(A) \quad (9)$$

Під час розрахунку середнього часу, потрібного для подолання ПП фізичних бар'єрів периметра ЗЗ, необхідно враховувати той момент, що облік цього часу треба починати від моменту спрацювання тривожної сигналізації і надходження сигналу на пульт охорони.

Отже, необхідно враховувати ймовірність спрацювання сигналізації на двох рубежах. Тоді середній час подолання фізичних бар'єрів периметра забороненої зони для даної моделі можна представити у вигляді:

$$T_{cdt} = T_{cpdt1} \cdot P_{dt1}(A) + T_{cpkcc} \cdot P_{dt1}(A) + T_{cpdt2} \quad (10)$$

Необхідно знайти середній час подолання першого та другого рубежів, час подолання

КСС. Виходячи з запропонованих раніше гіпотез можливих дій ПП, можна отримати такі формули розрахунку:

$$T_{cpdt1} = \frac{1}{2} \left((P(H_1) \cdot T_{cpH1}^{p1}) + (P(H_2) \cdot T_{cpH2}^{p1}) + (P(H_3) \cdot T_{cpH3}^{p1}) + (P(H_4) \cdot T_{cpH4}^{p1}) + (P(H_5) \cdot T_{cpH5}^{p1}) \right) \quad (11)$$

$$T_{cpdt2} = \frac{1}{2} \left((P(H_1) \cdot T_{cpH1}^{p2}) + (P(H_2) \cdot T_{cpH2}^{p2}) + (P(H_3) \cdot T_{cpH3}^{p2}) + (P(H_4) \cdot T_{cpH4}^{p2}) + (P(H_5) \cdot T_{cpH5}^{p2}) \right) \quad (12)$$

Середній час подолання КСС залежить від відстані і швидкості переміщення ПП:

$$T_{cpkcc} = S_{kcc} / v_m$$

Під час розрахунків T_{cpdt1} та T_{cpdt2} перший і другий доданок береться лише частково, оскільки датчики виявлення спрацюють безпосередньо під рубежем охорони.

Може бути отримана більш складна формула для розрахунку середнього часу подолання рубежів охорони, якщо враховувати оснащеність правопорушників. Наприклад, аналізуючи статистичні дані часу подолання порушниками шляхом подолання з дотиком до загороджувальної сітки на стіні, отримали різні дані залежно від оснащеності. У такому разі складова частина $(P(H_4) \cdot T_{cpH4}^{p1})$ може бути знайдена за формулою:

$$P(H_4) \cdot T_{cpH4}^{p1} = \sum_{i=1}^n (P(H_4^i) \cdot T_{cpH4}^i),$$

де $P(H_4^i)$ – ймовірність використання i -го комплекту допоміжного обладнання ПП під час подолання першого рубежу, а T_{cpH4}^i – середній час подолання рубежу охорони за використання i -го комплекту допоміжного обладнання. Причому ймовірність $P(H_4) = \sum_{i=1}^n P(H_4^i)$.

Висновки. Отже, у статті проведено моделювання дій правопорушника під час проникнення на об'єкт, що охороняється. Розрахований часовий показник подолання рубежів охорони, який необхідно враховувати під час оцінювання спроможності сил охорони випередити ПП у висуванні до рубежу розгортання.

ЛІТЕРАТУРА:

- Петров И.Н. Пути построения и модернизации СФЗ. Оценка эффективности. *Безопасность. Достоверность. Информация* : журнал. 2005. № 3 (60). С. 6–12.
- Радаев Н.Н. Террористическая угроза: количественная оценка для конкретного объекта. *Вопросы анализа риска*. 2007. № 3. С. 12–16.
- Радаев Н.Н. Приближенные оценки защищенности объектов от террористических действий. Оценка

ефективності. *Безопасность. Достоверность. Информация* : журнал. 2007. № 3 (72). С. 28–32.

4. Радаев Н.Н. Формализация нарушителя в задаче оценки эффективности системы физической защиты объекта. Оценка эффективности. *Безопасность. Достоверность. Информация* : журнал. 2008. № 1 (76). С. 16–22.

5. Петров И.Н. Вероятностная модель системы физической защиты объекта транспортной инфраструктуры. *Научный вестник ГосНИИ ГА*. 2012. № 2. С. 131–140.

6. Зенов А.Ю. Комплексный подход к обнаружению, классификации и распознаванию нарушителя на охраняемой территории. *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион*. 2012. № 2 (22). С. 23–32.

7. Действия сил охраны. URL: <https://studfiles.net/preview/3315696/page:5/> (дата звернення: 19.06.2019).

8. Вентцель Е.С. Теория вероятностей и ее приложения. Москва : Академия, 2003. С. 464.

ФУНКЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ В СУСПІЛЬСТВІ

FUNCTIONS OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY IN SOCIETY

Стаття присвячена розв'язанню актуальної проблеми щодо визначення основних функцій інформаційної безпеки особистості в суспільстві, що впливають на діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування з питань забезпечення необхідних станів національної та інформаційної безпеки держави. Акцентовано увагу, що функції вищого порядку ієрархії, зокрема інформаційної безпеки, національної безпеки й держави, можуть утворюватися під впливом функцій інформаційної безпеки особистості за рахунок ефекту синергії, що є характерним для складних систем зі зворотними зв'язками. Наведено основні функції держави, національної безпеки, інформаційної безпеки, що невід'ємно пов'язані прямими та зворотними зв'язками з основними функціями інформаційної безпеки особистості. Зазначено, що процеси сприйняття інформації зумовлюють існування в людині механізму перетворення ієрархії її потреб. Основними функціями інформаційної безпеки особистості в суспільстві визначено забезпечення безпечних умов життєдіяльності; з'ясування загроз власній безпеці; розвиток безпеки соціальних комунікацій; формування світогляду; культурно-виховна; розвиток знань, умінь і навичок щодо прийому, створення, поширення, накопичення, пошуку, оцінювання й обробки інформації; формування правосвідомості; розвиток форм фіксації інформації та їх творче поєднання; усвідомлення необхідності об'єднання зусиль з іншими членами суспільства в інтересах забезпечення безпеки життєдіяльності; формування власних уявлень про якість функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування, суб'єктів національної безпеки; формування власних вимог до діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування та суб'єктів національної безпеки; відтворення працездатності; перетворення ієрархії потреб. Акцентовано увагу, що вони забезпечують виживання людини в природних умовах і соціумі; розвиток особистості; удосконалення соціальних комунікацій, політичних процесів і державного управління; формування функцій держави, національної та інформаційної безпеки. Напрямом подальших досліджень може бути визначення основних структурних елементів інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави.

Ключові слова: інформаційна безпека особистості, правоохоронна діяльність, функції

інформаційної безпеки, соціальні комунікації, інформаційна безпека, інформаційна стійкість особистості.

The article is devoted to solving the urgent problem of defining the basic functions of the individual information security in the society, which influence the activity of state authorities and local self-government on the issues of ensuring the necessary states of national and the state information security. It is emphasized that higher-level functions of the hierarchy, such as information security, national security and the state functions, can be formed under the influence of the individual information security features due to the synergy effect that is characteristic of complex feedback systems. It presented the basic functions of the state, national security, information security, which are inseparably linked with the direct and inverse relations with the basic functions of information security of the person. It is stated that the processes of information perception cause the existence of a transformation mechanism of the hierarchy humans needs. The main functions of a person information security in society are defined: ensuring safe living conditions; identifying threats to one's own security; development of social communications security; formation of outlook; cultural and educational; development of knowledge, skills and abilities to receive, create, disseminate, accumulate, search, evaluate and process information; formation of justice; development of information fixation forms and their creative combination; awareness of the need to join forces with other members of society in the interests of life safety; forming their own ideas about the quality of state authorities functioning and local self-government, subjects of national security; formation of own requirements for activity of state authorities and local self-government and subjects of national security; reproduction of working capacity; transforming the hierarchy of needs. It is emphasized that they ensure: the man survival in natural conditions and society; personality development; improvement of social communications, political processes and public administration; formation of the state functions, national and information security. The direction of further research may be to identify the basic structural elements of the individual information security in the state national security system.

Key words: information security, law enforcement, information security functions, social communications, information security, individual information stability.

УДК 351.746.1
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-23>

Кукін І.В.

к. наук з держ. упр.,
перший заступник начальника
Головного центру управління службою
Державної прикордонної служби
України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Найвищою соціальною цінністю в сучасному світі є людина. Діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування, інших організацій і підприємств має бути спрямована на забезпечення її розумних і законних потреб.

В умовах протистояння України реальним викликом і загрозою гібридної війни набуває актуальності проблема забезпечення інформаційної безпеки особистості як загальної цін-

ності, що забезпечує безпеку життєдіяльності та створює умови для сталого розвитку соціуму. У галузі державного управління логічним зв'язком інформаційної безпеки особистості з категоріями національної та інформаційної безпеки держави можуть бути відповідні функції, які вони виконують у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні функції держави, національної та інформаційної безпеки, що можуть впливати на інформаційну безпеку особистості,

досліджували В.А. Ліпкан, В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, В.В. Домарєв, А.С. Панарін, В.М. Богуш, О.К. Юдін, О.Г. Данильян, О.П. Дзюбань, С.Б. Жданенко, В.П. Петров, С.В. Петров, О.О. Золотар, Я.М. Жарков, М.Т. Дзюба, І.В. Замаруєва й інші дослідники.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Основна кількість наукових публікацій з питань державного управління у сфері забезпечення національної безпеки стосується результатів досліджень щодо визначення загальних функцій держави, національної безпеки та її складника – інформаційної безпеки. Разом із тим функції інформаційної безпеки особистості, що впливають на діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування з питань забезпечення необхідного стану національної та інформаційної безпеки, залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті – головною метою роботи є визначення основних функцій інформаційної безпеки особистості в суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Основними перевагами інформаційного протиборства вважаються низькі витрати країною-агресором матеріальних і фінансових ресурсів; можливість прихованого використання деструктивних інформаційних впливів; відсутність кордонів для розповсюдження інформації; складність розпізнання деструктивних інформаційних впливів серед інших видів інформаційної діяльності; мінімізація ризиків інформаційного ураження населення країни-агресора; відсутність негативного впливу на екологію та інфраструктуру держави [1, с. 16].

Серед категорій об'єктів інформаційної безпеки О.О. Золотар виділяє осіб, які належать до певних вікових груп (діти, підлітки, молодь, особи похилого віку); мають обмежені фізичні можливості; здійснюють діяльність, що пов'язана з впливом на суспільство (політики, працівники органів державної влади й місце-

вого самоврядування, журналісти); відрізняються за релігійними та мовними ознаками; мають статус учасника бойових дій; мають статус родичів військовослужбовців і загиблих; належать до певної соціокультурної спільноти (зокрема український народ) [2, с. 405].

Для визначення функцій інформаційної безпеки особистості доцільно врахувати, що вони частково впливають на формування функцій інформаційної та національної безпеки, також загальних функцій держави. Як приклад однією із загальних цінностей будь-якої людини є забезпечення безпечних умов її життєдіяльності. Однією з переваг соціального життя є можливість підвищення якісних властивостей стану безпеки, створення цілісної колективної системи її забезпечення та гарантування. Це зумовлює необхідність запровадження системи забезпечення національної безпеки та розвитку державних механізмів управління нею.

Органи державної влади й місцевого самоврядування також здійснюють зворотний вплив на стан національної безпеки, інформаційної безпеки та інформаційної безпеки особистості. Як приклад В.Р. Флавій причинами послаблення римських легіонів уважав, по-перше, започатковану практику призначення на керівні посади за протекцією, по-друге, невідповідну реальним результатам служби роздачу винагород [3, с. 245].

Погоджуємося з думкою, що прискорення розвитку соціальної системи відбувається за умови її самостійного ускладнення та самоорганізації. Ці процеси сприяють збереженню людини й зумовлюють невід'ємний зв'язок інформаційної та соціальної стійкості особистості [4, с. 256].

Взаємні зв'язки між функціями держави, національної безпеки, інформаційної безпеки й інформаційної безпеки особистості показано на рис. 1. Функції вищого порядку ієрархії можуть утворюватися за рахунок

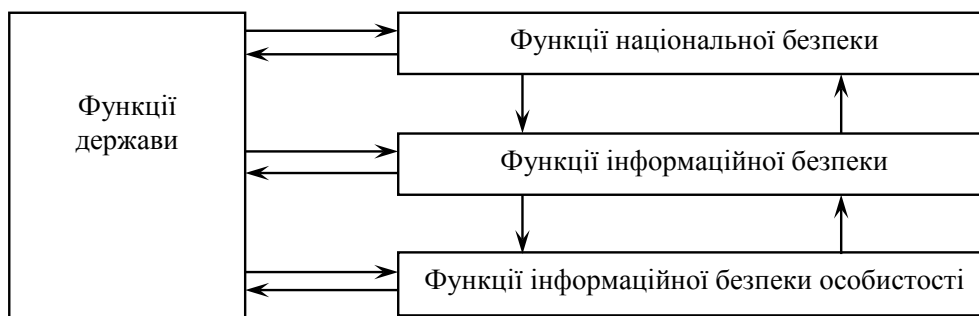


Рис. 1. Взаємні зв'язки між функціями держави, національної безпеки, інформаційної безпеки та інформаційної безпеки особистості

ефекту синергії, що є характерним для складних систем зі зворотними зв'язками.

Сучасні дослідники визначають функції держави як «основні напрями її діяльності, в яких відображаються й конкретизуються завдання і мета держави, виявляються її сутність, зміст і соціальне призначення в соціально неоднорідному суспільстві» [5, с. 52]. Основними з них є оборонна; підтримання зовнішніх відносин; охоронна; організаційна; інформаційна; економічна; екологічна; соціальна; культурно-виховна функції [5, с. 54]. Невід'ємною функцією кожної держави також є забезпечення національної безпеки. Вона має гарантувати сприятливі умови для життєдіяльності громадян; безперебійне функціонування державних інститутів; захист життєво важливих інтересів людини, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз [6, с. 9].

До основних функцій забезпечення національної безпеки В.В. Домарєв зараховує управління діяльністю органів державної влади з питань гарантування національної безпеки; створення й підтримку в готовності сил і засобів сектору безпеки й оборони; здійснення планової та оперативної діяльності з гарантування національної безпеки; участь у міжнародних системах безпеки [7, с. 35]. Функціями «логіко-лінгвістичної матричної моделі безпеки можуть бути визначення критичних об'єктів і загроз у відповідних сферах і напрямках безпеки; аналіз ризиків і можливих наслідків реалізації загроз; формування вимог і завдань щодо функціонування системи безпеки; визначення заходів і засобів протидії загрозам; визначення оптимальних рішень; утілення заходів і засобів забезпечення безпеки; оцінювання ефективності й контроль дієздатності системи безпеки [7, с. 48].

На думку В.А. Ліпкана, до функцій системи забезпечення національної безпеки належать прогнозування та виявлення загроз і небезпек національній безпеці; розроблення і здійснення комплексу оперативних, тактичних і стратегічних заходів щодо управління загрозами й небезпеками; створення й підтримання в готовності сил забезпечення національної безпеки; участь у забезпеченні загальної та регіональної безпеки відповідно до ратифікованих Україною міжнародних договорів [8, с. 58].

Погоджуємося з думкою, що до основних функцій інформаційної безпеки належать створення, розповсюдження та споживання інформації; формування інформаційних ресурсів; надання інформаційних послуг; виробництво інформаційної продукції; використання й удосконалення інформаційних систем і технологій обробки інформації; застосування

методів державного управління та державних механізмів забезпечення інформаційної безпеки [9, с. 39].

Основними функціями забезпечення інформаційної безпеки є розроблення законодавчих, нормативно-правових актів і державних програм; створення умов щодо реалізації громадянами своїх прав в інформаційній сфері; підтримання розумного балансу між вільним та обмеженим доступом до інформаційних ресурсів; оцінювання стану інформаційної безпеки; вжиття заходів щодо нейтралізації загроз і мінімізації ризиків у інформаційній сфері; координація діяльності суб'єктів інформаційної безпеки; здійснення контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування в інформаційній сфері; виконання органами державної влади правоохоронних повноважень в інформаційній сфері й ужиття заходів щодо захисту інформації; розвиток інформаційної інфраструктури; організація наукових досліджень; розвиток системи підготовки кадрів; підтримання міжнародного співробітництва щодо забезпечення інформаційної безпеки [9, с. 367].

Процес комунікації відбувається між двома й більше людьми. Він потребує використання учасниками процесу зрозумілої їм семіотичної системи (мови). До спілкування завжди спонукає певний мотив. Процес комунікації потребує використання зворотних зв'язків для створення можливості з'ясувати особливості інформації, що отримується [10, с. 185]. Порушення процесів комунікації та обміну інформацією негативно впливає на життєдіяльність людини й викликає в неї агресивну поведінку [11, с. 10]. На думку С.Й. Вовканич, соціальна сутність творчої праці полягає в перетворенні раніше отриманих знань у «рушійну силу суспільного розвитку». Неправдива інформація перешкоджає розвитку та руйнує соціальні цінності [12, с. 8].

Удосконаленню процесів комунікації сприяли чотири інформаційних революції, у ході яких набули розвитку мова (використовується людьми близько 100 тис. років); писемність (першим винайденим рукописним пам'яткам близько 5 тис. років); друкарство (винайдено близько 500 років тому); комп'ютерні та мережеві технології прийому, обробки, накопичення й передачі інформації (почали запроваджуватися в другій половині XIX століття). Також особливими формами фіксації інформації є образно-творче мистецтво, музика, танці. Усі зазначені форми фіксації інформації не втратили своєї актуальності й продовжують динамічно розвиватися [11, с. 11].

Особливістю людини є здатність діяти в умовах невизначеності, що характеризується відсутністю певної інформації, знань та уявлень про майбутні зміни зовнішнього середовища. Інтелект позбавляє особу необхідності підкорення інстинктам. Разом із тим зазначені переваги можуть призводити до деградації особистості, що не притаманна тваринам, поведінка яких обмежена інстинктами [13, с. 16].

Відповідно до ієрархії потреб людини А. Маслоу, питання безпеки у свідомості особистості актуалізуються лише після задоволення нею своїх фізіологічних потреб. Соціальні потреби (відчуття належності до певної соціальної групи, підтримання взаємодії та комунікації, підтримання дружніх стосунків тощо) задовольняються людиною після забезпечення необхідних умов безпеки [14, с. 48].

Водночас пристрасть до наркотиків, психотропних речовин, алкоголю, нікотину відбувається під час задоволення людиною соціальних потреб. Вона поступово набуває властивості фізіологічних потреб. Це свідчать про наявність у людини певного механізму перетворення ієрархії потреб. Ключову роль у ньому відіграють процеси сприйняття інформації. Прийняття людиною рішення щодо допустимості вжиття зазначених речовин можна вважати проблемами стану її інформаційної безпеки.

Політичне життя суспільства невід'ємно пов'язане з проблемами інформаційної безпеки особистості. На думку О.С. Панаріна, перспектива бути підкореним іншою особою більшою мірою стосується тих, хто не здатен керувати власними почуттями. Це стосується як окремих особистостей, так і народів [15, с. 16]. Локк уважав, що краще піддаються омані ті, хто діє за прикладом інших осіб; замінює розум пристрастю; приймає рішення в умовах відсутності необхідних для цього знань [13, с. 16].

Зважаючи на зазначене, основними функціями інформаційної безпеки особистості в суспільстві можуть бути забезпечення безпечних умов життєдіяльності людини; визначення загроз власній безпеці; розвиток безпеки соціальних комунікацій; формування світогляду; культурно-виховна; розвиток знань, умінь і навичок щодо прийому, створення, поширення, накопичення, пошуку, оцінювання й обробки інформації (у тому числі з використанням технічних засобів); формування правосвідомості (у тому числі у сфері гуманітарного права, відповідного ставлення до людей із певними фізичними обмеженнями); розвиток форм фіксації інформації та їх

творче поєднання; усвідомлення необхідності об'єднання зусиль з іншими членами суспільства в інтересах забезпечення безпеки життєдіяльності; формування власних уявлень про якість функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування, суб'єктів національної безпеки; формування власних вимог щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування та суб'єктів національної безпеки; відтворення працездатності (впливає на обрання людиною форм і способів відпочинку); перетворення ієрархії потреб.

Висновки. Отже, функції інформаційної безпеки особистості забезпечують виживання людини в природних умовах і соціумі; розвиток особистості, соціальних комунікацій, політичних процесів і державного управління; формування функцій держави, національної та інформаційної безпеки. Під їх впливом відбувається поступовий розвиток світогляду людини, її інтелектуальних і комунікативних здібностей, здатність брати участь у процесах державного управління, забезпечення національної та інформаційної безпеки держави. Вони невід'ємно пов'язані з рівнем розвитку інформаційної культури особистості, формами та способами задоволення нею власних потреб.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення основних структурних елементів інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Петров В.П., Петров С.В. Информационная безопасность человека и общества : учебное пособие. Москва : ЭНАС, 2007. 336 с.
2. Золотар О.О. Інформаційна безпека людини: теорія і практика : монографія. Київ : Тов «Видавничий дім «АртЕк», 2018. 446 с.
3. Флавій В. Р. Краткое изложение военного дела. *Вестник древней истории*. 1940. № 1 (10). С. 231–293.
4. Інформаційна безпека особистості, суспільства, держави : підручник / Я.М. Жарков, М.Т. Дзюба, І.В. Замаруєва та ін. Київ : Київський університет, 2008. 256 с.
5. Правознавство : підручник / А.І. Берліч, Д.О. Карпенко, В.С. Ковальський, А.М. Колодій та ін.; за ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 752 с.
6. Національна безпека України, 1994–1996 р.р. : наукова доповідь НІСД / за ред. О.Ф. Бєлова. Київ : [б.в.], 1997. 198 с.
7. Домарєв В.В. Система ситуаційного управління: Теорія, методологія, рекомендації. Київ : Знання України, 2017. 347 с.
8. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2008. 552 с.

9. Богуш В.М., Юдін О.К. Інформаційна безпека держави. Київ : МК-Прес, 2005. 432 с.

10. Сучасне суспільство: філософсько-правове дослідження актуальних проблем : монографія / О.Г. Данильян, О.П. Дзюбань, С.Б. Жданенко та ін. ; за ред. О.Г. Данильяна. Харків : Право, 2016. 488 с.

11. Семеновкер Б.А. Эволюция информационной деятельности. Москва : Пашков дом, 2007. 144 с.

12. Вовканич С.Й. Інформація, інтелект, нація. Львів : Євросвіт, 1999. 416 с.

13. Дьюри Дж. Психология и педагогика мышления (как мы мыслим) / пер. с англ. Н.М. Никольской. Москва : Лабиринт, 1999. 192 с.

14. Вільчинська І.Ю. Політична мотивація: основні підходи і теорії : монографія. Київ : НАКККІМ, 2010. 336 с.

15. Панарин А.С. Философия политики : учебное пособие. Москва : Новая школа, 1996. 424 с.

16. Михайличенко В.Е. Психология развития личности : монографія. Харьков : Бровин А. В., 2015. 388 с.

ДОСВІД НАТО ЩОДО ОБОРОННОГО ПЛАНУВАННЯ НА ОСНОВІ СПРОМОЖНОСТЕЙ: МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

EXPERIENCE OF NATO IN RELATION TO DEFENSIVE PLANNING ON BASIS OF POSSIBILITIES: POSSIBILITIES OF HIS APPLICATION IN SPHERE OF PROVIDING OF SAFETY OF STATE BOUNDARY OF UKRAINE

Здійснено аналіз процесу оборонного планування у державах-учасниках НАТО на основі спроможностей, а також можливостей його застосування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. У контексті цього дослідження забезпечення безпеки державного кордону розглядається як процес захисту національних інтересів на державному кордоні та як складова частина національної безпеки України. У перспективі серед національних інтересів України визначено вступ до НАТО. Тому постає актуальне питання щодо наближення сектору безпеки й оборони до систем держав-учасниць Альянсу. Нині взаємодія з НАТО є одним із пріоритетів прикордонного відомства України та здійснюється в рамках виконання стратегічних національних програм зі співробітництва з питань реформування сектору безпеки й оборони. Аналіз досвіду держав-учасниць НАТО довів, що для організації оборонного планування на основі спроможностей у сфері безпеки державного кордону України основна увага має приділятися: приведенню нормативно-правової бази у відповідність до сучасних викликів і загроз національній безпеці на державному кордоні; створенню нового формату міжвідомчої системи стратегічного управління силами безпеки й оборони; визначенню спроможностей сил і засобів прикордонного відомства України до виконання завдань в умовах впливу сучасних викликів і загроз. Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі доцільно визначити: впровадження підходів щодо прийняття управлінських рішень за стандартами НАТО у сфері захисту національних інтересів України на державному кордоні; удосконалення порядку реагування на кризові ситуації воєнного та правоохоронного характеру; удосконалення взаємодії зі складовими частинами сектору безпеки й оборони України та багатонаціональними силами щодо припинення збройних провокацій на державному кордоні та відсічі збройної агресії.

Ключові слова: оборонне планування, державне управління, державна політика, національна безпека, безпека державного кордону України.

The analysis of process of the defensive planning is carried out in the states-participants of NATO on the basis of possibilities, and also possibilities of his application, in the sphere of providing of safety of state boundary of Ukraine. In the context of this research of providing of safety of state boundary examined, as a process of defense of national interests on a state boundary and as a constituent of national safety of Ukraine. In a prospect, among national interests of Ukraine certainly entering in to NATO. Therefore a pressing question appears in relation to approaching the sector of safety and defensive to the systems of states-participants of Alliance. Now co-operation from NATO is one of priorities of boundary department of Ukraine and carried out within the framework of implementation of the strategic national programs from a collaboration on questions reformation the sector of safety and defensive. The analysis of experience of states-participants of NATO proved that for organization of the defensive planning on the basis of possibilities in the field of safety of state boundary of Ukraine basic attention must be spared: to adduction normatively legal bases in accordance with modern calls and threats national safety on a state boundary; to creation of new format of the interdepartmental system of strategic management of safety and defensive forces; to the decision of possibilities of forces and facilities of boundary department of Ukraine to implementation of tasks in the conditions of influence of modern calls and threats. In this direction it is expedient the prospects of subsequent researches to define: introduction of approaches in relation to acceptance of administrative decisions, after the standards of NATO, in the field of defence of national interests of Ukraine on a state boundary; improvement of order of reacting on the crisis situations of military and law-enforcement character; to the improvement of co-operating with constituents the sector of safety defensive of Ukraine and by multinational forces in relation to stopping of the armed provocations on a state boundary and rebuff of the armed aggression.

Key words: defensive planning, state administration, public policy, national safety, safety of state boundary of Ukraine.

УДК 351.746.32(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-24>

Морохов О.О.

заступник начальника інформаційно-аналітичного управління – начальник відділу організації інформаційно-аналітичного забезпечення
Департамент інформаційно-аналітичного та документального забезпечення Адміністрації
Державної прикордонної служби України

Постановка проблеми у загальному вигляді. У перспективі серед національних інтересів України визначено вступ до НАТО. Тому постає актуальне питання щодо наближення сектору безпеки й оборони до систем держав-учасниць Альянсу. За таких умов під час здійснення процедури оборонного планування в інтересах національної безпеки доцільно використовувати досвід організації НАТО, яка має власний процес оборонного

планування для визначення вимог до військ (сил), що виконуватимуть певні операції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми ефективності функціонування оборонного планування в інтересах національної безпеки України та сучасного досвіду євроатлантичних країн тісно пов'язані із широким спектром чинників, які досліджували у своїх роботах В. Білик, В. Бочарніков, В. Горбулін, В. Грубов, М. Денежкін, М. Лобко,

А. Наливайко, В. Павленко, А. Павліковський, А. Пелих, О. Плахута, А. Поляєв, І. Романюк, І. Руснак, Ф. Саганюк, С. Свешніков, І. Сівоха, О. Сурков, Р. Тимошенко, О. Устименко, В. Фролов, П. Щипанський та ін. У їхніх працях проведено аналіз теоретичних і прикладних проблем стратегічного планування в інтересах національної безпеки й оборони України; розглянуто сучасний стан нормативно-правової бази, що стосується спроможностей сил оборони, та класифікацію спроможностей у процесі оборонного планування; здійснено формалізацію процесів стратегічного планування; наведено практичні рекомендації щодо підвищення ефективності оборонного планування; визначено сутність поняття «спроможність», що стосується сил оборони та його взаємозв'язку з поняттями «можливість» і «здатність» [1–6].

У словнику НАТО «спроможності» (capabilities) визначено як здатність досягати потрібного ефекту за заданих стандартів і умов на основі комбінації засобів і способів, що застосовуються для вирішення сукупності завдань [6, с. 59]. Класифікація спроможностей розроблена Міністерством оборони США у 2003 р. Протягом останніх років таксономічні схеми спроможностей були вдосконалені шляхом їх переведення на функціональну основу, і нині вони включають як бойові, так і небойові спроможності.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас залишаються недостатньо дослідженими підходи до процесу оборонного планування на основі спроможностей (ОПОС) у сфері безпеки державного кордону України. Це стосується специфіки діяльності правоохоронних органів, які здійснюють захист національних інтересів України на державному кордоні.

У контексті цього дослідження забезпечення безпеки державного кордону України розглядається як процес захисту національних інтересів на державному кордоні та як складова частина національної безпеки України.

Метою статті є аналіз процесу оборонного планування у державах-учасницях НАТО на основі спроможностей, а також можливостей його застосування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні у державах НАТО забезпечення національної безпеки базується на принципах: стандартизації та оперативної взаємосумісності Збройних сил держав-учасниць; оптимізації організаційно-штатної структури відповідно до умов ведення сучасних війн і збройних конфліктів; прозорості військового бюджету дер-

жав-учасниць [7, с. 35]. Згідно з цими принципами до системи ОПОС висуваються такі вимоги: сприяння співпраці та розвитку зв'язків між державами-учасницями НАТО в усіх сферах, де забезпечуються їх загальні та індивідуальні інтереси; спільна відповідальність, а також визнання взаємних обов'язків; політична солідарність держав-учасниць НАТО; діяльність із утримання адекватної воєнної сили з метою підтримання стратегії та політики Альянсу. Метою ОПОС Альянсу є створення та розвиток військових спроможностей щодо врегулювання кризових ситуацій як на території держав-учасниць НАТО, так і за їх межами. Перелік цих спроможностей визначається Стратегічною концепцією оборони і безпеки членів НАТО.

Модель ОПОС ґрунтується на таких ключових поняттях, як: стратегія; кінцеві цілі; сили та засоби; ризики; середовище безпеки; обмеженість ресурсів. У моделі відображається динаміка процесу розроблення стратегії національної безпеки й усуваються невідповідності між визначеними в цих державах показниками ОПОС [7, с. 35]. Процес ОПОС застосовується для проведення планування розвитку сил і засобів (спроможностей) на середньострокову та довгострокову перспективи. Прийнята модель постійно удосконалюється відповідно до розвитку методологічних засад ОПОС НАТО.

Структура ОПОС НАТО у загальному вигляді може бути розглянута, з одного боку, як сукупність взаємозалежних процесів і процедур, а саме: оцінювання воєнно-політичної обстановки, планування сил, планування ресурсів та оцінювання ризиків, які можуть виникнути у майбутньому; з іншого – як сукупність процесів довго-, середньо- та короткострокового планування, документів, які відпрацьовуються, а також методичного апарату обґрунтування основних положень зазначених документів [7, с. 36].

Оцінювання воєнно-політичної обстановки здійснюється на основі аналізу прогнозованих ризиків і загроз, а також цілей і спроможностей, визначених для держав-учасниць НАТО на заданий період прогнозування, і є основою для обґрунтування заходів із планування сил. Планування сил базується на розробленому переліку ситуацій, для реагування на які воно здійснюється. Аналіз ситуацій для планування та переліку наявних військових спроможностей дозволяє виробити короткострокові та середньострокові вимоги до розвитку складу військ (сил). ОПОС за допомогою планування сил визначає перелік сил, засобів, спроможностей і вимог до структури, необхідних для реагування на найбільш небезпечні обставини. Під час планування сил визначаються вимоги

до спроможностей на наступний період планування та проводиться узгодження між державами-учасниками Альянсу щодо їх достатності, взаємоузгодженості, взаємосумісності й ефективної взаємодії у виконанні покладених завдань [7, с. 37]. Використання разом систем планування, програмування, бюджетування, виконання, покладених в основу ОПОС держав-учасниць НАТО та Європейського Союзу, свідчить про взаємозв'язок зазначених процесів [7, с. 36]. Процеси пов'язані між собою прямим і зворотнім зв'язком. Довгострокове планування реалізується середньостроковими програмами, основним джерелом виконання яких є бюджетні асигнування. Зміни запланованих ресурсів автоматично викликають перегляд середньострокових програм, які, у свою чергу, вимагають перегляду довгострокових планів. Зворотній зв'язок визначає коригування попереднього процесу внаслідок виконання нижчого. Тим самим забезпечується спадкоємність і залежність видів планування від досягнутих результатів [7, с. 36].

Держави-учасниці НАТО виділяють ресурси, необхідні для забезпечення діяльності їхніх збройних сил. Переважна більшість збройних сил і ресурсів НАТО залишається під командуванням і контролем своїх держав. Всі держави Альянсу зобов'язуються спільно або окремо надавати війська (сили) та необхідні спроможності, які потребує НАТО для досягнення цілей і виконання поставлених завдань. Процес ОПОС у Альянсі є основним засобом пошуку необхідних спроможностей, своєчасного їх формування та досягнення заданого рівня можливостей. Участю у процесі ОПОС НАТО союзники, без втрат їх національного суверенітету, можуть узгоджувати свої оборонні плани з інтересами Альянсу з метою визначення, досягнення та надання обґрунтованої частки своїх сил і засобів Альянсу для можливості виконання всього діапазону поставлених завдань. Більшість держав-учасниць НАТО у здійсненні оборонного планування вирішують не лише завдання, визначені потребами Альянсу, а й завдання розвитку власних збройних сил.

Аналіз досвіду держав-учасниць НАТО [8–9] показує, що за оборонного планування основна увага має приділятися розвитку певних базових складових частин компонентів спроможностей. Тут разом з удосконаленням насамперед доктринальних компонентів, тобто нормативно-правової бази, необхідно приділити увагу створенню нового формату системи стратегічного керівництва силами оборони й об'єднаної системи стратегічного управління, тобто командуванню цієї системи

й управлінню нею. Процес ОПОС вимагає також визначення сил і засобів, які мають розгортатися разом підрозділами для забезпечення військових операцій. Для цього мають бути розроблені самостійні плани здійснення місії і їх реалізації для різних ситуацій.

Взаємодія з НАТО є одним із пріоритетів Державної прикордонної служби України та здійснюється в рамках: річних національних програм співробітництва; спільної робочої групи з питань воєнної реформи високого рівня; процесу планування й оцінки сил; дорожньої карти Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між РНБО України і Міжнародним секретаріатом НАТО; програм професійної підготовки Україна – НАТО і розбудови доброчесності.

Згідно із Законом України «Про національну безпеку України» [10] Державна прикордонна служба України: входить до складу сектору безпеки і оборони держави та відповідає за організацію планування виконання завдань і реагування на загрози у кризових ситуаціях воєнного характеру, пов'язаних із загостренням обстановки, збройними та іншими провокаціями на державному кордоні України; бере безпосередню участь у реагуванні на загрози збройного конфлікту на державному кордоні міжнародного характеру, локальної чи регіональної війни; бере участь у плануванні під керівництвом Генерального штабу Збройних Сил України; проводить заходи спільної підготовки сил оборони, здійснюючи підготовку до дій у кризових ситуаціях воєнного характеру органів і підрозділів відомства, які можуть підпорядкуватися органам військового управління Збройних Сил України в особливий період і виконанні завдань територіальної оборони.

На основі аналізу досвіду держав-учасниць НАТО доцільно визначити базові складові частини компонентів спроможностей ОПОС у сфері забезпечення безпеки державного кордону України, які потребують розвитку, зокрема удосконалення вертикалі управління Державної прикордонної служби України; оптимізацію співвідношення категорій особового складу органів охорони державного кордону відповідно до їх структури, чисельності та загальноприйнятих показників; удосконалення штатної структури підрозділів швидкого реагування Державної прикордонної служби України з метою їх сумісності з аналогічними підрозділами правоохоронних органів держав-учасниць НАТО; впровадження сучасних систем озброєння та військової техніки для прикордонних підрозділів; навчання військовослужбовців у навчальних центрах держав-учасниць НАТО за програмами підготовки

органів управління та курсів прийняття військових рішень за стандартами та процедурами НАТО; впровадження практики залучення органів управління прикордонного відомства до міжнародних командно-штабних навчань для набуття досвіду дій у складі багатонаціональних сил оборони.

Висновки. Аналіз досвіду держав-учасниць НАТО довів, що для організації та проведення ОПОС у сфері безпеки державного кордону України основна увага має приділятися: приведенню нормативно-правової бази у відповідність до сучасних викликів і загроз національній безпеці на державному кордоні; створенню нового формату міжвідомчої системи стратегічного управління силами безпеки й оборони; визначенню спроможностей сил і засобів прикордонного відомства України до виконання завдань в умовах впливу сучасних викликів і загроз.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі доцільно визначити: розроблення показників для оцінювання спроможностей; впровадження підходів щодо прийняття управлінських рішень за стандартами НАТО у сфері захисту національних інтересів України на державному кордоні; удосконалення порядку реагування на кризові ситуації воєнного та правоохоронного характеру; удосконаленню взаємодії зі складовими частинами сектору безпеки у оборони України та багатонаціональними силами щодо припинення збройних провокацій на державному кордоні та відсічі збройній агресії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.

2. Устименко О.В., Білик В.І. Планування розвитку спроможностей сил оборони України щодо протидії загрозам у ході гібридної війни. *Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2018. № 2. С. 48–52.

3. Пелих А.О. Моделі держав в управлінні національною безпекою євроатлантичних і пострадянських країн : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2017. 254 с.

4. Сурков О.О. Підхід до визначення сутності понять «спроможність», «можливість», «здатність» сил оборони для вдосконалення основ стратегічного планування. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України*. 2017. № 1 (59). С. 35–40.

5. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, затверджені Міністром оборони України 12 червня 2017 р. URL: http://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson_CBP_120617.pdf.

6. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика : монографія / Ф.В. Саганюк та ін. Київ : Академпрес, 2017. 180 с.

7. Денежкін М.М., Наливайко А.Д., Поляєв А.І. Особливості оборонного планування у державах-членах НАТО, на основі спроможностей. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2017. № 2. С. 34–38.

8. Guide to Capability-Based Planning, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004). URL: www.Mors.org/meetings/cbp/read/TP3_CBP.pdf.

9. NATO Defence Planning Process. URL: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_49202.htm.

10. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

ЗАСОБИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ЛОГІСТИКИ

MEANS TO IMPROVE THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE RAILWAY INDUSTRY TO ENSURE STRATEGIC DEVELOPMENT OF TRANSPORT LOGISTICS

Географічне розташування України надає їй велику кількість переваг. Одна з них полягає у можливості залучення додаткових транзитних вантажопотоків у транспортному поєднанні країн Заходу та Сходу. На жаль, на цьому шляху наша держава має певну кількість перешкод, що зумовлюють потребу забезпечення стратегічного розвитку транспортної логістики як базисного елемента залучення транзитних вантажопотоків, а також вимагають підвищеної уваги до забезпечення національної безпеки у залізничній галузі. Проведене дослідження дало змогу виділити напрями удосконалення системи національної безпеки залізничної галузі для забезпечення стратегічного розвитку транспортної логістики. На державному рівні виділено такі, як вдосконалення нормативно-правової бази державного регулювання системи національної безпеки в залізничній галузі; удосконалення системи та механізмів контролю та нагляду за системою забезпечення національної безпеки залізничної галузі; діджиталізація механізму забезпечення транспортної безпеки; забезпечення антитерористичної безпеки; розвиток системи запобігання, своєчасного виявлення і нейтралізації зовнішніх загроз у сфері транспортної безпеки та визначення їх джерел; забезпечення правового та соціального захисту співробітників системи забезпечення транспортної безпеки. На галузевому рівні також запропоновано до впровадження ряд заходів організаційного та техніко-технологічного характеру. Авторами роботи висвітлено результати закордонного досвіду використання таких технічних засобів удосконалення системи національної безпеки залізничної галузі, як безпілотні літальні апарати. Дослідження показало їх значну економічну, соціальну, технічну й екологічну доцільність. Застосування дронів дозволить не тільки підвищити безпеку у залізничній галузі, але й сприятиме розвитку транспортної логістики. Такий захід дозволить значно покращити контроль збереження вантажів, діагностування мостів і тунелів, геодезичні та вишукувальні роботи, контроль стану вагонів, профілактику крадіжок, інспектування колій тощо.

Ключові слова: національна безпека, залізничний транспорт, реформування, безпілотні літальні апарати, стратегія сталого логістики.

The geographical location of Ukraine gives it many advantages. One of them is the possibility of attracting additional transit freight traffic in the transport connection of the countries of the West and the East. Unfortunately, in this way our country has a certain number of obstacles that necessitate the strategic development of transport logistics as a basic element of attraction of transit freight flows, as well as paying special attention to ensuring national security in the railway industry. The research made it possible to identify the directions of improvement of the national security system of the railway industry to ensure the strategic development of transport logistics. At the state level, such as the improvement of the regulatory framework of state regulation of the national security system in the railway sector are highlighted; improvement of the system and mechanisms of control and supervision of the national security system of the railway industry; digitization of the mechanism of ensuring transport safety; ensuring anti-terrorist security; development of a system of prevention, timely detection and neutralization of external threats in the field of transport safety and identification of their sources; ensuring the legal and social protection of employees of the system of ensuring the safety of transport. At the sectoral level, a number of organizational and technical measures have also been proposed for implementation. The authors of the paper cover the results of foreign experience of using such technical means of improving the national security system of the railway industry, as unmanned aerial vehicles. The study showed their significant economic, social, technical and environmental feasibility. The use of drones will not only improve safety in the rail industry, but will also promote the development of transport logistics. This measure will significantly improve the control of cargo conservation, the diagnosis of bridges and tunnels, geodetic and survey work, the control of the condition of railway carriage, theft prevention, track inspection and more.

Key words: national security, rail transport, reform, unmanned aerial vehicles, sustainable logistics strategy.

УДК 351.863
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-25>

Семенцова О.В.

к. екон. наук,
доцент кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Рибка А.О.

магістрант кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Ємець В.О.

магістрант кафедри менеджменту
і адміністрування
Український державний університет
залізничного транспорту

Постановка проблеми у загальному вигляді. Знаходячись у географічному центрі Європи, Україна має дуже вигідні та потенційно економічно привабливі позиції у транспортному сполученні країн Заходу та Сходу. Це вимагає підвищеної уваги до забезпечення національної безпеки у залізничній галузі та забезпечення стратегічного розвитку транспортної логістики як базисного елемента залучення транзитних вантажопотоків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання національної безпеки широко представлені у фаховій літературі. Законодавчий базис створено у Законі України «Про основи національної безпеки України» [1] та доповнено Законом «Про національну безпеку» [2]. У роботі [3] викладено результати дослідження щодо засобів забезпечення державного управління у сфері національної безпеки та її складові частини. Автором роботи

[4] виділено напрями та запропоновано методологію формування національної безпеки в регіональних умовах. Роботу [5] присвячено опису ефективності державного управління в економічній сфері національної безпеки України. Автором роботи [6] приділено увагу напрямам забезпечення національної безпеки у транспортній галузі України. Невідповідність наявних логістичних послуг потребам учасників ринкових відносин зумовила необхідність прийняття Стратегії сталої логістики для України на період до 2030 р. [7], яка визначає пріоритетні напрями розвитку та взаємодії суб'єктів господарювання залізничної галузі з метою забезпечення стратегічного розвитку транспортної логістики як базисного елементу залучення транзитних вантажопотоків.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велике розмаїття робіт щодо аспектів національної безпеки, розглянутих у роботах вищезазначених науковців, фахівців і практиків, лишається мало висвітленим питання щодо засобів удосконалення системи національної безпеки залізничної галузі з метою забезпечення стратегічного розвитку транспортної логістики, розкриття яких і є **метою статті**.

Виклад основного матеріалу. Законодорець у Законі України «Про основи національної безпеки України» надає визначення терміна «національна безпека» стосовно транспортної галузі як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам <...> при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам» [1].

Питання удосконалення системи національної безпеки залізничної галузі набуває особливої актуальності в умовах розвитку транспортної логістики. З огляду на сучасний стан системи національної безпеки залізничної галузі видається доцільним запропонувати ряд заходів щодо її удосконалення (рис. 1).

Сучасний закордонний досвід забезпечення безпеки у залізничній галузі свідчить про доцільність застосування при інспектуванні рухомого складу й інфраструктурних об'єктів таких технічних засобів, як безпілотні літальні апарати. Про економічну, технічну та соціальну ефективність впровадження безпілотних літальних апаратів яскраво свідчать нижченаведені приклади.

Так, найбільший залізничний оператор Німеччини – **Deutschebahn** – до запуску

масштабної програми впровадження безпілотників у залізничній галузі щорічно втрачав понад 10 млн доларів від вандалізму в сегменті перевезень пасажирів залізницею у приміському сполученні. У 2013 р. ця програма стартувала. Вже перші запуски безпілотників пройшли доволі успішно. Порушників, які на секціях приміських електропоїздів малювали графіті, зафіксували вмонтованими до безпілотників відеокамерами. Відзняті фото- та відеоматеріали можуть на законних підставах використовуватися як доказ провини вандалів у суді, бо всі інформаційні дані здійснення польотів, зокрема і GPS, записуються та зберігаються «чорним ящиком». Зважаючи на отримані результати роботи безпілотників, проект запустили на постійній основі.

Тривалий час **польська вантажна компанія PKP Cargo** потерпала від крадіжок вантажу з піввагонів злочинними групами, які навмисне влаштовували перешкоди на колії, що примушувало машиніста до зупинки поїзда задля уникнення аварійного руху. Крадіжки протягом нетривалого часу встигали принести збитки компанії-перевізнику на вартість декількох тонн вантажу. Найчастіше таким чином викрадали вугілля з піввагонів. Через такі злочинні дії PKP Cargo лише від крадіжок вугілля щорічно мала втрати на 1,19 млн доларів.

З метою уникнення збитків від крадіжок вантажу PKP Cargo у 2014 р. розпочала реалізацію проекту щодо застосування безпілотних літальних апаратів. Завдяки реалізації проекту річну кількість розкрадань вдалося знизити з 900 до 500 випадків, а суму фінансових втрат скоротили на 48%. І тенденція до зниження цих показників продовжується.

Британський оператор залізничних перевезень **Network Rail** віддає перевагу використанню безпілотним літальним апаратам при виконанні робіт з контролю стану залізничних колій та інфраструктурних конструкцій, а також перевірки якості проведення ремонтних робіт.

Вперше дрони були використані для перевірки окремих ділянок залізничних колій, що проходять берегом річки й узбережжям Ла-Маншу. Безпілотники дали змогу NetworkRail отримувати фото- та відеофіксацію ерозій і руйнувань скель, а також впливу підтоплень і паводків на надійність залізничних колій та інфраструктурних конструкцій. Крім того, дрони добре зарекомендували себе у проведенні перевірок якості виконання робіт із відновлення залізничних колій і споруд.

Завдяки реалізації проекту витрати Network Rail скоротилися, бо безпілотні літальні апа-

рати використовувати значно дешевше, ніж гелікоптери або наземні ремонтні бригади. Крім того, реагування відбувається значно швидше, ніж за використання наземних бригад спостереження. Також рух безпілотників є майже безшумним, що дає більший соціальний ефект порівняно із застосуванням гелікоптерів.

Французький оператор залізничних перевезень **SNCF** почав використовувати безпілотні літальні апарати ще з 2015 р. у сфері

обслуговування інфраструктури. Сфера їх застосування дуже широка. Це переважно проекти, що стосуються безпеки та максимізації надійності залізничних перевезень. За допомогою дронів SNCF отримує інформацію щодо інфраструктурних та екологічних ризиків з метою зменшення витрат на технічне обслуговування інфраструктурних об'єктів і підвищення ефективності функціонування компанії в цілому.



Рис. 1. Напрями удосконалення системи національної безпеки залізничної галузі для забезпечення стратегічного розвитку транспортної логістики

За підсумками 2017 р., на майже 30 тис. км колій безпілотники допомагають SNCF обслуговувати об'єкти інфраструктури. Сфера застосування їх дуже широка. Наприклад, роботи з огляду колій у гірській місцевості. Дрони виявляють пустоти в породах, що мають високий ризик обвалів. Раніше відповідні перевірки виконувалися працівниками SNCF вручну та з використанням канатного доступу, що мало великі ризики безпеки життя та травмування. Дрони таку роботу виконують якісніше, дешевше, без ризику для життя та здоров'я персоналу, швидше та не порушуючи періодичності таких операцій.

Крім того, дрони допомагають SNCF вести боротьбу з небажаною рослинністю земельного полотна залізничної колії. Раніше інформація про рослинність збиралася наземними бригадами при обході або об'їзді колії. Сьогодні ж використання безпілотників дає змогу деталізувати мапу, щоб точно визначити місцини, що знаходяться під загрозою розростання рослинності, а також врахувати обсяги площ ґрунту для передачі наземним бригадам, які займаються очищенням інфраструктурних об'єктів від розростання небажаної рослинності.

Також безпілотні літальні апарати використовуються SNCF з метою огляду станційних споруд, зокрема дахів будівель. У попередні періоди такі роботи вимагали залучення значної кількості співробітників компанії, що впливало на зростання витрат як на робочу силу, так і спорудження необхідного знаряддя (будівельні ліси).

Отже, застосування дронів компанією SNCF є економічно доцільним, а також дає змогу отримувати більш якісну інформацію.

Сполучені Штати Америки дотепер зберігають світову першість за довжиною залізничних колій (250 тис. км). Друге та третє місця посідають Китай і Росія (відповідно 121 тис. км і 120 тис. км). Така значна протяжність колій посилюється ще й екстремальними кліматичними умовами регіонів і значною віддаленістю окремих інфраструктурних об'єктів. Але впровадженню безпілотних літальних апаратів до березня 2015 р. перешкоджала нормативно-правова база та законодавство штатів.

BNSF Railway є другою за величиною залізницею в США (володіє понад 50,3 тис. км колій). **BNSF** поруч із перевітками колій співробітниками, що виконуються двічі на тиждень, впровадила моніторинг дронами, який має на меті збільшити кількість перевірок із метою покращення стану безпеки інфраструктурних об'єктів. У майбутньому компанія має намір

використовувати на цих роботах виключно дрони, що є більш ефективним з економічного та технологічного погляду.

Також за допомогою безпілотника нещодавно виконано діагностику наземної частини залізничного мосту (прольотів, мостових опор і тросового навісу). Раніше таку роботу виконували з залученням катера та кількох фахівців, і тривало це від одного до трьох тижнів залежності від величини конструкції. У разі залучення дронів така операція здійснюється лише за один день.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу виділити напрями удосконалення системи національної безпеки залізничної галузі для забезпечення стратегічного розвитку транспортної логістики. Результати проведеного дослідження закордонного досвіду використання таких технічних засобів, як безпілотні літальні апарати, показало їх значну економічну, соціальну, технічну й екологічну доцільність. Таким чином, доцільно впроваджувати використання дронів як засобу удосконалення системи національної безпеки залізничної галузі для забезпечення стратегічного розвитку транспортної логістики. Такий захід дозволить значно покращити контроль збереження вантажів, діагностування мостів і тунелів, геодезичні та вишукувальні роботи, контроль стану вагонів, профілактику крадіжок, інспектування колій тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20150101/sp:wide:max100#n9>
2. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
3. Крук С.І. Поняття «державна безпека» vs. «національна безпека» у законодавстві України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. № 7. С. 10–13.
4. Помаза-Пономаренко А.Л. Напрями та методологія формування національної безпеки в регіональних умовах. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2 (13). С. 194–199.
5. Базарко І.М., Пенцак Т.Г. Ефективність державного управління в економічній сфері національної безпеки України з координації господарсько-фінансової діяльності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. № 7. С. 23–27.
6. Сапронов О. Основні напрями забезпечення транспортної безпеки України. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 4. С. 87–95.
7. Стратегія сталої логістики для України на період до 2030 року. *Міністерство інфраструктури України*. 2018. 88 с. URL: <https://mtu.gov.ua/files/Logistics.pdf>.

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ



Причорноморський
науково-дослідний інститут
економіки та інновацій

Шановні колеги! Питання академічної доброчесності є надзвичайно актуальними у наш час. Враховуючи великі масиви інформації, що з'являються у всесвітній мережі, жоден вчений не може бути впевненим, що його авторське право захищене. Крім того, поширеною є ситуація, коли декілька вчених в одній галузі науки користуються однаковими джерелами інформації, а в результаті безкоштовні

програми пошуку плагіату засвідчують стовідсоткові збіги тексту, що може призвести до безпідставних звинувачень у плагіаті, особливо після перевірки за базою даних авторефератів та дисертацій. Це викликано тим, що порівняння з іншими дисертаціями не вказує на використання спільних першоджерел (статей, монографій, статистичних щорічників, словників тощо), а однозначно визначає тільки збіг тексту, ігноруючи навіть цитати. Важливим є також те, що чинне законодавство однозначно визначає, що перевірку може здійснювати виключно установа за профілем дослідження, а не поширені в мережі безкоштовні програми. Для уникнення подібних ситуацій ми пропонуємо Вам скористатися науковою **послугою оцінки технічної унікальності наукового тексту** за допомогою ліцензованого програмного забезпечення, яке гарантує похибку перевірки до 3%. Переваги такої перевірки порівняно з іншими методами:

- Ви укладаєте угоду про надання послуг;
- Ваш файл *не розміщується у мережі*, тобто інформація і авторство залишаються анонімними;
- Ви отримуєте звіт, підготовлений за допомогою ліцензованого програмного забезпечення; порівняльну таблицю однакових фрагментів тексту із зазначенням джерела; офіційний звіт про надану послугу із зазначенням результатів;
- Ви отримуєте вичерпну інформацію про текстові збіги у Вашому дослідженні та дослідженнях інших авторів не тільки українською, але і російською та англійською мовами;
- Ви користуєтесь програмним забезпеченням, яке використовується тільки спеціалізованими науковими та освітніми установами і розроблене виключно для пошуку текстових збігів саме у наукових дослідженнях, а не у публіцистиці, рекламних веб-сайтах тощо;
- Виключна робота з авторами – ніхто, крім автора тексту, не зможе замовити у нас перевірку цього тексту, що забезпечить Вас від перевірок третіми особами;
- Ви отримуєте можливість коректно оформити посилання на першоджерела;
- Існує можливість перевірки будь-яких наукових досліджень: статей, рефератів, авторефератів, дисертацій, доповідей, тез, звітів тощо.

Терміни і вартість перевірки і надання звіту:

Характер наукової роботи	Терміни (робочих днів)	Вартість
Докторська дисертація	5 – 10	5500 грн
Кандидатська дисертація	3 – 7	3500 грн
Автореферат	1 – 2	500 грн
Стаття (обсягом до 12 сторінок)	1 – 2	500 грн
Інші види робіт	За домовленістю	За домовленістю

Для того, щоб замовити послугу, Вам необхідно звернутись електронною поштою до Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій, вказавши у темі листа «Оцінка унікальності тексту». У листі вкажіть адресу для листування, додайте файл у форматі MS Word з текстом наукового дослідження. Фахівець відповідного відділу надасть Вам відповідь щодо процедури здійснення експертизи.

Контактна особа:

Шумилова Тетяна – молодший науковий співробітник

Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.

+38 (048) 709-38-69

+38 (093) 253-57-15

shumilova@iei.od.ua

З повагою,
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 13

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • С. Калабухова

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 15,00. Ум.-друк. арк. 15,81.
Підписано до друку 03.10.2019. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефони: +38 (0552) 39-95-80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.