ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 20

Видавничий дім «Гельветика»
2020

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

Дзіеканські 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, професор

Пілеліене Ліна – доктор економіки, професор маркетингу

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 № 12 від 28.12.2020 року)**

**Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного
забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.**

***Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія "Б")
у галузі публічного управління (281 – Публічне управління та адміністрування)
відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1)***

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

ISSN (print) 2663-5240
ISSN (online) 2663-5259

© ПУ «Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій», 2020

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Пержун В.В.
ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ РОЗРОБКИ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ
У НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ КІНЦЯ XIX – XX СТОЛІТТЯ.....7

Щербак Н.В.
НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОСНОВНИМИ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ
ПРОЦЕСУ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ (В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ).....12

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Бєляєва О.П.
СИСТЕМА ІНФОРМАЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ
УПРАВЛІННЯ ФАХОВОЮ ПЕРЕДВИЩОЮ ОСВІТОЮ.....17

Білик О.І.
ПОБУДОВА СИСТЕМИ ОЦІНЕННЯ РІВНЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ.....21

Буканов Г.М.
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....26

Данилова Л.В.
ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ФАНДРЕЙЗИНГУ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ
МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....32

Крижевський В.В.
ДЕРЖАВНИЙ СЕРВІС ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....38

Лаврук О.В.
ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У РОЗВИТКУ ТВАРИННИЦТВА.....45

Левчук І.О.
ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ.....51

Сінгуцький О.В.
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
В ПЕРІОД СВІТОВОЇ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОЇ ЗАГРОЗИ.....57

Чорний О.В., Гурковський В.І.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА З ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ
ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЩОДО СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19.....62

Яцкевич І.В.
БАЗОВІ ЕЛЕМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МОРСЬКИХ ПОРТІВ.....67

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Zeynalov Anar
AN IDENTIFICATION OF DETERMINANTS OF THE ORGANIZATIONAL CITIZENSHIP
BEHAVIOUR: THE CONTEXT OF ASAN SERVICE IN AZERBAIJAN.....73

Каламан О.Б., Пурцхванідзе О.В.
ІНФОРМАЦІЙНА КУЛЬТУРА ЯК ФАКТОР ФОРМУВАННЯ
ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....83

Котляр Л.І.
ОСОБИСТІСНА РИГІДНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ПРОКРАСТИНАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....89

Літвак А.І.
ТРАНСФОРМАЦІЙНЕ ЛІДЕРСТВО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....93

Юсіфбейлі Рашид
ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ
ТА АДМІНІСТРУВАННІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ.....99

СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Надежденко А.О., Коваленко В.Я., Кучерова А.М.
РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ «РОЗУМНОГО МІСТА» В УКРАЇНІ.....103

СЕКЦІЯ 5
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Аулін О.А.
СПЕЦИФІКА ВПЛИВУ МУСУЛЬМАНСЬКИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ НА ФОРМУВАННЯ ІСЛАМСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА.....107

Дмитришин М.В., Жураківська М.І.
ВИТІК ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В ЕЛЕКТРОННОМУ УРЯДУВАННІ: РЕАЛІЇ ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНИХ ВЕБСАЙТІВ І ПОРТАЛІВ.....111

Пташка С.Д., Кулешов О.П., Коломієць І.І.
ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ САМОСТІЙНОГО НЕСЕННЯ СЛУЖБИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ЧАСТИНАМИ, ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....120

Пурнак В.П.
РЕГУЛЯТОРНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ У ТРАНСФОРМАЦІЇ СУЧАСНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ ЩОДО ПЕДАГОГІЧНО-ВИХОВНИХ ПРОЦЕСІВ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....126

СЕКЦІЯ 6
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Покатаєв П.С., Белюк А.В.
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....130

Козарь Т.П.
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОЇ ОСВІТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....135

Лебедєв А.О.
МЕХАНІЗМ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....139

Мостовий В.О.
ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ ЗАРОДЖЕННЯ ТА ЕВОЛЮЦІЯ.....142

Кудріна О.Ю., Масляк М.І.
ІННОВАЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....150

Сопіна О.А.
КОМУНІКАЦІЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....157

Серветник В.В.
GR-КОМУНІКАЦІЇ, ЯК КОМУНІКАЦІЇ З СУБ'ЄКТАМИ ПОЛІТИКИ. ЛОБІЗМ.....162

Ганущин С.Н.
АКСІОЛОГІЧНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....168

Оврамець В.
ІНФОРМАЦІЙНО-ЦИФРОВА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ.....173

Мошенець О.В.
ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УПРАВЛІННЯ ДЕТІНІЗАЦІЄЮ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН.....179

Харченко О.О.
ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ СТАЛОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ.....184

Шевчук О.А.
РОЗРОБКА КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ.....194

Малишев К.В.
ОГЛЯД СИСТЕМНИХ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ.....202

Вакулюк В.В.
СУЧАСНИЙ СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ.....211

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....216

CONTENTS

SECTION 1
THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Perzhun V.V.
THEORETICAL AND PRACTICAL DEVELOPMENT OF MANAGEMENT CULTURE IN THE SCIENTIFIC DISCOURSE OF THE LATE XIX – XX CENTURIES.....7

Shcherbak N.V.
ESTABLISHING AN EFFECTIVE COOPERATION BETWEEN THE KEY STAKEHOLDERS OF THE POLICY ANALYSIS PROCESS (IN THE FRAMEWORK OF THE PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IMPLEMENTATION).....12

SECTION 2
MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

Bieliaieva O.P.
SYSTEM OF INFORMATION-ORGANIZATIONAL MECHANISMS OF MANAGEMENT OF PROFESSIONAL PRE-HIGHER EDUCATION.....17

Bilyk O.I.
CONSTRUCTION OF THE SYSTEM OF ASSESSMENT OF THE LEVEL OF SOCIAL SECURITY OF THE POPULATION.....21

Bukanov H.M.
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY.....26

Danylova L.V.
APPLICATION OF FUNDRAISING TOOLS FOR THE IMPLEMENTATION OF OTG PROJECTS OF LOCAL SIGNIFICANCE.....32

Kryzhevskyi V.V.
PUBLIC SERVICE AS A TOOL FOR IMPLEMENTING PUBLIC ADMINISTRATION.....38

Lavruk O.V.
FEATURES OF EUROPEAN MODELS OF STATE POLICY IN THE DEVELOPMENT OF ANIMAL HUSBANDRY.....45

Levchuk I.O.
HUMAN POTENTIAL IN THE CONTEXT OF MODERN RESEARCH APPROACHES.....51

Sinhutskyi O.V.
STATE REGULATION OF TOURISM IN THE PERIOD OF GLOBAL EPIDEMIOLOGICAL THREAT.....57

Chornyi O.V., Hurkovskyi V.I.
STATE POLICY ON TRANSFORMATION OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT BODIES AND CIVIL SOCIETY REGARDING THE SYSTEM OF HEALTHCARE OF THE PANDEMIC COVID-19.....62

Yatskevych I.V.
BASIC ELEMENTS OF STATE ADMINISTRATION OF SEAPORTS DEVELOPMENT.....67

SECTION 3
PUBLIC SERVICE

Zeynalov Anar
AN IDENTIFICATION OF DETERMINANTS OF THE ORGANIZATIONAL CITIZENSHIP BEHAVIOUR: THE CONTEXT OF ASAN SERVICE IN AZERBAIJAN.....73

Kalaman O.B., Purtskhvanidze O.V.
INFORMATION CULTURE AS A FACTOR OF POSITIVE IMAGE OF A CIVIL SERVANT.....83

Kotliar L.I.
PERSONAL RIGIDITY IN THE CONTEXT OF THE PROBLEM OF PROCRASTINATION OF CIVIL SERVANTS IN MANAGEMENT.....89

Litvak A.I.
TRANSFORMATION LEADERSHIP OF CIVIL SERVANTS.....93

Yusifbeili Rashyd
E-GOVERNMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION OF MODERN UKRAINE.....99

SECTION 4
LOCAL GOVERNMENT
Nadezhdenko A.O., Kovalenko V.Ya., Kucherova A.M.
IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF "SMART CITY" IN UKRAINE.....103

SECTION 5
PUBLIC GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC SECURITY AND PROTECTION OF THE PUBLIC ORDER
Aulin O.A.
SPECIFICITY OF THE INFLUENCE OF MUSLIM INFORMATION RESOURCES ON THE FORMATION OF THE ISLAMIC ENVIRONMENT.....107
Dmytryshyn M.V., Zhurakivska M.I.
LEAKAGE OF PERSONAL DATA IN ELECTRONIC GOVERNANCE: REALITIES AND PROBLEMS OF STATE WEBSITES AND PORTALS.....111
Ptashka S.D., Kuleshov O.P., Kolomiiets I.I.
PECULIARITIES OF THE ORGANIZATION OF INDEPENDENT PERFORMANCE OF THE SERVICE OF THE PUBLIC ORDER PROTECTION BY UNITS OF NGU AND WAYS OF ITS IMPROVEMENT.....120
Purnak V.P.
REGULATORY FUNCTION OF THE STATE IN THE TRANSFORMATION OF MODERN MANAGEMENT APPROACHES TO PEDAGOGICAL AND EDUCATIONAL PROCESSES IN THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE.....126

SECTION 6
TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION
Pokataiev P.S., Beliuk A.V.
STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF THE TOURIST INDUSTRY OF UKRAINE: THEORETICAL ASPECT.....130
Kozar T.P.
PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF INNOVATIVE EDUCATION AT THE LOCAL LEVEL 135
Lebediev A.O.
THE MECHANISM OF INFORMATION SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF THE HEALTH CARE SYSTEM.....139
Mostovyi V.O.
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE: HISTORY OF ORIGIN AND EVOLUTION.....142
Kudrina O.Yu., Masliak M.I.
INNOVATIVE TRANSFORMATIONS OF PUBLIC GOVERNANCE.....150
Sopina O.A.
COMMUNICATION IN THE GOVERNANCE SYSTEM: THEORETICAL ASPECT.....157
Servetnyk V.V.
GR-COMMUNICATIONS AS COMMUNICATIONS WITH POLITICS. LOBISM.....162
Hanushchyn S.N.
AXIOLOGICAL DETERMINANTS OF PUBLIC GOVERNANCE.....168
Ovramets V.
INFORMATION-DIGITAL MODEL OF INTELLECTUAL POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT...173
Moshenets O.V.
FACTORS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY OF DETINIZATION MANAGEMENT OF ECONOMIC RELATIONS.....179
Kharchenko O.O.
FORMATION OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT.....184
Shevchuk O.A.
DEVELOPMENT OF A COMPLEX MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IMPLEMENTATION IN THE FIELD OF INNOVATIVE DEVELOPMENT.....194
Malyshev K.V.
OVERVIEW OF SYSTEMIC PROBLEMS OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF TRANSFORMATION OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM.....202
Vakuliuk V.V.
THE CURRENT STATE OF RESEARCH INTO THE PROBLEMS OF ENSURING STATE SECURITY AND PUBLIC ORDER.....211

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES.....216

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ РОЗРОБКИ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ У НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ КІНЦЯ XIX – XX СТОЛІТТЯ

THEORETICAL AND PRACTICAL DEVELOPMENT OF MANAGEMENT CULTURE IN THE SCIENTIFIC DISCOURSE OF THE LATE XIX – XX CENTURIES

УДК 316.0 (0.75.8)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.1

Пержун В.В.
докторант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин
Національна академія державного управління при Президентові України

У кінці XIX – на початку XX століття з'являються напрацювання науковців, що надалі слугували поглибленому аналізові науково-теоретичних і методологічних основ діяльності, складовими яких є норми, принципи, ознаки та якості управлінської культури. Розробляючи методи, принципи управління, а також якості й ознаки, якими повинен володіти менеджер-управлінець, вони вважали, що управлінська культура – це окомір позитивної та результативної управлінської роботи. Освіта, знання, компетентність, покликання до управління, моральні засади, управлінський досвід – ось неповний перелік того, яким має бути представник управління.

Сучасне осмислення управлінської культури як інституту суспільного прогресу потребує подальшого дослідження. Звідси стають актуальними доробки з управління Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Емерсона, П. Друкера, М. Фоллет, І. Ансоффа, Р. Лайкерта, А. Етціоні, Г.Саймона й інших. Напрацювання названих вчених стали класикою, а їх вивчення обов'язковим для управлінців різних сфер державної та суспільної діяльності як у теоретичному плані, так і в практичній управлінській роботі.

Аналізуючи саме поняття управлінської культури, важливо зазначити, що на початку XX століття з'являються дещо нові тенденції розвитку управлінської науки, вдосконалюються підходи до визначення суті, форм, ознак і принципів формування управлінської культури. Вони, зазвичай, відрізняються від наповнення понять управління та управлінської культури, які були визначені в Стародавньому світі, епоху Середньовіччя та аж до кінця XIX століття. Але тут важливо зазначити про певний гармонійний зв'язок щодо трактування управлінської культури управлінською думкою періоду її зародження та становлення та періоду утвердження наукових підходів до управління та осмислення управлінської культури. Це говорить про певний взаємозв'язок поколінь і соціально-історичних надбань в історичному часі в питаннях розробки теоретичних підходів і тверджень про управлінські взаємовідносини й важливе значення в них управлінської культури.

Ключові слова: *управлінська культура, управлінська діяльність, наука, знання, результативність.*

In the late nineteenth and early twentieth centuries, the work of scientists appeared, which later served as an in-depth analysis of scientific, theoretical and methodological foundations of activity, which include norms, principles, features and qualities of management culture. Developing methods, principles of management, as well as the qualities and characteristics that should have a manager-manager, they believed that management culture is a measure of positive and effective management work. Education, knowledge, competence, vocation to management, moral principles, managerial experience – this is a non-exhaustive list of what should be a representative of management.

Modern understanding of management culture as an institution of social progress requires further study. Hence the works of F. Taylor, A. Fayol, G. Emerson, P. Drucker, M. Follett, I. Ansoff, R. Likert, A. Etzioni, G. Simon, and others become relevant. The work of these scientists has become a classic, and their study is mandatory for managers of various spheres of state and social activity, both in theory and in practical management work.

Analyzing the very concept of managerial culture, it is important to note that at the beginning of the twentieth century there are some new trends in the development of management science, improving approaches to defining the essence, forms, features and principles of management culture. They usually differ from the content of the concepts of management and administrative culture, which were defined in the ancient world, the Middle Ages and until the end of the nineteenth century. But here it is important to note a certain harmonious relationship between the interpretation of management culture by management thought in the period of its origin and formation and the period of establishment of scientific approaches to management and understanding of management culture. This indicates a certain relationship between generations and socio-historical heritage in historical time in the development of theoretical approaches and statements about managerial relationships and the importance of management culture in them.

Key words: *management culture, management activities, science, knowledge, effectiveness.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. В Україні продовжуються складні, неоднозначні й важкі процеси реформування майже всіх сфер життєдіяльності суспільства й держави. Торкнулися вони також галузі державного управління, яке має поступово трансформуватися в цивілізоване публічне управління, коли громадянське суспільство співпрацює з державною владою та бере на себе певну відповідальність за подаль-

ший успішний поступ. Не дивлячись на деякі успіхи, у роботі залишається багато нерозв'язаних науково-теоретичних і практичних проблем. Серед них чи не найважливішими постають питання теоретичних і практичних напрацювань західних представників управлінської думки, які стояли в джерелах сучасного розуміння наукового менеджменту й практичного управління організаціями, різноманітними колективами, бізнесом і загалом суспільством і державою.

Звертаючись до наукових розробок управлінської культури, ми побачимо, що дотепер відсутній єдиний підхід щодо трактування поняття «управлінська культура». Такий факт засвідчує дві важливі речі. Перша – міждисциплінарний характер визначення категоріального апарату поняття «управлінська культура». Друга – це складність, глибина й універсальність феномену управлінської культури.

Соціально-політичні й державно-управлінські функції управлінської культури вивчають представники управлінської науки, політології, соціології. Педагоги й психологи досліджують індивідуальну управлінську культуру керівника галузі, його особисті психологічні якості тощо. Представники філософської думки розглядають управлінську культуру як невіддільну складову частину філософських знань, вони першими запропонували певну теоретико-методологічну базу дослідження самого поняття «управлінська культура». Кожний напрям має свої специфічні підходи до визначення, функцій та ознак управлінської культури. Другий факт підтверджує перший і засвідчує, що це поняття багатоаспектне й дати характеристику йому досить непросто, оскільки управлінська культура – це свого роду результативний показник управлінської діяльності.

Виходячи із цього, можна констатувати, що управлінська культура вбирає в себе й охоплює рівень освіти, знання, науку; практичні навички управлінського впливу на людей; індивідуальні якості управлінця; досвід роботи, професіоналізм; певні лідерські якості; вміння спілкуватися з людьми й доносити до них свої думки й ідеї; здатність не тільки слухати, але й прислуховуватися до авторитетних порад; зрештою, належний зовнішній вигляд, володіння аудиторією тощо. Про всі ці ознаки та якості управлінської культури, а також про сутність поняття «управлінська культура» писали відомі західні науковці, про яких ми будемо вести мову нижче. Їхні доробки залишаються актуальними й нині, оскільки спрямовані на перспективне бачення управління та ролі в ньому управлінської культури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджували проблеми управління та деякою мірою управлінської культури, її ознаки, якості, сутність такі відомі науковці недалекого минулого: Р. Оуен – «Новий погляд на суспільство», А. Шопенгауер – «Про основи моралі», Д. Вартон – «Принципи наукового управління», М. Вебер – «Три чисті типи легітимного панування», Ф. Тейлор – «Мистецтво розв'язання проблем», П. Сорокін – «Соціальна й культурна динаміка», Е. Фромм – «Революція надії», Г. Лассвелл – «Пропаганда, комунікації та публічний порядок». Окрім них питаннями змісту, принципів, теоретичних і практичних засад управлінської культури займалися та займаються В. Вільсон, М. Мескон, І Ансофф, М. Армстронг, Р. Блейк, Д. Хелд, Т. Парсонс, К. Бланшар, Г. Саймон, Е. Шейн, А. Хойзертаінші.

Українські дослідники також останнім часом приділяють певну увагу вивченню управлінської культури. Серед них згадаємо Г. Атаманчука (професіоналізм як складова частина управлінської культури); В. Бакуменка (роль і значення базових управлінських знань); Л. Васильченка (управлінська культура й компетентність керівника); Н. Нижник (управлінська культура як теорія та управлінська поведінка); А. Гошко (управлінська культура й місцеве самоврядування); М. Пірен (управлінська культура владної еліти), Л. Пашко (управлінська культура як основа управлінських відносин) та інших.

Мета статті. Проаналізувати дослідження в галузі управлінської науки західних науковців кінця XIX – XX століття, а також звернути увагу на їхні теоретико-практичні розробки засадничих складових частин управлінської культури.

Виклад основного матеріалу. Домінівними ознаками управлінської культури були й залишаються управлінська дисципліна, динамічність управлінської діяльності, цілеспрямованість, компетентність, системність і плановість, колегіальність, ефективність, певна управлінська ієрархія, вміла кадрова політика, порядок і так далі. Про такі якості управлінської культури писали М. Вебер, В. Вільсон, Г. Форд, В. Оучі, Д. П'ю, Р. Лайкерт, Д. Хоманс, Е. Шейн, В. Врум та інші. Але тут важливо зазначити, що ці ознаки переважно визначають зовнішній, технічний характер, котрі якісно структурують, організовують і визначають механізми управління та діяльності управлінських організацій, установ, колективів і таке інше. До них ми пропонуємо додати нові, які відповідали б сучасним вимогам формування управлінської культури, а саме: моральні принципи й поведінка управлінця, які не виходять за дозволені

межі суспільної свідомості; відповідальність за себе й своїх підлеглих; всебічний індивідуальний розвиток; соціокультурні цінності, естетичні вподобання; повага до людей; добропорядність, справедливість у розв'язанні соціальних проблем як окремої людини, так і колективу людей, соціальних груп, різноманітних організацій; творчий, креативний підхід в управлінській роботі; самореалізація себе й працівників; самокритичність і критичність; принциповість; професійний підхід до управлінської кадрової політики, коли «на управлінські посади призначаються не за принципом «знайомства, кумівства й повної відданості», а мають переважати такі якості, як досвід, порядність, освіта й знання, успішність у попередніх справах тощо» [5, с. 127].

Вивчаючи науково-практичні основи управлінської культури, найперше необхідно згадати дослідження американського вченого, менеджера-практика Ф. Тейлора. Він стояв у джерелах розробки принципів наукового менеджменту, навіть більше, першим ввів у науково-практичний обіг термін «менеджмент». Його наукова й практична діяльність – це свого роду спроба створення науки про управління як окремої галузі знань. В управлінській культурі він вбачав основу управлінської діяльності, складові частини якої виклав у своїй праці «Принципи наукового менеджменту» [7]: важливість науки та її досягнень, а не тільки традицій, звичок, «вічних настанов», тобто управлінська культура має базуватися на певних наукових доробках, знаннях, глибокому пізнанні проблеми, яку необхідно розв'язувати; гармонійні відносини замість суперечностей між керівництвом і підлеглими, а це містить вміння спілкуватися та слухати один одного, принциповість у стосунках, справедливість у прийнятті рішень, здорову кадрову політику тощо; співробітництво й взаємодопомога в роботі на противагу сліпому індивідуалізмові; продуктивність управління керівника, що базується на знаннях теорії управління, компетентності, професіоналізмі, досвіді роботи, а звідси й підвищення ефективності праці підлеглих; відповідна винагорода за відповідну професійну управлінську роботу.

Отже, Ф. Тейлор розробив нові підходи до принципів управління, певним чином це можна назвати результативним кейсом наукового менеджменту, який «обґрунтовує раціональні принципи організації праці й управління, що засновані на ідеях їхнього розподілу, спеціалізації, кооперації та стандартизації» [8, с. 20].

Проблемами менеджменту, методами управлінської діяльності й актуальними питаннями управлінської культури займався французький вчений, практик-менеджер А. Файоль. У передмові до своєї праці «Загальний і промисловий менеджмент» він пише: «Менеджмент відіграє надзвичайно важливу роль в управлінні підприємництвом, причому будь-яким підприємництвом: малим або великим, у промисловій, торговельній, політичній, релігійній чи будь-якій іншій сфері» [9, с. 11]. Що стосується управлінської культури керівника, то А. Файоль виділяє такі основні функціональні елементи, які стали його внеском у теорію менеджменту: передбачення та планування – цими властивостями має володіти керівник, управлінець; організаційні здібності керівника, знання структури своєї організації; володіння інформацією про потреби своїх працівників; ефективна підтримка активності дії свого персоналу, своїх підлеглих; гармонічність, координація, взаємодопомога, взаємозв'язок в управлінській роботі; аудит і контроль діяльності як самого керівника, так і його співробітників.

Суттєві доробки із цієї проблематики належать американському вченому й практику управлінської роботи Г. Емерсону. Він розробив концепцію продуктивності менеджменту. Назвемо його концептуальну теорію «принципами Емерсона», основними з яких є: постановка цілі, до якої мають йти працівники й управлінці; чітка організаційна система й здоровий глузд у прийнятті рішень; роль і значення в управлінні професійних і компетентних експертів і консультантів; управлінська дисципліна як одна з основних характеристик менеджменту; справедливість, співчуття та чесність; облік та аудит; чітке планування управлінської роботи; раціональний контроль і підбір кадрів; інтелект керівника й організаторські здібності; винагорода за успішну працю та заохочення працівників. Підсумовуючи ці принципи, Г. Емерсон писав: «Високо обдарована особистість – це людина, яка здатна створити й контролювати організаційну структуру управління на основі використання визначених принципів ефективності, що дозволяють досягати й зберігати ідеали» [4, с. 303].

У контексті досліджуваної проблеми варто також зробити деякий аналіз теорії соціальної філософії менеджменту відомої американської вченої М. Фоллет. Її внеском у сферу управління було те, що вона запропонувала чотири найважливіші, фундаментальні принципи організації управління, які ми назвемо «системою координації М. Фоллет», а саме: координація як взаємозв'язок усіх факторів конкретної ситуації; координація дій в управлінні, де ефективно будуть проявлятися прямі, безпосередні, ділові контакти всіх зацікавлених і від-

повідальних осіб; координація має розпочинатися на ранніх етапах управлінської діяльності; координація управлінських дій і рішень – це безперервний процес [10, с. 136–137].

Значний доробок у теорію управління, особливо з проблем сучасного менеджменту, а також в організацію та впровадження емпіричних досліджень в управлінську науку й практику управлінської діяльності вніс відомий теоретик управлінської думки П. Друкер. Його можна вважати передвісником теорії «нового публічного менеджменту», який утвердився у 80–90-х роках XX століття. У праці «Завдання менеджменту у XXI столітті» він, власне, заклав фундамент подальшої розробки цієї адміністративно-управлінської концепції. Управління П. Друкер виділяв в окремий суспільний інститут, де структурно й організаційно поєднані як публічне адміністрування, так і управління корпораціями й різноманітними соціальними організаціями. Результативне управління залежить від професійного менеджменту, керівництва як державою, суспільством, так і бізнесом. Висококваліфіковані менеджери не народжуються, вони ними стають завдяки навчанню, освіті, базисним знанням, саморозвиткові особистості, соціалізаційним процесам тощо. В управлінні найголовніше мати ціль і знати, як практично її втілити в життя. Звідси П. Друкер доходить висновків, що управлінська робота має не стільки індивідуальний, а також і груповий характер. Ось як він це пояснює: «Менеджмент – це групова діяльність, а наявність цілей підкреслює внесок кожного менеджера в загальну справу всієї групи. Завдання вищого керівництва полягає в підборі найкращої керівної групи, і якщо є цілі з вибудованою системою оцінок, то це дає йому змогу зробити правильний вибір» [3, с. 201].

Відомий американський дослідник І. Ансофф займався переважно практичними проблемами стратегічного менеджменту. Найвідомішим його здобутком в управлінській галузі є концепція зовнішньої турбулентності з п'ятьма рівнями виміру. Її сутність полягає в розумінні зовнішнього середовища, що впливає на внутрішні управлінські рішення; а також у розкритті питань організації управління, яке приводить до стратегічних успіхів. Також він розробляє науково-практичну теорію організаційного потенціалу, де виокремлює два найважливіших, на його думку, історично сформованих організаційних елементах управлінської діяльності. Перший – це структурний, що був характерний і властивий до кінця Другої світової війни; другий – динамічний, розпочався з 50-х років XX століття. В основі структурного підходу лежать статистичні параметри, які будуються на внутрішній основі фірм, товариств, організацій, колективів тощо. Такий підхід в управлінській діяльності не враховував динамічних змін, що відбувалися під впливом зовнішніх факторів. На противагу структурному управлінню динамічне управління передбачає не тільки внутрішній рівень управління, але й вивчення зовнішніх факторів, котрі впливають на управлінську роботу. І. Ансофф доходить висновків, що результативне функціонування управління багато в чому залежить від зовнішніх факторів, зовнішнього оточення. Його думки, безумовно, мали вплив на подальший розвиток і пошуки в управлінській науці. Свої погляди та ідеї він виклав у працях «Стратегічне управління» [1] та «Стратегічний менеджмент» [2].

Досліджуючи проблеми управлінської культури, необхідно згадати доробки в цій галузі знань відомого американського представника управлінської думки, соціолога й соціального психолога Р. Лайкерта, його концепцію ефективності стилів управління. Учений-практик особливу увагу приділяв культурі керівника, який виконує управлінські функції. Він розглядає управління як взаємопов'язаний і взаємодоповнювальний процес, коли керівник, управлінець володіє ситуацією в колективі, знає здібності, навички й уміння своїх підлеглих, розуміє мотиви їхньої поведінки. Ефективний керівник має бути завжди підготовлений і сприймати всі інноваційні підходи в галузі управління; заздалегідь розписані правила роботи, якщо їх сприймати й виконувати без розуміння вимог часу, ні до чого доброго не призведуть [8, с. 223–229].

Заслуговують на увагу також управлінські ідеї відомого американського соціолога й політолога А. Етціоні. Бувши прихильником класичного вчення про бюрократичне правління М. Вебера, його основна управлінська ідея полягає в тому, що «будь-яка бюрократична організація може бути одночасно розглянута як у термінах забезпечення утилітарних вимог ефективності, так і в термінах її виживання в зовнішньому середовищі» [8, с. 253]. На переконання А. Етціоні, сучасна управлінська діяльність та організація мають розглядатися як складні соціальні системи, оскільки являють собою своєрідну систему управлінської культури, від якої залежить ефективне управління людьми, організаціями, суспільством і державою. Крім цього, А. Етціоні – відомий дослідник і знавець теоретичної спадщини Н. Макіавеллі. На її основі він розробляє свою концепцію «любові й страху». Підтримуючи італійського мислителя XVI століття, вчений вважає, що управлінець має знайти «золоту»

середину між дружбою зі своїми підлеглими (персональна влада) та їх страхом і повагою (позиційна влада) до нього. Залежно від внутрішньої та зовнішньої ситуації управлінська культура керівника має підказати йому, яка з форм краща. Сам А. Етціоні був прихильником управління страхом, оскільки вважав її ефективнішою та тривалішою.

Однією з найважливіших ознак управлінської культури є вміння прийняття рішень. Ці питання досліджував відомий американський вчений у галузі економіки, політики, управління Г. Саймон. Він розробив управлінську схему, де центральне місце посідають проблеми підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Для Г. Саймона управлінська культура з її позитивними ознаками складає базисну основу й зміст усієї управлінської діяльності. Звідси він виокремлює три основні етапи прийняття управлінських рішень: аналітичний, що вбирає в себе пошук основних і побічних причин, від яких виникає необхідність приймати ті чи інші управлінські рішення (1); прогностичний, де аналізуються можливі напрями роботи; як вважає Г. Саймон, ця стадія є підготовкою до прийняття управлінського рішення (2); вибір з усіх наявних альтернативних варіантів найрезультативнішого управлінського рішення (3) [6, с. 269].

Йому також належать відомі тези про роль і значення професійних кадрів управління, їхні функціональні можливості в прийнятті правильних управлінських рішень, які базуються на знаннях і нових соціальних технологіях. Його концепції «обмежена раціональність» та «адміністративна людина» й дотепер залишаються актуальними в управлінській культурі, організаційній роботі й загалом у процесах прийняття управлінських рішень на різних рівнях влади й управління.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Варто зауважити, що проблема залишається відкритою для подальших наукових дискусій. Суспільний прогрес і життя не стоять на місці, вони змінюються, та не завжди позитивно. Удосконалюються та виробляються новітні соціальні технології управління, утверджуються безліч соціальних мереж і зростає значення інформаційного простору, проходить подальше інтенсивне застосування Інтернету й так далі. Усе це потребує інших, новіших підходів до проблематики управлінської культури, яка постає ніби окоміром вдалих результативних, чи не зовсім, управлінських реформ і прогнозів. Поле наукових досліджень залишається відкритим. Більш всебічного вивчення потребують управлінські ідеї А. Танненбаума про концепцію управлінських впливів; теорія деконструктивізму в управлінні Ж. Дерріди; сучасні типи легітимності Д. Хелда; уґрунтована теорія А. Штрауса й Б. Глейзера та її застосування в управлінській науці й інші.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ансофф И. Стратегическое управление / пер. с англ. Москва : Экономика, 1989. 519 с.

2. Ансофф И. Стратегический менеджмент / пер. с англ.; под ред. А.Н. Петрова. Санкт-Петербург : Питер, 2001. 344 с.

3. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке / пер. с англ. Москва : Издательский дом «Вильямс», 2000. 272 с.

4. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности / пер. с англ. Москва : Экономика, 1992. 327 с.

5. Пержун В.В. Управлінська культура публічних службовців: нові принципи формування та їх науково-теоретичне обґрунтування. *Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології* : матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю : у 2-х томах / за ред. А.П. Савкова, І.О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 125–128.

6. Саймон Г. Адміністративна поведінка. Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях / пер. з англ. Київ : АртЕк, 2001. 392 с.

7. Тейлор Ф. Принципы научного менеджмента / пер. с англ. Москва : Мысль, 1991. 407 с.

8. Туленков М.В. Сучасні теорії менеджменту. Київ : «Каравела», 2007. 304 с.

9. Файоль А. Общее и промышленное управление / пер. с франц. Москва : Наука, 1991. 303 с.

10. Фоллет М. Динамическая администрация / пер. с англ. Москва : Наука, 1978. 277 с.

НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОСНОВНИМИ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ ПРОЦЕСУ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ (В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ)

ESTABLISHING AN EFFECTIVE COOPERATION BETWEEN THE KEY STAKEHOLDERS OF THE POLICY ANALYSIS PROCESS (IN THE FRAMEWORK OF THE PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IMPLEMENTATION)

УДК 351/354
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.2

Щербак Н.В.
к. наук з держ. упр.,
головний науковий співробітник
Інститут законодавства
Верховної Ради України

У статті досліджено актуальні питання налагодження ефективної взаємодії між основними дійовими особами (стейкхолдерами) процесу аналізу державної політики. Аргументовано, що особливого значення ці питання набувають в умовах реалізації реформи державного управління. Дано визначення поняття «стейкхолдери» як основні актори, групи впливу, що мають вирішальне право голосу під час підготовки управлінських рішень і здійснення аналізу політики. Наголошено, що цілі організації повинні брати до уваги різноманітні інтереси різних сторін, які будуть представляти певний тип неформальної коаліції. Відносна влада різних груп впливу є ключовим моментом під час оцінки їх значення в діяльності організації. Підкреслено, що між стейкхолдерами існують певні відносини, які можуть мати як кооперативний, так і конкурентний характер. Проте всіх стейкхолдерів можна розглядати як єдине ціле, що визначає загальний розвиток організації.

Аргументовано питання важливості проведення ефективного аналізу стейкхолдерів і реалізації стратегічного управління в будь-якій організації. Зазначено, що аналіз стейкхолдерів містить ідентифікаційну й систематизовану інформацію про основних стейкхолдерів, оцінку їх цілей, збір інформації про них, використання цих знань у процесі прийняття управлінських рішень і стратегічного менеджменту. Разом із тим управління стейкхолдерами передбачає комунікації, проведення переговорів, контакти й стосунки зі стейкхолдерами, мотивування їхньої поведінки з метою визначення найбільшої вигоди для організації.

Ураховуючи вищевикладене, визначено, що поведінка груп впливу або учасників коаліції визначається їхніми інтересами. Ці інтереси відносно стабільні в часі, й різні групи готові докладати різні зусилля для тиску на організацію з метою скоригувати організаційну поведінку відповідно до висловлених побажань. На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо покращення взаємодії та налагодження ефективного управління основними стейкхолдерами процесу аналізу політики, зокрема в умовах реалізації реформи державного управління в Україні.

Ключові слова: *стейкхолдери, актори, державна політика, аналіз політики, державне управління, реформа, модернізація, парламент, уряд.*

The article provides a deep analysis of the issues related to establishing an effective cooperation between the key actors (stakeholders) of the State policy analysis process. It is justified that this issue becomes extremely important in the framework of the public administration reform implementation. The notion "stakeholders" is defined as key actors, influence groups that have a decisive vote in the process of the preparation of management decisions and policy analysis process realization.

It is underlined that the organization tasks should take into account the different interests of the multiple actors that will represent a certain type of the unformal coalition. Relative power of the different influence groups represents a crucial moment for assessing their importance in the activity of the organization. It is stressed that there are certain relations between the stakeholders that could have cooperative or competitive character. However, all stakeholders could be examined as a single whole that determines the general development of any organization.

It is justified the issues of the importance of conducting an effective analysis of the stakeholders and realization of the strategic management in any organization. It is noted that the analysis of the stakeholders includes the identification and systematization of the information about the key stakeholders, assessment of their goals, collection of the appropriate information, introducing this knowledge in the strategic management and decision making process. At the same time, the stakeholders' management foresees conducting communications, negotiations, contacts and relations with the key stakeholders, increasing motivation of their activity with the purpose to obtain highest possible benefit for any organization.

Taking into account the above-mentioned, it noted that the behavior of the influence groups and coalition members are defined by their interests. These interests are relatively stable in time. The different groups are ready to make efforts for pushing an organization to modify its organizational culture/ activity according to the expressed wishes.

Following the research, it is presented the practical recommendations for establishing an effective management and cooperation between the main stakeholders of the policy analysis process, in particular in the framework of the implementation of the public administration reform in Ukraine.

Key words: *stakeholders, actors, State policy, policy analysis, public administration, reform, modernization, Parliament, Government.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. В умовах реалізації реформи державного управління постають нові завдання, пов'язані з удосконаленням функціонування органів державної влади, а також розбудови їх кадрового й інституційного потенціалу відповідно до європейських стандартів і кращих практик інших країн.

Ураховуючи основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, органи державної влади мають удосконалити свої підходи до вироблення та реалізації державної політики у відповідних сферах. У зв'язку із цим одним із найважливіших завдань постає питання вироблення оптимального рішення в процесі реалізації державної політики. Важливим інструментом для досягнення цього завдання має стати аналіз вигід і витрат.

Одночасно слід зазначити, що важливим чинником для впровадження інструментів моніторингу й аналізу впливу державної політики в діяльність усіх органів державної влади стали ухвалення нової редакції Закону України «Про державну службу» [5] й Стратегії реформування державного управління України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [6].

Разом із тим зарубіжний досвід і кращі практики інших країн свідчать про важливість налагодження ефективної взаємодії між основними стейкхолдерами процесу аналізу політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням аналізу політики почала приділятися значна увага як із боку науковців, так і з боку практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших проблем зробили В. Бакуменко, М. Білинська, О. Босак, М. Газізов, Р. Герцог, В. Гошовська, Б. Гурне, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, О. Кілієвич, В. Князєв, О. Копиленко, В. Костицький, Ю. Лихач, А. Малюга, Ж. Марку, В. Мироненко, Н. Нижник, Е. Рахімкулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Тертичка й інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Одночасно питання налагодження ефективнішої координації діяльності основних стейкхолдерів процесу аналізу політики залишається ще не досить вивченим, що зумовлює необхідність продовження наукових і прикладних досліджень із цього питання.

Метою статті є дослідження інструментів реалізації державної політики з метою вибору оптимальних варіантів під час прийняття управлінських рішень (в умовах реалізації реформи державного управління).

Виклад основного матеріалу. Існує декілька визначень стейкхолдерів (груп впливу, основних акторів, учасників коаліції тощо). На нашу думку, цим терміном можна позначити їх як будь-яку групу людей, які беруть участь в реалізації процесу аналізу політики або впливають на його результати.

Теорія стейкхолдерів стверджує, що цілі організації повинні брати до уваги різноманітні інтереси різних сторін, які будуть представляти певний тип неформальної коаліції [1]. Відносна влада різних груп впливу є ключовим моментом під час оцінки їх значення, і організації часто ранжирують їх стосовно один до одного, створюючи ієрархію відносної важливості.

Між стейкхолдерами також можуть існувати певні відносини, які не завжди мають кооперативний характер, але можуть бути й конкурентними. Проте всіх стейкхолдерів можна розглядати як єдине суперечливе ціле, вислідна інтересів частин якого буде визначати траєкторію еволюції організації. Таке ціле називається «коаліцією впливу» або «коаліцією учасників бізнесу» організації [8].

Аналіз стейкхолдерів містить ідентифікацію та систематизацію основних стейкхолдерів, оцінку їхніх цілей, збір інформації про них, використання цих знань у процесі стратегічного управління та застосування прийнятої стратегії. Управління стейкхолдерами передбачає комунікації, проведення переговорів, контакти й стосунки зі стейкхолдерами, мотивування їхньої поведінки з метою визначення найбільшої вигоди для організації. На відміну від аналізу стейкхолдерів, що проводиться з метою кращої адаптації до організаційного оточення, управління ними є безпосередньою взаємодією зі стейкхолдерами. Направді ці два процеси перетинаються. Важливість ефективного аналізу стейкхолдерів і стратегічного управління відносинами з ними нижче буде розглянуто детальніше [6].

Поведінка груп впливу або учасників коаліції визначається їх інтересами. Ці інтереси відносно стабільні в часі, й різні групи готові докладати різні зусилля для тиску на організацію з метою скоригувати організаційну поведінку відповідно до цих інтересів.

Політика як феномен, який пов'язаний зі спробами розв'язання проблеми, що стосується багатьох людей, має властивість по-різному впливати на них. Не завжди цей вплив розцінюється людьми як «позитивний». І це зрозуміло, адже мінімальна кількість проблем у будь-якому суспільстві на кожному з етапів його розвитку значно перевищує доступні можливості (ресурси) для їх розв'язання. Неодмінно віддається перевага розв'язанню одних проблем, тоді як розв'язання інших переноситься на майбутнє або взагалі відкладається. Інакше кажучи, завжди існують ті групи людей, чиї нагальні потреби не потрапляють до пріоритетів державної / регіональної / муніципальної політики.

Окрім того, будь-яка спроба розв'язання проблеми є порушенням наявного стану розподілу майна, коштів, повноважень, кадрових призначень, впливів тощо (status quo). А це своєю чергою зумовлює невдоволення планами будь-яких змін із боку тих сторін, які зацікавлені в збереженні своїх позицій. Отже, є суспільні групи, які виграють, і ті, хто програє від тієї чи іншої політики. Неможливо уявити політику, яка «задовольняє всіх». Поширена нині в українському суспільстві ілюзія, що в державі повинна проводитись «науково обґрунтована» політика, є яскравим свідченням нерозуміння головної ознаки останньої, адже політика – це завжди баланс інтересів. Відсутність здатності балансувати інтереси є ознакою недемократичної (деспотичної, тоталітарної або жорстко авторитарної) влади [9]. Баланс може характеризуватися такими ознаками:

1) більш-менш широким списком тих сторін, чиї позиції враховуються (інтереси не всіх сторін, що дотичні до проблеми, беруть до уваги ті, хто ухвалює рішення);

2) стійкістю та тривалістю його збереження (баланс порушується, коли відбувається помітне посилення / послаблення хоча б однієї сторони). Цей баланс не може бути досягнутий «раз і назавжди», не може бути перенесений в іншу сферу або на іншу територію без відповідних змін (адже щоразу він є нічим іншим, як відбиттям особливого розставляння сил і розподілу інтересів).

Логіка поступального розвитку демократичного процесу приводить до постійного розширення кола тих сторін, позиції яких враховуються під час ухвалення політичних рішень [8].

Так, протягом двох останніх століть інтереси найманих працівників поступово впливають на процес визначення змісту рішень органів влади щодо нагальних суспільних проблем. Очевидно, в такому випадку досягнуті баланси інтересів цих сторін стають все менш стійкими й мають тенденцію до постійного обговорення та зміни. Мабуть, цей процес найкраще характеризує біблійний образ політики як «вічного моря» (що не знає спокою).

Поняття «стейкхолдери» широко вживається в аналізі політики поруч з іншими тісно з ним пов'язаними поняттями, а саме: цільова група політики й бенефіціарії [2] (табл. 1).

Поняття «стейкхолдер» є найширшим поняттям для позначення тих, до кого має стосунок та чи інша політика / рішення органу влади. Адже на відміну від «цільової групи» воно має на увазі також і тих, хто опосередковано «пожинає плоди» реалізації певної політики / урядового рішення, а на відміну від «бенефіціаріїв» – також тих, хто «програє», чий стан погіршується, чиї інтереси зазнають негативного впливу з боку відповідної політики / урядового рішення. Тому ми насамперед користуватимемося поняттям «стейкхолдери», коли описуватимемо коло тих сторін, інтереси яких причетні до відповідної проблеми й владних спроб її розв'язати [3].

Визначення характеру специфічних інтересів кожної із «зацікавлених сторін» є творчим процесом. Адже неможливо скласти повний і вичерпний перелік можливих інтересів учасників, дотичних до конкретної проблеми. Вони такі ж різноманітні й унікальні, як і ситуативні мотивації поведінки. Ними можуть бути: бажання отримати фінансовий зиск; міркування щодо набуття / збереження права власності; можливість розширити коло своїх повноважень; надія отримати специфічні преференції; прагнення вигідно «позиціювати» себе в очах громадськості й інших суспільних груп; очікуване здобуття поваги й визнання серед «значущих інших», причетних до ситу-

Таблиця 1

Стейкхолдери	Люди / громади / установи / організації, ***стан (інтереси) яких (соціальний, фінансовий тощо) може змінитися*** внаслідок ухвалення певної політики чи урядової програми.
Цільові групи	Люди / громади / установи / організації, ***на зміну стану яких спрямована*** відповідна політика або урядова програма.
Бенефіціарії	Люди / громади / установи / організації, ***які користуються вигодами*** певної політики / державних програм.

Таблиця 2

Об'єктивний інтерес	Впливи, що справді зачіпають людей, незалежно від того, усвідомлюють вони їх чи ні.
Суб'єктивний інтерес	Речі й події, які, на думку людей, впливають на них.

ації та залучених до розв'язання проблеми; різноманітні міркування щодо кар'єри; можливість підтвердити свої гіпотези (для науковця та експерта); нагода підготувати непересічний матеріал (для журналіста); прагнення заручитись підтримкою певної групи виборців; спроба «догодити» керівництву; можливість засвідчити послідовність; нагода випробувати себе; шанс продемонструвати власну значущість; побоювання «залишитись поза процесом» тощо. Зрозуміло, що подібне розмаїття інтересів, для тих, хто їх аналізує, потребує певного впорядкування та пріоритизації.

Дослідження інтересів є складовою частиною аналізу проблеми [7; 8; 9]. У такому випадку проблема вивчається не на предмет причин, що привели до неї, чи масштабів, яких вона набула нині. Тут у фокус дослідницької уваги потрапляють наслідки її існування. Наслідки проблеми й створюють ситуацію, за якої люди, потерпаючи від них, усвідомлюють свої інтереси. Адже інтерес можна визначити як частину впливу наслідків проблеми, що опосередковується людським досвідом або ефектами уяви й спричиняє спробу вплинути на них (наслідки проблеми). Тому з'ясування незручностей і невдоволень, що породжують проблеми, й те, як ці наслідки «позиціюють» інтереси людей, на які вони впливають, є чи не найістотнішим моментом її аналізу з політичного й практичного боків. Без відповіді на такі питання годі й сподіватися на пошук належного способу розв'язання конкретної проблеми.

Для аналізу політики очевидним є факт існування різниці між реальними інтересами – проблемами й потребами людей – і політичними вимогами, тобто тим, що люди вимагають від держави. Тому неабиякого значення набуває вивчення зв'язку між тривалими наслідками існування певної проблемної ситуації та того, як, коли й чому ці впливи перетворюються в політичні інтереси й втілюються в конкретні вимоги. Інакше кажучи, що вкрай важливо зрозуміти й ініціаторам громадських лобістських кампаній, чим мотивується людина під час зміни своєї позиції як пасивного «споживача» наслідків проблемної ситуації («на яку вплинуло») на позицію активного домагання її розв'язання («яка намагається вплинути»). Для цього необхідно провести певну класифікацію типів інтересів [10], а саме (табл. 2).

Під «об'єктивними інтересами» мають на увазі ті впливи, що справді зачіпають людей, незалежно від того, усвідомлюють вони їх чи ні. Найтиповішим прикладом об'єктивних інтересів є так звані «структурні інтереси» – інтерес, який керуються не особистими міркуваннями прагнення до якоїсь мети, а який пов'язаний із вимогами організованої практики, яку член суспільства розглядає як свої реальні обставини. Образно специфіку структурних інтересів виражає прислів'я «Місце сидіння визначає думку».

Власне, саме про об'єктивні інтереси йдеться в повсякденному твердженні стосовно того, що хтось «має інтерес» у певній справі. Але варто пам'ятати, що жоден ефект не є єдиним чи однозначним. У реальному житті на одну особу в один і той самий час впливає безліч об'єктивних обставин, кожна з яких має численні наслідки. А різноманітні ролі, які доводиться виконувати кожному з нас, роблять у кожному конкретному випадку об'єктивні інтереси однієї й тієї ж особи цілковито суперечливими одне одному. Однак це рідко породжує психологічний дискомфорт у нашому повсякденному житті.

Це зумовлено тим, що кожен із цих численних об'єктивних інтересів залишається просто абстрактним і гіпотетичним, доки не буде визначений та активований. У «нормальному» стані цей інтерес слабо виражений і швидше неусвідомлений чітко щодо свого конкретного змісту. Аби інтерес став дієвим мотивом поведінки, він повинен стати суб'єктивно усвідомленим. Власне це й мають на увазі під «суб'єктивним інтересом» – ті речі й події, які, на думку людей, впливають на них. У повсякденному житті про них йдеться, коли говорять, що хтось до чогось / когось «виявив інтерес». Суб'єктивні інтереси представляють чимало труднощів для аналізу.

Висновки. Аналіз політики – це діяльність зі створення знань про процес вироблення політики й у ході цього процесу. Створюючи знання про процес вироблення політики, аналітик політики (державний службовець) вивчає причини, наслідки й дієвість альтернатив публічної політики й державних програм.

Разом із тим у реалізації аналізу політики важливе місце займають стейкхолдери (яких ще називають «групи впливу», «основні актори» тощо). Ураховуючи вищевикладене, доцільно приділити увагу питанням забезпечення ефективного управління та налагодження взаємодії між цими стейкхолдерами (акторами й групами) в процесі прийняття управлінських рішень. Усе це матиме вирішальне значення на якість прийняття управлінських рішень в умовах реалізації реформи державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гошовська В.А., Мироненко П.В., Босак О.З. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень : навчально-методичний посібник. Київ : НАДУ, 2010. 88 с.

2. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В.Й. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. 165 с.

3. Кілієвіч О.І., Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та механізми впровадження. Київ : НАДУ, 2009. 88 с.

4. Державне управління : словник-довідник / уклад. В.Д. Бакуменко. Київ : УАДУ, 2002. 228 с.

5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

6. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р / Кабінет Міністрів України. URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf.

7. Guide to Policy Analysis. Turin, European Training Foundation, 2018, 170 p.

8. Kingdon John W. “Agenda Setting” in Public Policy: The Essential Readings / eds. Stella Teodoulou and Matthew Cahn. Prentice Hall, 1995. P. 105–113.

9. Nakamura R.T. The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Policy Studies Review*. 1987. Vol. 7. No. 1.P. 142–54.

10. Patton Carl V., David S. Sawicki, Jennifer J. Clark. “Basic Methods of Policy Analysis and Planning”. 3rd Edition. Pearson Education Inc, 2016. 481 p.

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

СИСТЕМА ІНФОРМАЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ФАХОВОЮ ПЕРЕДВИЩОЮ ОСВІТОЮ

SYSTEM OF INFORMATION-ORGANIZATIONAL MECHANISMS OF MANAGEMENT OF PROFESSIONAL PRE-HIGHER EDUCATION

УДК 3.351.37.07
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.3

Бєляєва О.П.
здобувач
Навчально-науково-виробничий центр Національного університету цивільного захисту України
заступник директора з навчальної та виховної роботи
Сумський коледж економіки і торгівлі

Стаття присвячена механізмам інформаційного забезпечення публічної влади в Україні. З'ясовано, що найважливішим чинником, який визначає ефективність державної влади, є рівень її інформаційного забезпечення, ступінь оснащеності сучасними технічними, технологічними й телекомунікаційними системами. Визначено, що інформаційні технології розпочали трансформацію державного управління, щоб пристосувати його до інформаційної ери. Подано класифікацію механізмів інформаційного забезпечення публічної влади за суб'єктом управління, за функціональним призначенням і за напрямом діяльності. Систематизовано механізми інформаційного забезпечення за напрямом діяльності, зокрема механізми електронної демократії, механізми електронного документообігу, механізми надання послуг органами публічної влади й механізми інформаційної комунікації. Запропоновано модернізувати механізми інформаційного забезпечення органів публічної влади відповідно до вимог інформаційного суспільства, що передбачає запровадження методу проєктного менеджменту й створення нових складників: нормативно-правових, заснованих на системі національного інформаційного законодавства; організаційно-технологічних, що базуються на системі національних інформаційних ресурсів; техніко-економічних, що базуються на науково-технічному й виробничому комплексі інформаційної індустрії та ринку продукції та послуг інформаційної індустрії; соціально-освітніх, заснованих на системі масового інформаційного навчання та освіти, підготовки й перепідготовки професійних кадрів для інформаційної сфери. Обґрунтовано механізми, принципи й моделі державно-громадського управління фаховою передвищою освітою, запропоновано створення комплексу нових механізмів взаємодії держави й громади під час управління фаховою передвищою освітою, зокрема підвищення рівня інформування представників місцевої влади й громади щодо сумісної співпраці й спільного управління закладом фахової передвищої освіти, впровадження системи законодавства у сфері освіти задля покращення якості освіти й формування нового покоління конкурентоспроможних випускників на ринку праці.

Ключові слова: *інформація, інформаційне суспільство, механізми інформаційного забезпечення, публічна влада, заклади фахової передвищої освіти.*

The article is devoted to mechanisms of information support of public power in Ukraine. It was found that the most important factor is determined the effectiveness of the government, it is the level of information, degree equipped with modern technical, technological and telecommunications systems. Determined that information technologies have begun the transformation of public administration in order to adapt it to the information era. Presented classification mechanisms of information provision by public authorities subject is controled by their functions and activities. Systematized mechanisms of information support for the activity, including: mechanisms of electronic democracy, electronic document mechanisms, mechanisms of service delivery by public authorities and mechanisms for information communication. An update of mechanisms of information public authorities according to the information society, which includes the introduction of project management methods and new components: legal, based on national information system of legislation, organizational and technology-based system of national information resources, technical economic, based on scientific, technical and manufacturing complex information industry and market products and services information industry, social, educational, based on a system of mass education and information education, training and retraining of professional staff for the information field.
Mechanisms, principles and models of state-public management of professional pre-higher education are substantiated, a set of new mechanisms of interaction between the state and community during management of professional pre-higher education is proposed, in particular raising the level of informing local and community representatives about joint cooperation and joint management , introduction of a system of legislation in the field of education to improve the quality of education and the formation of a new generation of competitive graduates in the labor market.
Key words: *information, information society, mechanisms of information, dataware, public authorities, institutions of professional pre-higher education.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Світова практика свідчить про те, що в другій половині XX – на початку XXI ст. невіддільним компонентом державно-громадського управління фаховою передвищою освітою стала інформація. Роль інформаційно-організаційних механізмів у сфері державно-громадського управління фаховою передвищою освітою постійно зростає. Розвиток засобів комунікації привів до виділення інформаційних

ресурсів в окремий специфічний вид інструментів державної політики у сфері освіти. У державно-громадській діяльності відзначається швидке зростання обсягів управлінської інформації. Однак, незважаючи на велику кількість документації, менеджерам освіти бракує інформації для прийняття рішень. Розв'язання цього питання можливе шляхом запровадження сучасної системи інформаційно-організаційних механізмів у державно-громадському управлінні фаховою передвищою освітою, що дасть змогу підвищити ефективність функціонування органів державної влади.

Керівнику закладу належить важлива роль в управлінських технологіях і процесах. Оперативний аналіз інформації органами влади центрального, регіонального й місцевого рівнів сприяє своєчасному прийняттю управлінських рішень. На шляху розвитку освітнього середовища в Україні існує цілий ряд проблем, які потребують розв'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковими дослідженнями різноманітних аспектів інформаційно-організаційних механізмів органів державно-громадського управління займалися такі вчені: О. Бухтатий [1], М. Дітковська, М. Дзюба, Н. Драгомирецька й інші. Інформаційно-аналітичну діяльність органів влади, роль інформації в процесі прийняття державно-управлінських рішень досліджували такі науковці, як В. Дзюндзюк [5], А. Дєгтяр [3], О. Крюков [9], Ю. Машкаров, Н. Нижник, А. Панчук, І. Почепцов, О. Соснін, С. Чукут та інші. Питання розвитку інформаційного суспільства в Україні, впровадження в Україні технологій електронного урядування розглядаються в працях А. Семенченка, О. Орлова й інших. Проблемам інформаційного забезпечення присвятили свої дослідження такі зарубіжні вчені, як У. Дайзард, Г. Вайнштейн [2].

Виділення не вирішених раніше частин проблеми. Одним із пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток демократичне суспільство, в якому кожен міг би створювати й накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвиткові й підвищуючи якість життя.

Стрімкі зміни ставлять на порядок денний питання зміни підходів, методів, стилів суспільних відносин і поступового перетворення жорсткого субординаційного управління на більш демократичне. Це вимагає суттєвої перебудови системи управління фаховою передвищою освітою, оновлення інформаційно-організаційних механізмів в управлінні.

Мета статті – на основі аналізу особливостей інформаційно-організаційних механізмів державно-громадського управління фаховою передвищою освітою виявити наявні проблеми управління. Нині, в умовах реформування, державне управління фаховою передвищою освітою неможливе без інформаційних потоків, що дає змогу підвищити ефективність функціонування органів державно-громадського управління шляхом зменшення інформаційного навантаження на керівників закладів фахової передвищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Перешкодою під час побудови оновленого суспільства в більшості країн світу, в тому числі й в Україні, є «інформаційна нерівність» населення планети, окремих країн, забезпечення інформаційної безпеки. Серед проблем інформаційного суспільства насамперед говорять про «цифрову нерівність» – різницю в доступі до соціальних, економічних, освітніх, культурних та інших послуг інформаційних комп'ютерних технологій.

Широке використання інформаційних технологій дозволяє ефективно забезпечувати суспільство доступом до соціальних благ. Натепер розрив між індустріальними й менш розвиненими країнами, молодим і старшим поколінням, між тими, хто вміє працювати з новими інформаційними технологіями, й тими, хто не вміє, швидко збільшується.

Нерівність проявляється в усіх сферах життя людини: в доступі до життєво важливих ресурсів (продовольчих, сировинних, енергетичних і тому подібних), до робочих місць, освіти, медичних послуг, культурної спадщини й іншого. В основі нерівності лежить різниця людей у фінансовому чи соціальному статусі, освіті, віці, місці проживання, расі й іншому. Нерівність накладає свій відбиток не тільки на відносини між людьми, а й на міждержавні відносини.

Серед національних пріоритетів державної освітньої політики інформатизації визначено необхідність створення інфраструктури, інформаційних ресурсів, інформаційних технологій, інформаційних систем, автоматизованих баз даних і використання засобів інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ) із метою забезпечення вільного доступу до ресурсів комп'ютерних мереж. Однак нерозв'язаною залишається не лише проблема недостатнього розвитку інформаційних ресурсів, інформаційних технологій, інформаційних систем управлінського призначення, а й повільного їх впровадження в практику управління закладом

фахової передвищої освіти через недостатню готовність більшості керівників до здійснення інформаційної діяльності. Ефективність управління закладом фахової передвищої освіти значною мірою визначається професійною кваліфікацією, управлінською та інформаційною культурою керівних кадрів.

За принципом використання ІКТ населення можна поділити на три групи:

– тих, хто використовує ІКТ, – ця група складається з людей, які активно творять нове інформаційне середовище й активно ним користуються, мають відповідні навички;

– тих, хто хоче використовувати новітні технології, але поки з певних причин не може, – складається з людей, які мають бажання, але не мають можливості доступу до ІКТ. Обмеження доступу можуть бути як технічними (відсутність необхідного апаратного забезпечення), так і економічними (висока вартість послуг);

– тих, хто з різних причин не хоче використовувати новітні технології, – ця група містить тих, для кого все, що пов'язане з ІКТ, перебуває в зоні відчуження – це інформаційно пасивні громадяни, а також ті, хто заперечує нововведення в принципі [10].

Натепер не існує загальноприйнятої системи оцінних критеріїв із вимірювання «цифрового розриву». Сучасні дослідники «цифрової нерівності» Д. Дубов, С. Дубова виділяють основні напрями, дослідження яких буде сприяти розв'язанню питання «цифрового розриву», зокрема:

1. Формування сприятливих умов для розвитку інформаційного суспільства й освітнього середовища через створення відповідної законодавчої, суспільної та економічної бази. У розвитку модернізованого суспільства й у подоланні проблеми «інформаційної нерівності» особливе місце займає чинна законодавча база. В Україні прийнято низку законів і програм (зокрема, «Національну доктрину розвитку освіти», «Програму розвитку освіти до 2025 року», «Проєкт Концепції Розвитку Освіти України на період 2015–2025 років).

Для успішного подолання інформаційної прірви, яка існує між Україною та провідними світовими державами, потрібна цілеспрямована державна політика з розвитку ІКТ в Україні. Законодавча база повинна стимулювати конкуренцію на ринку ІКТ, що врешті-решт приведе до зменшення вартості ІКТ для населення та, як наслідок, збільшить кількість громадян, що втягнуті в процеси інформатизації та отримання якісної освіти. Важливо не просто унормувати доступ до інформації, під яким розуміють загальний порядок одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

2. Забезпечення потенційної можливості доступу населення до ІКТ шляхом співпраці держави й громадського сектора.

3. Сприяння оновленню змісту освіти.

4. Концентрація зусиль держави й громади для розвитку загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів.

5. Забезпечення можливості отримання знань, вмінь і навичок під час дистанційної освіти з використанням ІКТ для всіх верств населення.

Зважаючи на відносно недавнє розповсюдження комп'ютерної техніки, в Україні широкі верстви населення не охоплені програмами комп'ютерної освіти. Ця проблема характерна не тільки для України, але й для розвинутіших країн. Однак у цих країнах намагаються активно підвищувати комп'ютерну освіту населення. Поряд зі слабкою комп'ютерною освітою суттєвою проблемою є невміння працювати з мережею Інтернет, використовувати її пошукові можливості, незнання всіх можливостей, що надає мережа Інтернет.

Інформаційні й комунікаційні технології (ІКТ) за короткий час стали невіддільною складовою частиною сучасного суспільства. У багатьох країнах світу вільне володіння цими технологіями є складовою частиною базової освіти. Упровадження в освіту ІКТ сприяє підвищенню її якості, а також удосконаленню організації освітнього закладу й управління ним. Застосування інформаційних технологій у системі управління освітою особливо необхідне, оскільки саме управлінські рішення спроможні змінити всю систему в цілому, а від їх правильності й своєчасності залежить ефективність системи освіти. Одним із методів удосконалення системи управління освітою є впровадження інформаційних систем. Це дозволяє оптимізувати процес обміну інформацією, зменшити обсяг роботи адміністратора системи освіти й дозволяє йому приймати ефективні управлінські рішення.

Використання ІКТ в управлінні закладом фахової передвищої освіти є важливою складовою частиною розвитку єдиного інформаційного освітнього простору навчального закладу. Без чіткої організації роботи адміністрації закладу освіти неможливо організувати управління всією системою в цілому.

Найкращим шляхом до інформаційного суспільства для України могло б бути поліпшення власних інформаційно-технологічних галузей і розвиток вітчизняних виробників комп'ютерів, телекомунікаційного обладнання та електронної техніки. Однак електронна промисловість України значно відстала від світового рівня. Основне завдання, що стоїть нині

перед державою – це створення національної інноваційної системи, що базується на розвиненій інфраструктурі, цивілізованому ринку технологій і законодавчій охороні результатів інтелектуальної праці. Спираючись на ефективну державну політику, Україна має реальні можливості здійснити технологічний прорив.

Політика у сфері інформаційного суспільства має міжгалузевий, комплексний характер і передбачає перебудову суспільства відповідно до вимог сучасного глобального простору. Модернізація механізму інформаційного забезпечення відповідно до вимог інформаційного суспільства передбачає створення нових складників, що базуються на науково-технічному й виробничому комплексі інформаційної індустрії.

Досить важливими проблемами сьогодення залишаються:

– висока інформаційна залежність України від іноземних держав;

– неналагодженість системної електронної комунікації між державною владою, громадою, суспільством;

– політична заангажованість інформації.

Висновки і пропозиції. Таким чином, держава повинна стати менеджером, координатором, дипломатичним, правовим і фінансовим гарантом забезпечення прав людини в сучасній Україні. Розв'язання зазначених проблем потребує підготовки працівників органів державного й громадського управління до управлінських дій з обміну інформацією, набуття інформаційних умінь і навичок.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бухтатий О.Є. Взаємовідносини органів державної влади та засобів масової інформації в умовах демократичного державотворення : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків, 2010. 20 с.

2. Вайнштейн Г.И. Информационная революция и демократия: ожидания, реальность, перспективы. *Мировая экономика и международные отношения.* 2003. № 7–8. С. 13–21.

3. Дєгтяр А.О. Інформатизація державного управління: сучасні проблеми та вектор розвитку. *Держава та регіони : збірник наукових праць.* Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2011. № 1. С. 21–26.

4. Дзюба М.Т., Демцов А.А. Ведення державної інформаційної політики у побудові єдиного інформаційного простору. *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* 2009. № 19. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Znpviknu/2009_19/vip1921.pdf.

5. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. 236 с.

6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 20. Ст. 123.

7. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06 червня 2019 р. № 2745-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19.

8. Ібрагімова І.М. Інформаційне суспільство та взаємодія влади з громадськістю: вимоги ефективності. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2004. № 1. С. 36–41.

9. Крюков О.І. Інформаційна політика як важливий чинник функціонування держави : теоретико-методологічний аспект. *Теорія та практика державного управління : збірник наукових праць.* Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. № 4 (19). С. 309–315.

10. Луценко С.М. Проблемні аспекти функціонування інформаційної діяльності органів влади. *Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління* : матеріали X Міжнар. міждисциплінарн. наук.-практ. школи-конф. Харків : Українська асоціація «Жінки в науці та освіті» ; Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна, 2010. С. 268–269.

ПОБУДОВА СИСТЕМИ ОЦІНЕННЯ РІВНЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ

CONSTRUCTION OF THE SYSTEM OF ASSESSMENT OF THE LEVEL OF SOCIAL SECURITY OF THE POPULATION

УДК 351.84
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.4

Білик О.І.
к. екон. наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національний університет «Львівська політехніка»

Важливим є оцінювання ефективності соціального забезпечення держави. Проте на меті розвитку соціальної політики держави є вдосконалення соціального забезпечення. Слід врахувати те, що зміни наявного доходу домогосподарств впливають на поведінку домогосподарств, включаючи інвестиції в охорону здоров'я, освіту, добробут дитини, життєдіяльність і виробничу діяльність. Нині соціально важливе значення систем соціального забезпечення для суспільства загальновизнане. Соціальне забезпечення може бути визначене як будь-яка програма соціального захисту, встановлена законодавством або будь-яким іншим обов'язковим механізмом, який забезпечує особам певний рівень доходу, коли вони стикаються з непередбачуваними можливостями старості, виживання, непрацездатності, втрати працездатності, безробіття чи виховання дітей. Воно також може запропонувати доступ до лікувальної або профілактичної медичної допомоги. Однак менша одностайність щодо економічного значення систем соціального забезпечення. Незважаючи на те, що системи соціального забезпечення слід розуміти як продуктивний фактор економічного розвитку, – це погляд, який набуває все більшої популярності. У статті запропоновано й обґрунтовано методологію оцінення рівня соціального забезпечення. Так, авторкою здійснено побудову поетапної оцінки рівня соціального забезпечення шляхом розрахунку двадцяти п'яти показників. Показники різносторонньо охоплюють соціальну сферу. Побудова системи показників здійснювалася авторкою з урахуванням заохочувальної функції соціального ризику. Ефекти, переваги й віддача від соціального захисту можуть бути вищими, якщо його впроваджувати разом із додатковою політикою, такою як поліпшення охоплення здоров'ям та освітою та якості, підвищення санітарних умов та інфраструктури, сприяння економічній продуктивності, формальному ринку праці й індустріалізації, інноваціям і технічним змінам. Підхід до планування розвитку – це посилення міжгалузевих втручань і багатовимірного впливу в Україні в розрізі соціального забезпечення.

Ключові слова: *соціальний ризик, соціальне забезпечення, соціальний захист, рівень соціального забезпечення.*

The main goal of the social policy of the modern state is to ensure a high level of social security of citizens. The implementation of tasks arising from this goal is carried out through the social security system. Its main function is to guarantee social security (in terms of a fixed level and living conditions) through measures aimed, inter alia, at reducing and compensating for the consequences of social risk (events that lead to loss of income or its reduction). According to international standards and recommendations, social security is considered one of the social rights of everyone. It is important to assess the effectiveness of state social security. However, the goal of developing the social policy of the state is to improve social security. It should be borne in mind that changes in disposable household income affect household behavior, including investment in health, education, child welfare, livelihoods and productive activities. Now the socially important importance of social security systems for society is widely recognized. Social security can be defined as any social protection program established by law or any other mandatory mechanism that provides individuals with a certain level of income when they face unforeseen opportunities for old age, survival, incapacity for work, disability, unemployment or upbringing children. It may also offer access to medical or preventive care. However, there is less unanimity about the economic importance of social security systems. Despite the fact that social security systems should be understood as a productive factor in economic development – this is a view that is becoming increasingly popular. The article proposes and substantiates the methodology for assessing the level of social security. Thus, the author constructed a step-by-step calculation of the level of social security by calculating twenty-five indicators. Indicators cover the social sphere in various ways. The construction of the system of indicators was carried out by the author taking into account the stimulating function of social risk. The effects, benefits and benefits of social protection can be enhanced if implemented in conjunction with complementary policies such as improving health and education coverage and quality, improving sanitation and infrastructure, promoting economic productivity and the formal labor market, and promoting industrialization, innovation. and technical changes. The approach to development planning is to strengthen cross-sectoral interventions and strengthen multidimensional impact in Ukraine in terms of social security.

Key words: *social risk, social security, social protection, level of social security.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сучасні соціально-економічні перетворення є джерелом викликів і проблем для систем соціального забезпечення, що спричиняє – навіть у деяких високорозвинених країнах – зміщення «центру ваги» діяльності, пов'язаної із захистом умов життя, в бік техніки забезпечення, що фінансується централізовано з державного бюджету. Однак у часи економічної кризи таке рішення доступне лише небагатьом. У бідніших країнах, щоб врятувати ситуацію, ми маємо справу зі зростальною спокусою комерціалізації сфери соціального забезпечення, щоб звільнити бюджет і забезпечити хоча б мінімальні можливості його функціонування, що зазвичай відбувається

коштом поточних і потенційних бенефіціарів і ставить під сумнів ефективність системи з боку захисту, яка розглядається як оптимальні умови життя. Тому актуалізується питання оцінення рівня соціального забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які досліджували суть соціального ризику, можна відзначити праці А. Вілдавскі, Е. Гідденса, К. Дейка, М. Дугласа, Е. Лібанової, Н. Лумана, В. Надраги, О. Новікової, У. Садової, Л. Семів, П. Словіка, Н. Романюка, М. Фуко й інших. Дослідженням проблеми якості життя населення займалися такі відомі науковці, як О. Власюк, А. Колота, С. Корецька, Е. Лібанова, М. Татаревська, Р. Теслюк, Ф. Узунов, І. Швець та інші. Проте не досить розкритим залишається питання побудови методології визначення рівня соціального забезпечення.

Мета дослідження. Визначити й обґрунтувати методологію оцінення рівня соціального забезпечення за допомогою розрахунку системи показників.

Виклад основного матеріалу. За умови дослідження сфери соціального захисту необхідно обрати базові показники, що характеризують його ефективність. І одним із таких базових показників як показник процвітання суспільства є валовий внутрішній продукт. Валовий внутрішній продукт (далі – ВВП) – це центральна кількість, яка вказує загальну вартість усіх товарів (товарів і послуг), вироблених протягом періоду в межах національних кордонів економіки. ВВП визначається за трьома аспектами: джерелом, розподілом і використанням. З моменту свого запровадження ВВП став домінівним показником вимірювання макроекономічного багатства. Економічне зростання чи криза насамперед вимірюється цим показником. Окрім того, визначення рівня ефективності соціального захисту є поняттям суб'єктивним і залежить від багатьох факторів. Переваги для комплексного оцінювання соціального забезпечення подвійні:

I. Комплексне оцінювання може виміряти додаткові переваги синергії та викласти складні компроміси в поєднанні декількох ініціатив, необхідних для створення оптимального соціального забезпечення.

II. Комплексне оцінювання охоплює весь спектр переваг, уникаючи недооцінки, пов'язаної з випробуваннями щодо одного сектора / одного результату.

Таким чином, оскільки соціальне забезпечення – це система взаємопов'язаних елементів, діяльність яких спрямована на виконання завдань соціальної політики держави, необхідне розроблення системи оцінювання її ефективності.

Типи використовуваних натепер індикаторів сильно фокусуються на вимірюванні кількості на вхідному й вихідному рівнях. Це відбувається шляхом орієнтованих на результати показників, які б відбивали результати й наслідки соціального захисту й вимірювали якість соціального захисту.

Хоча вибір показників не стільки політичний, скільки технічний, є складні обмеження даних, які впливають на обрані типи індикаторів, і це частково пояснює дисбаланс показників щодо кількісних входів і результатів.

Існує обмежена порівнянність і сумісність із боку показників соціального захисту, якими користуються різні установи.

Проте на практиці існує велика кількість показників оцінення ефективності соціальної політики, умовно можна їх розподілити на кількісні та якісні.

Слід врахувати й той факт, що необхідно побудувати інтегральне оцінення соціального забезпечення держави, регіону, області. Нами пропонується врахування 25 показників, які якнайширше можуть схарактеризувати рівень соціального забезпечення.

У випадках надзвичайної складності проблеми, її новизни, недостатності наявної інформації, неможливості математичної формалізації процесу розв'язання доводиться звертатися до рекомендацій компетентних фахівців, які прекрасно знають проблему, – до експертів. Їхнє розв'язання задачі, аргументація, формування кількісних оцінок, обробка останніх формальними методами дістали назву методу експертних оцінок. Для дослідження таких багатокритеріальних процесів на практиці використовуються методи ранжування. Оскільки йдеться про два типи показників – розрахункові й оцінні, то встановимо, що розрахункові є такими, розрахунок яких можливий за відповідними математичними формулами, проте оцінні показники характеризуються такими параметрами:

– так (є в наявності, завжди, в повному обсязі) – 4;

– зазвичай (в основному, досить повно) – 3;

– рідко (в окремих випадках) – 2;

– ні (ніколи, ні в яких випадках) – 1.

Урахувавши думки експертів, встановлюємо ранги для показників (табл. 1).

З метою встановлення значень виокремлених показників використаємо метод вагових показників локальних критеріїв. Використаємо метод індивідуального підходу до розрахунку вагових коефіцієнтів локальних критеріїв, що входять до складу інтегральних критеріїв, використовуваних для порівняльної оцінки альтернативних варіантів, їх ранжування.

Таблиця 1

Проранжовані дані

Ранг	Показник		Значення							
1	I_3	Коефіцієнт ефективності фінансування соціального забезпечення	Рівно 100%	100–80%		80–50%		Менше ніж 50%		
2	I_6	Показник зайнятості	Менше ніж 50%	80–50%		100–80%		Рівно 100%		
3	I9	Показник співвідношення зайнятого населення до незайнятого населення	Менше ніж 2	Рівно 2–3		Рівно 3–5		Понад 5		
4	I_5	Коефіцієнт заміщення доходів	Менше ніж 50%	80–50%		100–80%		Рівно 100%		
5	I 23	Коефіцієнт співвідношення мінімальної заробітної плати до середньої	Понад 50%	33–50%		33%		Менше ніж 33%		
6	I19	Рівень освіченості громадян	Менше ніж 50%	80–50%		100–80%		Рівно 100%		
7	I_1	Показник частки витрат на соціальний захист населення	Менше ніж 18%	Від 24 до 18%		Рівно 24%		Понад 24%		
8	I15	Рівень задоволеності якістю медичних послуг у країні	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
9	I10	Стабільність законодавства у сфері соціального забезпечення	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
10	I_4	Коефіцієнт Джині	Рівно 100%	100–80%		80–50%		Менше ніж 50%		
11	I 24	Середня тривалість життя	Менше ніж 70 рр.	70–75 рр.		75–85 рр.		Понад 85 р.		
12	I_7	Рівень інформативності	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
13	I12	Доступність до соціальних послуг і легкість в отриманні матеріального забезпечення	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
14	I18	Рівень грамотності громадян	Менше ніж 50%	80–50%		100–80%		Рівно 100%		
15	I11	Рівень контролю за дотриманням законодавства у сфері соціального забезпечення	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
16	I16	Рівень задоволеності інфраструктурою країни	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
17	I17	Рівень задоволеності якістю початкової освіти	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
18	I 21	Рівень відчуття соціальної безпеки громадян	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
19	I13	Показник участі громадськості у формуванні змін у соціальному забезпеченні	Менше ніж 50%	Рівно 50–85%		Рівно 65–85%		Рівно 85%		
20	I 20	Рівень задоволеністю виконання вимог із безпеки праці	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
21	I 22	Коефіцієнт старіння населення	Понад 20%	10–20%		7–10%		Менше ніж 7%		
22	I14	Показник участі неприбуткових організацій неурядового типу в соціальному забезпеченні	Менше ніж 35%	Рівно 35–45%		Рівно 45–50%		Рівно 50%		
23	I8	Показник сприйняття корупції	Менше ніж 50%	80–50%		100–80%		Рівно 100%		
24	I25	Рівень соціальної інклюзії	Менше ніж 50%	80–50%		100–80%		Рівно 100%		
25	I_2	Показник соціальної мобільності	Менше ніж 50%	80–50%		100–80%		Рівно 100%		

Проте в дослідженні спостерігається чотири можливих варіанти значень виділених індексів. З цією метою відповідно до визначення критеріїв знайдемо найменше значення показника шляхом ділення максимального значення на 4. Визначивши «крайні» значення показника (максимальний і мінімальний), наступні значення виділятимемо як різницю між максимальним і мінімальним значенням (визначимо достатній рівень) і через різницю між достатнім і критичним рівнем, значенням низького рівня показника.

Під час оцінювання рівня ефективності соціального забезпечення використано два види показників – це розрахункові, обчислення яких базується на статистичних показниках, та оцінні показники, які базуються на формі опитування різних стейкхолдерів системи соціального забезпечення. Тобто розрахункові показники не будуть залежати від суб'єктивізму опитуваних, тоді як оцінні показники будуть виражати міру задоволеністю відповідно до конкретного показника. Цей розрахунок може бути застосований як для різних територіальних одиниць, так для різних соціальних верств населення.

Безліч значень сукупності вибраних показників характеризує безліч станів, в яких може перебувати розглянутий суб'єкт. Не завжди легко встановити, які із цих станів можливо визнати фінансово стійкими і якою мірою ці стани стійкі. За допомогою методики формування рейтингів із безлічі станів суб'єкта виділяються класи досить близьких один до одного станів, за яких відносини між суб'єктом і його партнерами допускають певний рівень довіри. У ці класи включаються також оцінка тенденцій очікуваної зміни стану суб'єкта, оцінка впливу майбутніх змін на відносини суб'єкта з партнерами. Виділені класи (кластери) стану суб'єкта є основою для створення шкали рейтингу. Шкала, за якою дається оцінка стану суб'єкта, – шкала рейтингу. Таким

Таблиця 2

Оцінка рівня ефективності соціального забезпечення

Назва	Сума балів	Рівень	Характеристика
Еталонний рівень ефективності АА	100–90	ВИСОКИЙ РІВЕНЬ ЕФЕКТИВНОСТІ	Соціальне забезпечення найефективніше. Це ідеальна система соціального забезпечення, здатна протистояти впливу зовнішнього середовища, громадяни й уряд є у взаємній узгодженості. Система соціального захисту характеризується високою здатністю своєчасно й повністю виконувати зобов`язання перед громадянами. Має високий рівень стабільності й позитивні перспективи в довгостроковому періоді.
Відмінний рівень ефективності *А*	90–85		Ефективність соціального забезпечення перебуває на високому рівні. Заміщення доходів, рівень соціальної інклюзії високі, характеризуються високою здатністю своєчасно й повністю виконувати зобов`язання перед громадянами. Має високий рівень стабільності й позитивні перспективи в довгостроковому періоді. Система соціального забезпечення більш піддається впливу проявам зовнішніх ризиків, хоча досить швидко може цей вплив мінімізувати.
Достатня надійність ВВ+	85–70	ДОСТАТНІЙ РІВЕНЬ НАДІЙНОСТІ	Ефективність соціального захисту достатня, характеризується достатньою здатністю своєчасно й повністю виконувати зобов`язання перед громадянами. Має достатній рівень стабільності й позитивні перспективи в короткостроковому періоді, проте більше піддається впливам прояву зовнішніх ризиків, а боротьба з наслідками їхнього прояву має тривалий характер, вимагаючи більш конструктивних змін у соціальній політиці.
Припустима ефективність ВВ	70–50		Ефективність системи соціального забезпечення знаходиться на середньому рівні, характеризується припустимою здатністю своєчасно й повністю виконувати короткострокові зобов`язання перед громадянами, але уразлива до перепадів характеристик зовнішнього середовища, відбувається середній рівень безробіття та тінізації в країні, містить елементи, здатні ослабити систему в майбутньому. Має прийнятний рівень стабільності.
Низький рівень надійності *В*	50–30	НИЗЬКИЙ РІВЕНЬ НАДІЙНОСТІ	Ефективність низька. Характеризується здатністю виконувати поточні зобов`язання перед громадянами в незначному обсязі й невчасно. Спостерігається соціальна, економічна й політична деструкція. Сильні прояви зовнішніх і внутрішніх ризиків, які мають характер руйнування системи загалом.
Ненадійність С	Нижче 30		Система соціального забезпечення відсутня. Немає виваженої соціальної політики, рівень соціального захисту низький.

чином, рейтингова шкала є впорядкованим перерахування можливих груп оцінок фінансових і виробничих станів суб'єкта. Кожен із цих станів залежить від цілого ряду показників його власної діяльності, від стану відносин із партнерами й конкурентами, від навколишнього економічного середовища в країні й у світовому господарстві. Модель рейтингової шкали – це модель латентної структури для багатотомних відповідей на набір тестових елементів (табл. 2).

На стан розглянутого суб'єкта впливають також важко формалізовані параметри, наприклад, якість управлінського персоналу, рівень його підготовки, орієнтація на досягнення результату, виконання місії підприємства (якщо сама місія взагалі сформульована) й так далі. Рейтингова шкала, як правило, обмежується не дуже великою, зручною для користувача кількістю станів (класів), в яких проводиться деталізація за дрібнішими рівнями, а також вказуються очікувані тенденції зміни тих чи інших сторін діяльності рейтингового суб'єкта на перспективу.

Специфічні потреби в соціальному захисті можна поділити на три категорії, серед яких потреба в заміщенні доходів, потреба в підтримці доходу або інші соціальні заходи (інклюзія), потреба в допомозі до моменту відновлення працездатності чи влаштування на роботу. Ступінь залежності соціального захисту від фінансового забезпечення напряму залежить від зайнятого населення, для якого своєю чергою необхідний соціальний захист від соціальних ризиків шляхом підтримування материнства й дитинства, захисту від безробіття, в період тимчасової втрати працездатності, а також у розрізі якісного медичного обслуговування.

Як визначено Міжнародною асоціацією соціального забезпечення, соціальне забезпечення може містити програми соціального страхування, програми соціальної допомоги, універсальні програми, схеми взаємної вигоди, національні провідні фонди й інші механізми, включаючи ринкові підходи, які відповідно до національного законодавства або практики є частиною системи соціального забезпечення країни.

Висновки та напрямки подальших досліджень. Сучасні світові тенденції розвитку держав вимагають постійного пошуку ідей щодо утримання конкурентних позицій на міжнародних ринках, а саме стимулювання інноваційної діяльності. Для забезпечення покращення економіко-соціального стану України та його стабільного розвитку в довготерміновому періоді слід створити сприятливі умови для інноваційної діяльності. Проте в умовах політичної дестабілізації напрями пошуку нових рушійних сил повинні стосуватися не лише забезпечення економічного прогресу країни, але й створення умов соціального розвитку держави. Таким чином, забезпечення умов сталого розвитку України вимагає використання системного підходу з метою мінімізації негативних чинників у всіх сферах держави. Зараз соціально важливе значення систем соціального забезпечення для суспільства загальновизнане. Однак менша одностайність щодо економічного значення систем соціального забезпечення. Незважаючи на те, що системи соціального забезпечення слід розуміти як продуктивний фактор економічного розвитку, – це погляд, який набуває все більшої популярності. Саме пошук та обґрунтування нових моделей соціального забезпечення є подальшим науковим напрямом дослідження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Болотіна Н.Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять. *Право України*. 2000. № 4. С. 36.

2. Косова Т.Д., Басанцов І.В. Сутність і критерії ефективності системи соціального захисту. *Фінанси України.* 2000. № 8. С. 26–32.

3. Михайловська І.М. Неліпович О.В. Система соціального захисту населення в Україні: сутність, основні складові та напрямки вдосконалення. *Вісник Хмельницького національного університету.* 2011. № 6. Т. 4. С. 255–260.

4. Bonilla Garcia A. Social Protection. A Life Cycle Continuum Investment For Social Justice, Poverty Reduction And Sustainable Development. Geneva : International Labour Office, 2003. 57 p.

5. Людський розвиток в Україні: мінімізація соціальних ризиків : колективна монографія / за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України; Держкомстат України, 2010. 496 с.

6. Beck U. World at Risk. Cambridge : Polity Press, 2010. 310 p.

7. Giddens A. Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age. Stanford : Calif. Stanford University Press, 1991. 205 p.

8. Strengthening coherence between agriculture and social protection to combat poverty and hunger in Africa 2016. *FAO* : офіційний сайт. http://www.fao.org/3/a-i5386e.pdf.

9. Khondker B.H. Economic Impacts of a Universal Pension in Bangladesh. Pathways' Perspectives on Social Policy. *International Development.* 2014. Issue No. 17. P. 56.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.5

Буканов Г.М.
к. політ. наук, доцент,
докторант кафедри менеджменту та управління проєктами
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті систематизовано механізми державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики. Представлено обґрунтування теоретико-методологічних засад механізмів формування та реалізації політики екологічної безпеки як частини національної безпеки держави в умовах трансформаційного суспільства. Підсумки вивчення теоретико-методологічних засад державного управління реалізацією екологічної політики на регіональному рівні у сфері формування та реалізації екологічної політики показує, що вони складають сукупність способів і методів, які були застосовані органами державної влади під час законодавчого регулювання наявних екологічних проблем із метою забезпечення їх розв'язання, задоволення потреб суспільства в природних ресурсах, вжиття заходів, спрямованих на відтворення та збереження цих ресурсів. Визначено механізм державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики як сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава як суб'єкт регулювання здійснює нормативно-правове регулювання у сфері захисту довкілля; створює умови для ефективного й раціонального природокористування та відновлення екосистем; сприяє сталому розвитку держави, суспільства й територій; формує структурно-функціональне й організаційно-управлінське забезпечення контролю та моніторингу в екологічній сфері; представляє інтереси громадськості у сфері захисту життя та здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища. Виділено й проаналізовано основні механізми державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики: нормативно-правовий; адміністративно-організаційний; фінансово-економічний; інформаційно-комунікаційний; інституційний. Екологічна політика є системою механізмів державного й публічного управління у сфері екології та охорони навколишнього середовища, що сприяють досягненню цілей сталого розвитку держави в цілому й окремих регіонів як соціально-еколого-економічних систем.

Визначено чинники вдосконалення та відтворення механізмів державного управління: регіональна специфіка державного управління; багатосуб'єктність державного управління у сфері охорони довкілля у вигляді державно-приватно-громадського партнерства; євроінтеграційні орієнтири екологічного розвитку на національному й регіональному рівнях.

Ключові слова: *державна екологічна політика, механізми державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики, нормативно-правові механізми, фінансово-економічні механізми, адміністративно-організаційні механізми, інформаційно-комунікаційні механізми, інституційні механізми.*

The article systematizes the mechanisms of public administration in the field of formation and implementation of environmental policy. The substantiation of theoretical and methodological bases of mechanisms of formation and realization of policy of ecological safety as a part of national security of the state in the conditions of transformational society is presented. The results of studying the theoretical and methodological principles of public management of environmental policy at the regional level in the formation and implementation of environmental policy shows that they are a set of methods and techniques used by public authorities in legislative regulation of existing environmental problems to ensure their solution, meeting the needs of society in natural resources, taking measures aimed at the reproduction and conservation of these resources. The mechanism of public administration in the field of formation and implementation of environmental policy is defined as a set of goals, principles, functions, forms, methods and tools by which the state as a subject of regulation carries out: regulatory and legal regulation in the field of environmental protection; creates conditions for efficient and rational use of nature and restoration of ecosystems; contributes to the sustainable development of the state, society and territories; forms structural-functional and organizational-managerial support of control and monitoring in the ecological sphere; represents the interests of the public in the field of protection of life and health of the population from the negative impact caused by environmental pollution. The main mechanisms of public administration in the field of formation and implementation of environmental policy are identified and analyzed: regulatory and legal; administrative and organizational; financial and economic; information and communication; institutional. Environmental policy is a system of mechanisms of state and public administration in the field of ecology and environmental protection, which contribute to the goals of sustainable development of the state as a whole and individual regions as socio-ecological and economic systems.

The factors of improvement and reproduction of mechanisms of public administration are determined: regional specifics of public administration; multi-subjectivity of public administration in the field of environmental protection in the form of public-private-public partnership; European integration guidelines for environmental development at the national and regional levels.

Key words: *state ecological policy, mechanisms of public administration in the sphere of formation and realization of ecological policy, normative-legal mechanisms, financial-economic mechanisms, administrative-organizational mechanisms, information-communication mechanisms, institutional mechanisms.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. У сучасних умовах актуалізація проблем управління сталим розвитком вимагає розроблення ефективної системи механізмів регулювання у сфері формування та реалізації екологічної політики, де провідну роль відіграє держава й державні органи управління. Отже, виникає потреба в концептуалізації такого виду управління, як екологічне, в основі якого лежить управлінська функція держави. Р. Білоскурський, систематизуючи напрацювання українських науковців, виділив ключові тези досліджень державного екологічного регулювання: 1) забезпечення екологічної безпеки, збереження стану й потенціалу довкілля, відтворення природних ресурсів; 2) долання руйнівних, експлуатаційних схем добування, використання природних ресурсів; 3) задоволення екологічних потреб населення, контроль рівня антропогенного навантаження; 4) важливість природоохоронної діяльності, нормативів якості довкілля; 5) стохастичність екологічних процесів, що ускладнює можливості їх регулювання; 6) стратегічний орієнтир на цілі сталого розвитку [3, с. 7]. Реалізація зазначених завдань передбачає розробку стратегічних напрямів державної екологічної політики й механізмів її реалізації на загальнонаціональному й регіональному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам, становленню та дослідженню реалізації екологічної політики в Україні присвячено роботи відомих науковців і фахівців, таких як В. Андронов, Г. Білявський, В. Бугас, Б. Буркинський, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, О. Заржицький, В. Кравців, О. Лазор, Н. Малиш, О. Мягченко, Є. Хлобистов, В. Шевчук та інші. Систематизацією та аналізом функціонування механізмів державного управління у сфері охорони довкілля займалися такі вчені, як М. Андрієнко, О. Дзюбенко, О. Колєнов, О. Малеки, С. Ожго, А. Омаров, О. Федорчак, В. Шако й інші.

Метою статті є виокремлення та систематизація механізмів державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз літературних джерел дозволяє стверджувати про відсутність єдиного підходу щодо трактування державної екологічної політики. Державна екологічна політика, як зазначає Г. Балюк, – це особливий різновид державної політики, її самостійний напрям. Акцентуючи на такій основній рисі державної екологічної політики, як її державно вольовий характер, необхідно підкреслити й низку її специфічних ознак. Вона побудована на праві й пов'язана з правом (і не лише з екологічним), водночас екологічне право є об'єктом державної екологічної політики й одночасно одним із найважливіших засобів її реалізації. Вона має різні рівні (загальнодержавний, регіональний, муніципальний, локальний), здійснюється правовими методами, спирається на примус, є публічною, офіційною [2, с. 10]. Х. Марич вказує на те, що «стратегія екологічної політики має визначати не лише пріоритетні цілі й напрями, але й відповідні заходи й засоби для їх реалізації з урахуванням реального стану довкілля та тенденцій до змін у ньому, потреб соціального й економічного розвитку країни на основі фундаментальних доктринальних положень» [11, с. 190]. Л. Сергієнко, О. Дзюбенко й С. Ожго стверджують, що «державна екологічна політика є комплексом законодавчо визначених цілей і завдань, засобів та інструментів, заходів і дій органів державної влади на всіх рівнях у сфері екології та охорони навколишнього середовища, що спрямовані на збереження та відтворення, а також охорону навколишнього природного середовища, максимально ефективне використання природноресурсного потенціалу країни, забезпечення раціонального, екологічно безпечного господарювання та високоефективного збалансованого природокористування шляхом запровадження інноваційних та екологічних технологій, створення сприятливих умов для забезпечення екологічної безпеки держави й безпечного життя її громадян» [15, с. 192–193].

На думку О. Колєнова, механізмом формування та реалізації державної екологічної політики доцільно вважати сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава (суб'єкт регулювання) впливає на об'єкти регулювання з метою збереження безпечного для існування живої та неживої природи навколишнього середовища, захисту життя та здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства й природи, охорону, раціональне використання та відтворення природних ресурсів [8, с. 357].

Досліджуючи державне управління з позицій соціального, економічного й екологічного розвитку, С. Домбровська, В. Коврегін, А. Помаза-Пономаренко, О. Колєнов зазначають, що механізмом формування державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем доцільно вважати комплекс методів та інструментів державного впливу у сфері охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування, розвитку «зеленої» економіки й покращення добробуту громадян [6, с. 43].

Таким чином, механізм державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики можна визначити як сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава як суб'єкт регулювання: 1) здійснює нормативно-правове регулювання у сфері захисту довкілля; 2) створює умови для ефективного й раціонального природокористування та відновлення екосистем; 3) сприяє сталому розвитку держави, суспільства й територій; 4) формує структурно-функціональне й організаційно-управлінське забезпечення контролю та моніторингу в екологічній сфері; 5) представляє інтереси громадськості у сфері захисту життя та здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища тощо.

О. Колєнов виокремлює такі механізми формування та реалізації державної екологічної політики в Україні: політико-адміністративний, інституційно-правовий, організаційний, фінансово-економічний, інформаційно-освітній [8, с. 357]. Водночас автор виділяє системний інструментарій механізмів державної системи екологічної безпеки України, до яких відносить такі: 1) організація, управління та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки; 2) планування та координація комплексних програм охорони довкілля та раціонального природокористування; 3) контроль за дотриманням єдиної державної політики, що гарантує надійність і стійке функціонування народногосподарських об'єктів безпеки; 4) запобігання та ліквідація екологічних наслідків промислових аварій, природних катастроф і стихійних лих; 5) оцінка стану екологічної безпеки на всій території України й в окремих її адміністративно-територіальних утвореннях, прогнозування її динаміки [9, с. 132].

М. Андрієнко, В. Шако за функціональною ознакою механізми реалізації державної екологічної політики поділяють на основні – організаційний, правовий, економічний – і допоміжні: кадровий, інформаційний і громадського впливу, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти й норми [1, с. 48]. А. Омаров до основних державно-управлінських механізмів екологічної безпеки держави відносить: 1) фінансово-економічний механізм екологічної безпеки; 2) організаційний механізм – державну систему екологічної безпеки держави; 3) технологічні механізми забезпечення екологічної безпеки держави; 4) правовий механізм забезпечення екологічної безпеки держави; 5) інформаційний механізм забезпечення екологічної безпеки [13, с. 3]. Л. Сергієнко, О. Дзюбенко й С. Ожго виокремлюють правовий, економічно-фінансовий, інформаційно-комунікаційний та інституційний механізми державного управління у сфері реалізації екологічної політики [11]. О. Малеки зосереджує увагу на таких механізмах управління, як екологічний моніторинг, фінансово-економічний механізм, публічно-приватне партнерство, екологічна освіта [10].

Таким чином, можна виділити такі механізми державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики: 1) нормативно-правовий; 2) адміністративно-організаційний; 3) фінансово-економічний; 4) інформаційно-комунікаційний; 5) інституційний.

Нормативно-правовий механізм державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики. На стратегічному рівні пріоритети екологічної політики визначені в Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. [7]. Поряд із цим основним документом, який визначає засади державної екологічної політики в Україні, є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. Він проголошує та запроваджує систему управління в галузі природокористування [14].

Отже, основними функціональними завданнями нормативно-правового механізму державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики є: 1) створення та вдосконалення дієвого й ефективного екологічного законодавства; 2) приведення національного екологічного законодавства у відповідність до вимог законодавства Європейського Союзу не лише формально, але й у площині практичного застосування; 3) імплементація в національне законодавство положень міжнародних угод і конвенцій щодо охорони довкілля та сталого розвитку; 4) законодавче закріплення загальних принципів і цілей діяльності державних органів із питань охорони довкілля; 5) законодавство декларує забезпечення екологічних прав та участь громадськості в прийнятті екологічно значущих рішень; 6) законодавче забезпечення впровадження системи управління екологічними ризиками в усіх галузях національної економіки, що сприятиме запобіганню катастрофам техногенного й екологічного характеру.

У межах *адміністративно-організаційного* механізму державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики можна виокремити дві його складові частині: організаційну й адміністративну. Організаційну складову частину адміністративно-органі-

заційного механізму реалізують органи державної влади й суб'єкти, що мають спеціальні повноваження. Адміністративні механізми здебільшого мають дозвільний і контрольний характер. Вони мають велике значення в контексті забезпечення раціонального природокористування. Серед адміністративних механізмів державного регулювання у сфері реалізації екологічної політики найпоширенішими у вітчизняній і міжнародній практиці, на думку Р. Білоскурського, є такі: 1) просторово-функціональне структурування ландшафтів із зонуванням територій; 2) дозволи й ліцензії на правокористування ресурсами; 3) норми, стандарти, квоти: екологічні норми; норми грошової оцінки земель, різних природних об'єктів; виробничо-технологічні норми; норми зношення основних фондів; норми поводження з відходами; норми навантаження на територію (об'єкт); екологічні права й квоти; 4) екологічна сертифікація, маркування споживчої продукції, в тому числі щодо виробництва екологічно чистої продукції, відзначення екологічно чистого середовища її виробництва; 5) санкції (обмеження, зупинення та припинення діяльності, в тому числі як наслідок кримінальної відповідальності за екологічні злочини, штрафи за порушення норм і стандартів природокористування; 6) договірне регулювання: договори, концесії; угоди про використання природних ресурсів із наступним їх відновленням; договори співпраці в екологічній сфері (міждержавні, міжрегіональні, міжмуніципальні); 7) митне регулювання; 8) програмні нормативи: міжгалузеві баланси, паливно-енергетичні баланси; організаційні форми: території спеціального призначення; спеціальні підприємницькі й некомерційні утворення з метою здійснення екологічних інновацій, наукових досліджень[4, с. 17–19].

Отже, основними функціональними завданнями адміністративно-організаційного механізму державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики є: 1) розроблення основних засад (стратегії) державної політики, програм, планів із питань сталого розвитку, зміни клімату, формування екомережі, захисту територій і населення від надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру тощо; 2) забезпечення ефективного попередження та здійснення контрольно-наглядової діяльності за шкідливими для довкілля та здоров'я чинниками; 3) створення умов для реалізації кадрового, матеріально-технічного, інформаційного напряму діяльності суб'єктів відносин у сфері реалізації екологічної політики на національному, регіональному й місцевому рівнях; 4) ведення державних кадастрів та облік об'єктів природного капіталу держави; 5) створення системи державних інституцій, покликаних безпосередньо вести природоохоронну діяльність і нагляд за станом навколишнього середовища.

Фінансово-економічний механізм державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики можна визначити як систему фінансово-економічних форм, методів, важелів та інструментів, що використовуються в економічної діяльності держави й у системі державного управління за відповідними нормативними, правовими й інформаційними чинниками. Виділений механізм найчастіше пов'язують із таким поняттям, як «державне регулювання еколого-економічного розвитку», яке трактують як «цілеспрямований вплив на ринкові процеси з узгодженням економічних та екологічних інтересів, забезпеченням економічного зростання в обґрунтованих межах і покращенням якості життя населення зі стратегічною орієнтацією на цілі сталого розвитку» [3, с. 7].

Основними функціональними завданнями фінансово-економічного механізму державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики є: 1) запровадження системи екологічного менеджменту на всіх рівнях державного управління, особливо в аспекті застосування його економічних інструментів; 2) оптимізація бюджетного й позабюджетного фінансування у сфері охорони довкілля (екологічне оподаткування, пільгове кредитування та субсидіювання тощо); 3) стимулювання розвитку системи «зелених» інвестицій на основі державно-приватної взаємодії в контексті сталого розвитку.

Важливим механізмом реалізації ефективної державної політики у сфері екологічної безпеки держави, все більш значущим в умовах сучасних глобалізаційних викликів, є *інформаційно-комунікаційний* механізм, основними функціональними завданнями якого є: 1) налагоджена інформаційна й комунікаційна взаємодія з екологічних питань з усіма сферами суспільства й суб'єктами управління; 2) запровадження інструментів електронного екологічного урядування; 3) державно-приватно-громадська взаємодія в процесі прийняття управлінських рішень у сфері захисту довкілля на основі принципів міжсекторного соціального партнерства; 4) екологічна освіта й навчання з метою формування моделі екологічної поведінки й споживання населення, екоцентричного типу екологічної свідомості.

Інституційний механізм державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики являє собою систему реаліза-

ції державного управління у сфері екологічної політики, що містить: організаційно-функціональну складову частину – суб'єкти, які залучені в реалізації державної політики у сфері екології та захисту навколишнього середовища й довкілля (органи державної влади, місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства, спеціальні установи й заклади тощо); нормативно-правову складову частину – сукупність нормативно-правових актів, які регулюють зміст, процес формування та реалізації державної політики у сфері екології; складову частину організаційно-управлінської взаємодії – соціальне партнерство соціальних суб'єктів у реалізації державної екологічної політики.

Основними функціональними завданнями інституційного механізму державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики є: 1) формування інституційної системи управління у сфері захисту довкілля; 2) унормування та впорядкування партнерської взаємодії між суб'єктами управління у сфері реалізації екологічної політики; 3) нормативно-правове регулювання інституційного середовища у сфері охорони довкілля.

Звичайно, виокремлені механізми державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики не являють собою вичерпну систему державного регулювання у сфері охорони навколишнього середовища, але виступають як провідні групи державно-управлінських механізмів, як сукупності відповідних методів, засобів, прийомів та інструментів управління. Виділені механізми управління знаходяться в системній взаємодії один з одним і виявляють свою ефективність як сукупний синергетичний результат впливу на об'єкт управління.

Регіональний чинник системи механізмів державного управління відіграє важливу роль у реалізації екологічної політики в територіальному розрізі, що залежить від таких складових частин, як екологічний стан регіону, рівень урбанізації, наявність промислового й сільськогосподарського комплексу, інституційна сформованість органів регіональної та місцевої влади, розвиненість громадянського суспільства тощо.

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки й збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) й організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [12, с. 22], а тому сприяє підвищенню ефективності адміністративно-організаційного, фінансово-економічного й інституційного механізмів державного управління у сфері охорони довкілля, що втілюється в стратегію регіональної екологічної політики, завданнями якої є: розробка та виконання середньострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища як основного інструмента реалізації національної екологічної політики на регіональному рівні; розробка методології та підготовка місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища; впровадження екологічної складової частини в стратегічні документи розвитку міст і регіонів.

У цілому, забезпечення стійкого соціального, економічного й екологічного розвитку регіону неможливе без проведення активної регіональної екологічної політики, а також без формування дієвої системи механізмів державного управління у сфері охорони довкілля.

У сучасних умовах розвитку України євроінтеграція виступає пріоритетним фактором формування та реалізації екологічної політики, що закріплено в Угоді про асоціацію України з ЄС [5]. На рівні функціонування механізмів управління сферою охорони довкілля це відбивається таким чином: 1) на рівні нормативно-правового механізму – адаптація національного екологічного законодавства до європейського; 2) на рівні адміністративно-організаційного механізму – впровадження систем екологічного менеджменту і його інструментів на основі європейських стандартів; 3) на рівні фінансово-економічного механізму – формування сприятливих умов для розвитку «зеленої» економіки й «зеленого» інвестування; 4) на рівні інформаційно-комунікаційного механізму – розвиток електронного екологічного урядування та впровадження новітніх освітніх практик формування екологічної свідомості; 5) на рівні інституційного механізму – інкорпорація європейських практик публічного управління у сфері реалізації екологічної політики.

Висновки. Механізми державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики виступає як система інструментів, функціональними завданнями якої є: нормативно-правове регулювання у сфері захисту довкілля; структурно-функціональне й організаційно-управлінське забезпечення контролю та моніторингу в екологічній сфері; сприяння сталому розвитку держави, суспільства й територій.

Основними механізмами державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики виділено: нормативно-правовий; адміністративно-організаційний; фінансово-економічний; інформаційно-комунікаційний; інституційний, на вдосконалення та відтворення яких впливають: регіональна специфіка державного управління; державно-приватно-громадське партнерство в управлінні охороною довкілля; євроінтеграційні орієнтири екологічного розвитку на національному й регіональному рівнях.

Перспективним напрямком подальших досліджень є аналіз сучасного стану реалізації механізмів державного управління у сфері екологічної політики з урахуванням специфіки регіонального розвитку України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрієнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.

2. Балюк Г.І. Правові засади державної екологічної політики України: сучасні проблеми. *Екологічне право України*. 2017. № 3–4. С. 8–15.

3. Білоскурський Р.Р. Державне регулювання еколого-економічного розвитку: сутність, принципи, завдання. *СХІД. Економічні науки.* 2016. № 6 (146). С. 5–10.

4. Білоскурський Р.Р. Механізми державного регулювання в системі еколого-економічного розвитку України. *Український журнал прикладної економіки*. 2017. Том 2. Випуск 1. С. 14–27.

5. Глава 6 Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС / Міністерство енергетики і захисту довкілля. URL: https://menr.gov.ua/timeline/evrointegraciya.html.

6. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Колєнов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2017. 244 с.

7. Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII / Верховна Рада України. *Вісник Верховної Ради України*.2019. № 16. Ст.70. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19?lang=uk.

8. Колєнов О.М. Теоретичні засади механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. 2014. Вип. 38. С. 354–360.

9. Колєнов О.М. Пріоритети реалізації й оцінювання державної політики у сфері екологічної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2017. Вип. 2. С. 127–133.

10. Малеки О.А. Механізми формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 19. С. 96–99.

11. Марич Х.М. Співвідношення державної екологічної політики і екологічного законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. *Екологічне право*. 2019. № 11. С. 187–191.

12. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / кол. авт. ; за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

13. Омаров А.Е. Управлінські механізми державної політики забезпечення екологічної безпеки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. №3 (54). С. 1–7.

14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

15. Сергієнко Л.В., Дзюбенко О.М., Ожго С.В. Державна екологічна політика України та правовий механізм її формування і реалізації. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3 (89). С. 191–200.

ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ФАНДРЕЙЗИНГУ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

APPLICATION OF FUNDRAISING TOOLS FOR THE IMPLEMENTATION OF OTG PROJECTS OF LOCAL SIGNIFICANCE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.6

Данилова Л.В.
к. пед. наук,
старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування
ДВНЗ «Херсонський національний технічний університет»

У статті досліджуються особливості застосування інструментів фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення об 'єднаних територіальних громад як одного з важливих структурних елементів у системі діяльності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах. Проаналізовано питання теоретичного обґрунтування з метою реалізації проєктів місцевого значення об 'єднаних територіальних громад. Проаналізовано сутність технології «фандрейзинг», застосування якої дозволяє розв 'язати ряд соціальних проблем на державному й регіональному рівні. Розглядаються умови застосування технології фандрейзингу в діяльності об 'єднаних територіальних громад і наводиться обґрунтування її необхідності. Обґрунтовується необхідність застосування технології фандрейзингу в діяльності об 'єднаних територіальних громад для зміцнення їх політичної та економічної самостійності в розв 'язанні питань життєдіяльності локальних територій. Представлено характерні особливості можливості імплементації інструментарію фандрейзингу з урахуванням специфіки функціонування органів місцевого самоврядування. Досліджено обставини, які зумовлюють зменшення обсягів фінансування соціально значущих проєктів, що вимагає пошуку фінансування та вибору фандрейзингу відповідно до потреб і можливостей об 'єднаних територіальних громад, презентації розроблених проєктів на відповідному рівні, пошуку шляхів їх впровадження в дію. Обґрунтовано доцільність застосування відповідного інструменту фандрейзингу з урахуванням тривалості проєкту, результативності розробленого інструменту для отримання коштів, собівартості організаційного етапу фандрейзингової діяльності, обсягів наявних коштів. Розкрито ряд головних вигод від застосування інструментів фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення об 'єднаних територіальних громад задля забезпечення належного рівня життя населення. Запропоновано застосування інструментів фандрейзингу як сучасного механізму покращення процесу прийняття рішень стосовно реалізації проєктів місцевого значення об 'єднаних територіальних громад, що дасть можливість накопичувати, обробляти, аналізувати та, як результат, отримувати очікуваний соціальний ефект.

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, об 'єднані територіальні громади, фандрейзинг, муніципальний фандрейзинг, краудфандинг, ендавмент.*

The paper studies the peculiarities of the application of fundraising tools for the implementation of projects of local importance OTG as one of the important structural elements in the system of local government in modern conditions. The issues of theoretical substantiation for the purpose of realization of projects of local value of OTG are analyzed. The essence of the concept of "fundraising", which has become widespread in Ukraine recently, but is actively used in world practice and allows to solve a number of social problems both at the regional level and at the state level. The conditions of application of fundraising technology in the activity of OTG are considered and the substantiation of its necessity is given. The necessity of application of fundraising technology in OTG activity for strengthening of its political and economic independence in the decision of questions of vital activity of local territories is proved. Characteristic features of the possibility of implementation of fundraising tools are presented, taking into account the specifics of the functioning of local governments. The circumstances that lead to a decrease in funding for socially significant projects, which requires finding funding and choosing fundraising in accordance with the needs and capabilities of OTG, presentation of developed projects at the appropriate level, finding ways to implement them. The expediency of application of the corresponding fundraising tool is substantiated taking into account taking into account the duration of the project, the effectiveness of the developed tool for obtaining funds, the cost of the organizational stage of fundraising activities, the amount of available funds. A number of main benefits from the use of fundraising tools for the implementation of projects of local significance OTG to ensure a decent standard of living. It is proposed to use fundraising tools as a modern mechanism for improving the decision-making process for the implementation of projects of local significance OTG, which will provide an opportunity to accumulate, process, analyze, and as a result, get the expected social effect.

Key words: *local governments, OTG, fundraising, municipal fundraising, crowdfunding, endowment.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Незважаючи на постійно зростальний обсяг соціальних ініціатив, Україна суттєво відстає від інших країн за кількістю, обсягом фінансування та показниками ефективності стосовно результативності впровадження пріоритетних соціально-економічних заходів і програм. У такому контексті важливе значення займає фандрейзинг, котрий являється ефективним механізмом залучення та застосування позабюджетних ресурсів, сконцентрований на пошук джерел асекурації соціальних програм, науково-дослідних проєктів, діяльності неприбуткових організацій. Вливання фандрейзингових коштів у проєкти місцевого значення об'єднаних територіальних громад (далі –

ОТГ) можна розглядати як соціальні інвестиції, котрі дозволяють розвивати людські ресурси, формувати новітні послуги, забезпечувати додаткові робочі місця, тим самим покращуючи кондиції життя населення.

Оскільки фандрейзингові ресурси можуть залишатися головним компонентом ресурсної бази ОТГ за умови належного підходу до їх застосування в проєкти місцевого значення з урахуванням майбутніх можливостей, головними джерелами таких ресурсів є фінансові ресурси приватних осіб, комерційних організацій, фондів, урядових організацій. Отже, множина питань, пов'язаних із застосуванням інструментів фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення ОТГ, зумовлює доцільність ґрунтовних теоретичних досліджень і практичних заходів у напрямі обґрунтування його характерних ознак. Оскільки зазвичай перешкодою в реалізації некомерційних проєктів є відсутність фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення виконання покладених на органи місцевої влади завдань та обов'язків щодо підтримки як економічного, так і соціально-культурного розвитку на місцях, де розв'язання цієї проблеми лежить у площині залучення додаткових фінансових ресурсів, тому актуальним є розгляд застосування інструментів фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематику застосування інструментів фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення ОТГ досліджує значна кількість науковців. Зокрема, наукові праці А.М. Соколової [6], А.О. Дєгтяр [5], В.О. Огородник [7], І.Й. Круп'як [12], К.О. Ковязіної [10], Л.Б. Круп'як [12], Н.В. Патерук [14], О.Я. Бабій [13], О.В. Чернявської [6], Р.Г. Соболь[5], Т.М. Боголіб [11], Ю.В. Аксютина [3], I. Sydor [8], T. Skoblyak [8] присвячені аналізу деяких аспектів та особливостей застосування інструментів фандрейзингу в сучасних умовах у рамках глобалізаційних процесів, які вплинули на генезис і становлення проєктів місцевого значення ОТГ.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У вітчизняній і зарубіжній літературі достатня кількість праць із досліджуваної проблематики – реалізації проєктів місцевого значення ОТГ, – проте досліджень саме щодо аналізу напрямів застосування інструментів фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення ОТГ мало. Загальне розв'язання цієї проблеми й надалі залишається актуальним.

Мета статті. Метою статті є дослідження застосування інструментів фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення ОТГ задля досягнення цілей діяльності за потрібними напрямками. Для досягнення мети сформовано такі завдання:

1) визначити сутність та описати особливості фандрейзингу для реалізації проєктів;

2) описати особливості застосування інструментів фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення ОТГ;

3) проаналізувати основні інструменти фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення ОТГ.

Під час проведення дослідження були використані загальнонаукові й спеціальні методи дослідження, зокрема аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, системно-структурний аналіз.

Виклад основного матеріалу. Участь громадян у процесах місцевого самоврядування є обов'язковою умовою для цивілізованого демократичного розвитку будь-якої держави. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] визначає широкий спектр форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування (далі – МСУ), де серед них особливе місце займає добровільне об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ). Відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] ОТГ є самоорганізацією громадян за місцем їх проживання на частині території поселення для самостійного й під свою відповідальність здійснення власних ініціатив із питань місцевого значення. Самостійно організовуючись в ОТГ і взаємодіючи зі структурами й організаціями різних форм власності, населення здатне позиціювати себе як джерело й носій влади на локальній внутрішній території [3, с. 250–251].

Головна роль ОТГ, яка полягає в забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, на сучасному етапі є ключовою. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні принципи якої були схвалені 2014 року, а практична імплементація відбулася з 2015 року, виявилась серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ Урядом країни. Оскільки реформу децентралізації спрямовано на формування сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, потрібно наділити територіальні громади повноваженнями й ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток і надання населенню високоякісних і доступних публічних послуг [4].

Як зазначають провідні науковці, невеликий обсяг доходів не дає реальних можливостей регіональній владі бути фінансово непідлеглою та діяти в регіонах, впливаючи на соціально-економічні процеси. Доступ на ринки запозичень стримується через високі ставки, сплата яких перевищує навантаження на місцеві бюджети. Надходження від комунальних підприємств не завжди покривають витрати на їх утримання, а механізм використання бюджетних коштів не забезпечує задоволення суспільних потреб [5].

На сучасному етапі серед усіх відомих інструментів залучення фінансових ресурсів фандрейзинг уже зарекомендував себе як ефективний інструмент у структурі потенційних джерел фінансування. У такому випадку під некомерційним проєктом слід розуміти сукупність запланованих заходів, поєднаних спільними цілями, які спрямовані на досягнення соціального ефекту, а не на отримання прибутку.

Фандрейзинг як найновіший механізм залучення фінансових ресурсів активізує свою діяльність в Україні, тому водночас відбувається радикальне переосмислення категорії фандрейзингу, яке трактується не як залучення фінансових ресурсів для покриття його існування, а як запрошення інвесторів, спонсорів, меценатів до участі в соціально важливих місцевих проєктах.

Трактування поняття фандрейзингу багатогранне й в науковій літературі розглядається з різних боків. На наш погляд, категорія фандрейзингу з боку професійної діяльності за мобілізацією фінансових та інших ресурсів із різних джерел буде найдеталізованіше виявлена в досліджуваній категорії для реалізації соціально значущих і неприбуткових науково-дослідних проєктів, які потребують спеціальних знань і навичок збору коштів, що може вплинути на прийняття позитивного донорського рішення [6, с. 11].

Особливістю концепції «фандрейзинг» є процес залучення не тільки грошових ресурсів, але й людських, матеріальних, інформаційних та інших ресурсів, необхідних для імплементації соціально важливого проєкту, заходу чи програми. Фандрейзинг як альтернативний механізм залучення коштів може бути використаний не тільки неприбутковими організаціями, а й державними органами у формі державного фандрейзингу. Найбільш доцільним та ефективним, на наш погляд, є його застосування на рівні об'єднаних територіальних громад для реалізації проєктів місцевого значення [7].

Децентралізація публічної влади, створивши нові можливості для розвитку місцевого самоврядування, також поставила перед інтегрованими територіальними громадами нові виклики стосовно питань просторового планування, формування нових точок економічного зростання, забезпечення соціальних стандартів жителів, розвитку інфраструктури, асекурації адміністративних послуг та інших питань. Нові виклики вимагають залучення значного обсягу фінансових ресурсів, оскільки на рівні місцевого самоврядування виявляється не досить власних податків і зборів задля розв'язання проблем, які постійно виникають.

Тому в контексті децентралізації органам місцевого самоврядування потрібно активно працювати над пошуком альтернативних шляхів залучення позабюджетних коштів для розв'язання утворюваних і поточних проблем. Фандрейзинг є актуальним на рівні ОТГ, оскільки безпосередньо зосереджений на пошук альтернативних джерел, що забезпечують надання для імплементації некомерційних програм і проєктів, які допомагають розв'язати важливі соціально-економічні проблеми.

У країні муніципальний фандрейзинг є не поширеною категорією в порівнянні з розвиненими країнами світу, що пов'язано з наявністю проблем, які заважають розвитку фандрейзингу: в більшості ОТГ відсутня стратегія збору коштів; відсутність інформаційних баз даних стосовно джерел фінансування; недостатня кількість фахівців, котрі здатні забезпечити якісне дослідження ринку, його моніторинг, обрання фінансового спонсора, подання заявки тощо. Фандрейзинг дедалі частіше сприймається як благодійність та як категорія стосовно реалізації соціальних проєктів, хоча таке поняття трактується набагато ширше. Він передбачає залучення ресурсів для комерційних проєктів, пошук фінансового спонсора, в також спонсорство за бартерною основою. Однією з визначальних поточних проблем місцевого розвитку є тенденція до забезпечення соціального розвитку й реалізації проєктів місцевого значення тільки користуючись бюджетними коштами [8, с. 236].

Тому фінансування сфери соціальних послуг і проєктів залишається в незадовільному стані, оскільки на такому етапі головним джерелом фінансування стосовно надання соціальних послуг є місцевий бюджет. Так, 85,5% наданої територіальними центрами соціального обслуговування грошової та натуральної допомоги були профінансовані коштом місцевих бюджетів і тільки 15,4% – із позабюджетних коштів [9].

Місцева влада майже не застосовує різні механізми фінансування розв'язання соціальних проблем громади, окрім бюджетних коштів різних рівнів. Поза увагою посадовців залиша-

ється використання різного роду інструментів фандрейзингу для залучення позабюджетних коштів, наприклад, тих, якими володіють негромадські організації. Застосовуючи такі інструменти, місцева влада може значно розширити можливості для імплементації необхідних програм і проєктів у соціальній сфері, тому в ідеалі фандрейзинг повинен використовуватися системно.

Важливо відзначити, що в деяких областях України проводились одноденні семінари-тренінги з фандрейзингу для представників різних громад, однак таких заходів замало для належного поширення успішного досвіду залучення додаткових позабюджетних коштів. Проте місцева влада не обов'язково повинна це здійснювати самостійно, найкращим рішенням є залучення зовнішніх фахівців із консалтингових фірм.

Ще одним важливим чинником, який гальмує розвиток системи надання соціальних послуг в ОТГ, є низький рівень співпраці між місцевою владою сусідніх громад, недостатнє усвідомлення перспективи від спільного розв'язання проблеми, що постає перед двома або більше громадами, й ефективності такого способу співробітництва. Прийнятий у 2014 році Закон України «Про співробітництво територіальних громад» забезпечив правові рамки для взаємодії громад із метою організаційного й інституційного забезпечення територіального розвитку. Тому кооперація громад має також проявлятись у сфері фандрейзингу, участі в програмах міжнародних організацій, оскільки це є ефективним способом для залучення додаткових фінансів на розв'язання спільних для громад проблем у межах спільних місцевих проєктів [10, с. 104].

Розвиток фандрейзингу на рівні ОТГ в Україні вирізняється низкою чинників, що стимулюють та обмежують його імплементацію. До основних чинників, які впливають на успішність фандрейзингової компанії, належать такі: позитивний імідж ОТГ, сформований у процесі спілкування з представниками організації-донора; досвід наукової співпраці з бізнес-структурами; досвід кооперації з іншими благодійними організаціями; наявність серед членів організації-реципієнта відомих політичних або культурних діячів; якісно розроблений проєкт; наявність особистих якостей фахівця по фандрейзингу, а саме уміння розповідати й переконувати [11].

Водночас обмежувальними чинниками розвитку фандрейзингу є: застосування «примусової благодійної допомоги» в державних закладах освіти, медицини тощо; відсутність єдиного інформаційного центру, котрий надавав би інформацію про благодійні організації та їх представників, перевіряв законність і доцільність їх існування, а також забезпечував би юридичну допомогу тощо; «нецільове» застосування благодійних коштів і відсутність міри покарання учасників проєкту; фінансові установи не доводять до відома осіб, котрі відкривають благодійні рахунки, на які спрямовуватимуться кошти, що вони можуть вважатися нецільовими й підлягати оподаткуванню; відсутність податкових стимулів; значна чисельність шахраїв і шахрайських схем; низький рівень юридичної та економічної культури населення тощо. Як наслідок, такі фактори формують стійку недовіру й загальне нерозуміння сенсу доброчинності й імплементацію фандрейзингу в українському суспільстві. До основних інструментів фандрейзингу відносять такі (див. рис. 1).

Як зазначалось вище, державними коштами фінансуються переважно всі проєкти децентралізації та місцевого самоврядування, а залучення фандрейзингових ресурсів сприяє розв'язанню соціально значущих проблем, збільшенню добробуту населення, якості його життя, покращенню здоров'я, зростанню свідомості громадян країни [12].

Донорську допомогу ОТГ можуть отримати від міжнародних фондів за умови успішного подання проєктної заявки, де значна чисельність донорських структур можуть надавати кошти без оголошення конкурсу із чітко визначеним дедлайном. Тому важливими є конкурси посольств розвинених країн світу, конкурси

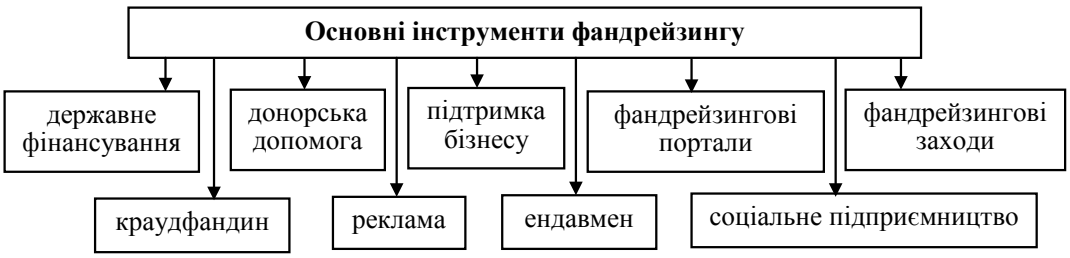

Рис. 1. Основні інструменти фандрейзингу

Примітка: сформовано на основі джерела [12]

інституцій ЄС та ООН, міжнародних і регіональних банків, а також конкурси урядових структур іноземних країн [13].

В Україні функціонують також чисельні неурядові фонди, що можуть підтримати проєкт місцевого значення ОТГ у пріоритетній для них галузі стосовно програми підтримки демократії, молоді, науки, культури тощо. Дохідна частина соціального підприємства спрямовується на розвиток бізнесу, громадських справ і розв'язання гострих суспільних проблем. Зазвичай соціальний бізнес дозволяє ОТГ самостійно розробляти продукт для цільової аудиторії та продавати його, де в результаті продажу ОТГ отримують прибуток і застосовують його з метою розв'язання певної соціальної проблеми. Важливими для ОТГ є послуги біржі для поширення соціальної реклами, які надаються безоплатно. Біржа виступає посередником між тими, кому потрібна якісна соціальна реклама, й тими, хто може її створити. Разом із тим набули широкого розповсюдження та популярності престури, що пояснюють цілі й особливості функціонування ОТГ, які створюють суспільний вплив і цілісну глибину діяльності, а також допомагають привернути партнерів й спонсорів, ЗМІ й інші цільові аудиторії [14].

Механізм фандрейзингу містить також сучасні засоби поширення інформації із застосуванням цифрової передачі даних, використанням візуальних подразників сприйняття інформації для залучення численної аудиторії до розв'язання соціальних проблем. Реалізація фандрейзингових проєктів передбачає велику промо-компанію, котра базується на застосуванні всіх видів засобів масової інформації, громадських організацій, PR-компаній для розповсюдження інформації про проєкт та актуальність його імплементації, акцентуючи на важливості внеску й статусу кожного з його учасників.

Інтеграцію людей, які добровільно об'єднують свої грошові чи інші ресурси задля підтримки окремих людей, територіальних громад чи організацій, називають краудфандингом, котрий передбачає можливість людей матеріально підтримати важливі ініціативи або стартап-проєкти. Краудфандинг-платформи дозволяють публікації в мережі й реалізацію найрізноманітніших проєктів. Визначальною умовою є встановлення мінімальної суми для реалізації проєкту. За допомогою такого ресурсу надається визначена кількість днів для збору вказаної суми, а якщо на кінець терміну не було зібрано відповідну кількість коштів, вони повертаються інвесторам [12].

Ендавмент являє собою фінансовий інструмент, який передбачає, що ОТГ, отримавши кошти від надавача ендавменту, інвестує їх, а отриманий дохід спрямовується на передбачені надавачем цілі, пов'язані з розвитком соціальної інфраструктури на благодійній основі. Ендавмент дозволяє інвестувати кошти задля одержання доходу, однак він зобов'язаний скеровувати весь отриманий дохід на користь тих ОТГ, для підтримки яких він був створений. Відмінністю ендавменту від звичайної благодійної організації є виключно цільовий характер діяльності. Отже, ендавмент асекурує фінансову стабільність благодійної діяльності за допомогою одержання гарантованого пасивного доходу, створення довготривалого джерела фінансування певної некомерційної діяльності [14].

Отже, інструменти фандрейзингу не є універсальними для реалізації проєктів місцевого значення ОТГ. Доцільність застосування кожного інструменту залежить від конкретної ситуації та умов. У процесі вибору того чи іншого інструменту фандрейзингу необхідно врахувати: тривалість проєкту; час надходження коштів до ОТГ; ефективність інструменту для збору необхідної суми коштів; вартість організаційного етапу фандрейзингової діяльності; вплив інструменту на імідж і репутацію ОТГ у місцевій спільноті; оцінку наявних джерел фінансування [12].

Отже, муніципальний фандрейзинг відіграє важливу роль в успішному переконанні інших людей стосовно проєктів місцевого значення, які заплановані чи здійснені в громаді, заслуговують на додаткову підтримку й увагу з боку донорів і спонсорів. Успіх фандрейзингу значною мірою залежить від того, наскільки муніципальний фандрейзер має професійні навички із залучення зовнішніх ресурсів.

Висновки. Ураховуючи результати дослідження, можемо підсумувати, що спроможною ОТГ являється така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні й кадрові ресурси є достатніми для розв'язання її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. Упровадження інструментів фандрейзингу для реалізації проєктів місцевого значення ОТГ сприяє підвищенню ефективності забезпечення сталого розвитку громад. Сучасне впровадження реформи надання соціальних послуг також тісно пов'язане з децентралізацією влади, що створює нові можливості для місцевої влади в покращенні системи надання соціальних послуг у громаді. Однак існують труднощі у фінансуванні розвитку системи надання соціальних послуг, а також неспроможність місцевої влади залучати додаткові позабюджетні кошти, зокрема шляхом фан-

дрейзингу. Водночас використання нових механізмів фінансування та активізація співробітництва матиме позитивні економічно-соціальні ефекти для організаційного й інституційного забезпечення розвитку системи надання соціальних послуг, підвищення їхньої якості, адресності й доступності в громадах, що в сукупності сприяє вдосконаленню системи управління на місцевому й державному рівнях.

Перспективним напрямом подальших досліджень із проблематики є досконале опанування інструментами реалізації фандрейзингу й усвідомлення відмінностей між інструментами для різних категорій донорів, що представляє як наукову, так і прикладну цінність, і розробка оптимальної методики, що дозволить завдяки співпраці й взаємній вигоді від реалізації проєктів місцевого значення ОТГ реалізовувати соціальну політику.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 03.12.2020).

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII (зі змінами від 05 грудня 2019 р. № 348-IX) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 13. Ст. 69. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення: 06.12.2020).

3. Аксютина Ю.В. Технология фандрайзинга в деятельности территориального общественного самоуправления по реализации социально значимых проектов (опыт города Перми). *Соврем. город: власть, упр., экономика*. 2017. Т. 1. С. 250–259.

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (дата звернення: 03.12.2020).

5. Дєгтяр А.О., Соболь Р.Г. Фінансове забезпечення розвитку ОТГ. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_1_40 (дата звернення 03.12.2020).

6. Чернявська О.В., Соколова А.М. Фандрайзинг : навчальний посібник. 2-ге вид., з доопрац. та допов. Київ : Алерта, 2015. 272 с.

7. Огородник В.О. Фандрайзинг — інструмент активізації соціально-відповідальної взаємодії суб'єктів суспільних відносин. *Економіка і організація управління.* 2014. Вип. 1–2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eiou_2014_1-2_30 (дата звернення 03.12.2020).

8. Sydor I., Skoblyak T. Fundraising in Ukraine: essence and prospects of development. *Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації* : збірник тез IV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Хмельницький, 20 вересня 2019 року / за заг. ред. д. е. н., проф. В.П. Синчака. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. С. 235–237.

9. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/ (дата звернення: 03.12.2020).

10. Ковязіна К.О. Актуальний стан системи надання соціальних послуг: що дають реформи? *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 3–4. С. 100–107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2018_3-4_13 (дата звернення: 03.12.2020).

11. Боголіб Т.М. Освітній та науковий фандрайзинг в Україні. *Наукові праці Донецького національного технічного університету. Сер.: Економічна*. 2014. № 5. С. 11–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdntu_ekon_2014_5_4 (дата звернення: 03.12.2020).

12. Круп'як І.Й., Круп'як Л.Б. Особливості розвитку фандрайзингу в Україні. *Ефективна економіка*. 2019. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7323 (дата звернення: 03.12.2020).

13. Бабій О.Я. Фандрайзинг для новачків: з чого почати отримувати гранти для своєї громади. *Фактор.* 2017. № 5. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/may/issue-5/article-27472.html (дата звернення: 03.12.2020).

14. Патерук Н.В. Фандрайзинг: як і де залучати ресурси громадським організаціям. 2018. URL: https://www.prostir.ua/?kb=fandrajzynh-yak-i-de-zaluchaty-resursyhromadskym-orhanizatsiyam (дата звернення: 03.12.2020).

ДЕРЖАВНИЙ СЕРВІС ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

PUBLIC SERVICE AS A TOOL FOR IMPLEMENTING PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.7

Крижевський В.В.
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

На сучасному етапі соціально-економічного й політичного розвитку відбувається методологічна й технологічна деконструкція держави як суб 'єкта реалізації сервісних функцій, гаранта соціальної безпеки життєдіяльності суспільства й інституту забезпечення результативної взаємодії органів державної влади, суспільства й бізнесу. З огляду на це в Україні артикулюється доцільність утвердження багатоманітності державного сервісу як невіддільної структурно-функціональної умови забезпечення ефективності системи публічного управління шляхом надання не формальних, нав 'язаних квазіпослуг, а об 'єктивних детермінованих суспільними вимогами послуг. Держава, стимулюючи інтерес суспільства щодо розширення свого сервісного потенціалу, здобуває максимальну можливість реалізації своєї політики в інтересах громадян. Це увиразнює гностичну й технологічну необхідність запровадження ефективної публічної політики держави у сфері забезпечення реалізації державного сервісу, завдяки чому її інституційна монополія стає умовною, а суспільство здобуває реальний ресурсний потенціал функціонального впливу на зміну якості інститутів держави.

У межах статті здійснено аналіз особливостей реалізації державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку, на підставі чого схарактеризовано його як структурну складову частину, так і необхідну умову результативності сучасної сервісної держави; розкрито основні тенденції розвитку державного сервісу в добу постмодерну, серед яких державний патерналізм, розвиток інформаційно-комунікативних технологій (електронне врядування), внутрішня інституційна й функціональна деконструкція; показано доцільність формування мережевого публічного управління, в основі якого лежить розгалужена система державного сервісу; визначено принципи державного сервісу, розроблено основні складові й технологічні прийоми результативності мережевої організації публічного управління.

Ключові слова: *державний сервіс, державні послуги, активні послуги, пасивні послуги, сервісна держава, сфера державного сервісу, публічне управління, сервісна реалізація державного управління, постмодерна держава.*

At the present stage of socio-economic and political development, there is a methodological and technological deconstruction of the state as a subject of service functions, the guarantor of social security of society and the institution of effective interaction between government, society and business. In view of this, in Ukraine the expediency of establishing the diversity of public service as an integral structural and functional condition for ensuring the effectiveness of the public administration system by providing not formal, imposed quasi-services, but objective services determined by social requirements. The state, stimulating the public interest in expanding its service potential, gets the maximum opportunity to implement its policy in the interests of citizens. This emphasizes the gnostic and technological need to implement an effective public policy in the field of public service, so that its institutional monopoly becomes conditional, and society acquires a real resource potential of functional influence to change the quality of state institutions.

Within the limits of the given article the analysis of features of realization of the state service in the field of public management in modern conditions of social development is carried out, on the basis of which it is characterized as a structural component and a necessary condition of efficiency of the modern service state; revealed the main trends in the development of public service in the postmodern era, including state paternalism, the development of information and communication technologies (e-government), internal institutional and functional deconstruction; the expediency of forming a network public administration based on an extensive system of public service is shown; the principles of public service are determined, the main components and technological methods of efficiency of the network organization of public administration are developed.

Key words: *public service, public services, active services, passive services, service state, sphere of public service, public administration, service realization of public administration, postmodern state.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. На сучасному етапі соціально-економічного й політичного розвитку відбувається методологічна й технологічна деконструкція держави як суб 'єкта реалізації сервісних функцій, гаранта соціальної безпеки життєдіяльності суспільства й інституту забезпечення результативної взаємодії органів державної влади, суспільства й бізнесу. З огляду на це в Україні артикулюється доцільність утвердження багатоманітності державного сервісу як невіддільної структурно-функціональної умови забезпечення ефективності системи публічного управління шляхом надання не формальних, нав 'язаних квазіпослуг, а об 'єктивних детермінованих суспільними вимогами послуг. Держава, стимулюючи інтерес суспільства щодо розширення свого сервісного потенціалу, здобуває максимальну можливість реалізації своєї політики в інтересах громадян. Це увиразнює гностичну й технологічну необхідність запровадження ефективної публічної політики держави у сфері забезпечення реалізації державного сервісу,

завдяки чому її інституційна монополія стає умовною, а суспільство здобуває реальний ресурсний потенціал функціонального впливу на зміну якості інститутів держави. Завдяки цьому з ‘являється своєрідна сервісна легітимація функціональної тріади відносин «держава – суспільство – бізнес», яка закладає передумови для еволюції демократизації публічного управління, ідентифікуючи тонку лінію між державою та ринком, між державою та суспільством. Гностичне прагнення методологічної трансформації функціонального арсеналу сучасної держави зумовлює доцільність глибинної теоретико-методологічної артикуляції державного сервісу як інструменту реалізації публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Гностичний контекст ідентифікації державного сервісу запропоновано в концепції західноєвропейських вчених, які його розвиток пов ‘язують із сучасними умовами постіндустріального розвитку, що привели до виникнення нових послуг і технологій, що й висуває новітні критерії вимог до функціонування сучасної держави як інституту «служіння» громадянину. Виходячи із цього, на думку *С. Оурел,* «державний сервіс» як інструмент публічного управління має бути зорієнтованим на інтереси й потреби економіки держави з метою забезпечення її конкурентоздатності, яка визначається здатністю стабільної життєдіяльності громадян. Дотримуючись такого контексту, для більшості наукових шкіл у сфері дослідження державного сервісу актуалізується певний блок проблемних питань, серед яких: дослідження змісту й специфіки сфери послуг та її впливу на науково-технічний і соціально-економічний прогрес держави; розвиток методологічних положень сервісології (науки про сферу сервісу та її розвитку); розвиток чотирирівневої моделі послуг; дослідження можливих підходів до підвищення якості послуг та ефективності управління сферою послуг в умовах розвитку сучасних інформаційних технологій [2, с. 77]. Розв ‘язання таких методологічних проблем дозволить сформувати цілісну в теоретичному й практичному відношенні сферу державної сервісології, яка слугуватиме результативності функціонування сфери публічного управління.

У контексті забезпечення розвитку сфери державного сервісу розроблено концепцію *У. Крістелла*, який під нею розуміє сферу діяльності держави за наданням послуг населенню. Виходячи із цього, сфера державних послуг розглядається ним як «інструмент держави щодо підтримання працездатності, адаптації та розвитку техносфери, економіки й соціальної сфери» [3, с. 478]. Водночас важливу роль учений відводить аналізу техносфери як сегменту біосфери, який перетворений відповідно до потреб людини й потребує постійної участі держави щодо забезпечення стабільності функціонування суспільства. З огляду на це державна послуга розглядається ним як «будь-який захід, діяльність або вигода, які одна зі сторін може запропонувати іншій стороні та які в основному невловимі й не приводять до опанування будь-чим» [3, с. 480].

Ураховуючи такий аспект, методологічно ціннісним щодо ідентифікації сутності сервісної сфери держави є підхід, у межах якого артикульовано увагу на відтворенні різних видів послуг, які надаються державою громадянам і забезпечують стабільність функціонування взаємодії держави й суспільства у XXI столітті. Це свідчить про те, що забезпечення державного сервісу системою публічного управління передбачає активну участь держави в забезпеченні «індикативних інтересів» громадян. Виходячи із цього, державна послуга визначається вченим як «споживацька вартість діяльності органів публічної влади, яка забезпечує можливість опанування «не осягненим» у матеріальному відношенні об ‘єктом». З огляду на такий контекст ідентифікації, державна послуга розглядається як «спосіб та інструмент задоволення економічних, соціальних або технічних потреб, які характеризуються нематеріальністю (неосяжністю)» [4, с. 67]. Це свідчить про те, що державна послуга в загальнометодологічному відношенні характеризує нерозривність її відтворення та споживання, оскільки вона поєднує в часі й просторі процес створення, розподілу й споживання відповідного продукту. Ураховуючи розвиток сучасних інформаційно-комунікативних технологій, спрямованих на спрощення відповідних процедур надання державних послуг, останні набувають форму товару, коли передбачають контакт зі своїм споживачем або виключають такий контакт. У результаті цього надзвичайно складним питанням є ідентифікація опції якості державних послуг за умови відсутності чітких стандартів їх надання, а також їх мобільності й структурної непостійності. Такий контекст суттєвою мірою ускладнює процесуальну сторону сфери публічного управління, через що його організаційна структура також зазнає певних технологічних деструкцій. Це свідчить про те, що нестабільність факторів, залучених у сфері публічного управління, порушує стабільність органіки державного сервісу, який, виходячи із цього, вимушений доповнюватись допоміжними процедурами й засобами.

Здійснюючи аналіз державного сервісу, окрему увагу варто приділити концепції державної опіки як інструменту реалізації публічного управління. У такому відношенні визначальний інтерес становить концепція *М. Крозьє*, який під нею розуміє «систему відносин влади й громадян як елементу механізму забезпечення їх прав і свобод» [5, с. 10]. Виходячи із цього, доцільність запровадження державної опіки як структурної складової частини державного сервісу зумовлена необхідністю модифікацій взаємодії взаємовідносин держави й суспільства з метою реалізації результативного публічного управління. З огляду на такий контекстний ряд методологічного використання державної опіки, вона являє собою «особливий стиль адміністративної діяльності», який формує технологію діяльності державно-владних інститутів і структур, що акумулюють свій функціональний ресурс на виключному служінні й підтримці ініціатив громадян. Це свідчить також і про те, що результативність державної опіки визначається рівнем довіри громадян до діяльності інститутів держави. На думку вченого, довіра громадян до влади «завжди мала й має державницький характер і пов ‘язана з відчуттям єдності цілей держави й суспільства, а отже, із сервісним потенціалом публічного управління» [5, с. 12]. Слідуючи цьому, державна опіка громадян має бути технологічно збалансованою, гарантуючи економічну, політичну, правову й культурну свободу громадян.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У сучасних умовах постмодерного розвитку відбувається гностична й технологічна трансформація концептуального й ресурсного потенціалу держави. Зберігаючи традиційну методологію свого функціонування та розвитку, вона набуває оновленої сутності реалізації інструментарію, який стирає тонкі кордони між його ринковою та сервісною синергією, демонструючи тим самим генезу публічної державності. Це в такий спосіб певним чином характеризує концептуальну й прагматичну спробу перебудувати державу та її ресурсний потенціал у напрямі розширення її сервісного простору, перетворивши її на виключно інституцію, яка здійснює функцію опіки інтересів і потреб громадянина чи відповідної інституції. З цією метою в більшості держав відбувається системне адміністративне реформування, яке пронизує її публічний сектор і стосується забезпечення економічної ефективної держави, її управлінської самодостатності, результативності бюрократичних процедур і стилістики розвитку публічного управління. Через утвердження такого методологічного формуляра виникає концепція «сервісної держави», яка «перебудовує всі вертикалі й горизонталі свого функціонування в унісон з очікуваннями й запитами громадян, переорієнтовуючи тим самим діяльність її інституцій на розвиток ринку послуг і створення матеріальних благ для громадян» [1, с. 380]. З огляду на це артикулюється принципово новий контекст функціонування держави в сучасному світі, який стосується відтворення та надання громадянам якісних управлінських послуг у формі реалізації високоефективного державного сервісу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – здійснити аналіз особливостей реалізації державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку. Досягнення мети зумовлює розв ‘язання таких завдань: схарактеризувати державний сервіс як структурну складову частину й необхідну умову результативності сучасної сервісної держави; розкрити основні тенденції розвитку державного сервісу в добу постмодерну, серед яких: державний патерналізм, розвиток інформаційно-комунікативних технологій (електронне врядування), внутрішня інституційна й функціональна деконструкція; показати доцільність формування мережевого публічного управління, в основі якого лежить розгалужена система державного сервісу; визначити принципи державного сервісу; розробити основні складові частини й технологічні прийоми результативності мережевої організації публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Визначальним фактором результативності становлення сервісної держави виступає здатність її інституцій слугувати реалізації запитів громадян. На підставі цього в більшості дослідницьких концепцій артикулюється доцільність ідентифікації ресурсного потенціалу держави, який слугує розвитку сфери публічного управління. Основними структурними елементами такого ресурсного потенціалу держави виступають: «швидкість прийняття рішень, гнучкість, мережева організація, відкритість і свобода маневру» [6, с. 133]. Це розкриває функціональну сутність розвитку сервісного потенціалу сучасної держави, технологія функціонування якої базується на запровадженні сервісного менеджменту, який перетворює діяльність її інституцій у суб ‘єкта просування відповідних послуг, що забезпечують ефект корисності сучасної держави перед громадянами. Отже, йдеться про швидкість функціонування сервіс-

ної органіки держави, виходячи з індикативних та об ‘єктивних потреб щодо отримання сервісної допомоги й збільшення ефекту її корисності для життєдіяльності громадян, з одного боку, а з іншого – щодо результативності функціонування інституцій публічного управління. У такому відношенні йдеться про запровадження відповідних сервісних стратегій, які слугують реалізації якісного замовлення суспільства щодо отримання певної допомоги від держави. У такий спосіб держава як сервісний інститут постає у формі багатофункціонального структурного елементу системи публічного управління, який забезпечує розроблення та запровадження стратегій державної політики в будь-якій сфері суспільного життя, що створюють такий сервісний продукт, як управлінську послугу, котра забезпечує стабільність розвитку й функціонування громадян.

Теоретико-методологічний аналіз державного сервісу як інструменту реалізації публічного управління зумовлює доцільність чіткої ідентифікації його сутності й структурних понять, які розкривають його зміст і функціональне забезпечення. У контексті здійснення дослідження варто вказати на певну методологічну афірмативність, яка характеризує більшість дослідницьких підходів зарубіжних і вітчизняних вчених щодо визначення структурних понять державного сервісу. Це свідчить про певну «методологічну розмитість» і «концептуальну розпорошеність», яка привела до певного термінологічного ототожнення відповідних категорій, котрі розкривають сутність і специфіку реалізації державного сервісу, що тим самим деструктивно позначилось на технології розвитку сучасної сервісної держави. Завдяки цьому в межах певних національних практик публічного управління сформувався власний термінологічний і методологічний простір ідентифікації сервісної держави та її інституційного забезпечення. Саме тому в більшості методологічних систем «сервісна держава» й «державний сервіс» розглядаються як тотожні величини, які характеризують сервісний підхід до публічного управління та критеріальні умови його модернізації. На підставі цього артикулюється практична доцільність не лише нормативного, але й концептуального закріплення понять, які розкривають сутність державного сервісу.

Державний сервіс є досить складним у методологічному відношенні явищем, яке виступає об ‘єктом вивчення багатьох предметних сфер сучасної науки (економіки, менеджменту, соціології, комунікативістики, психології та публічного управління). Це, з одного боку, спрощує методологію його ідентифікації, а з іншого – ускладнює можливість концептуальної конкретизації її функціонального змісту, оскільки кожна з дослідницьких сфер спрямована на проєктування та комплексне надання послуг із позицій врахування принципів і технологій взаємодії суб ‘єктів державного сервісу. Через це об ‘єктивним є твердження щодо відсутності натепер «завершеної теорії послуг, яка б систематизувала наявність методологічних і практичних підходів до управління такою сферою» [7]. Це безпосередньо зумовлює доцільність розроблення цілісної теорії державного сервісу, яка б слугувала розв ‘язанню актуальних теоретико-методологічних і практико-прикладних питань функціонування сервісної моделі публічного управління.

Досить «сильною» в методологічному відношенні є традиція до розширення державного патерналізму у сфері публічного управління. Підтвердженням цього слугує зростання настроїв громадян у більшості постмодерних суспільств, що всі їх проблеми має без виключення розв ‘язувати лише держава, що тим самим звужує їх можливість ресурсного впливу на формування та здійснення публічної політики держави. Саме тому, на думку *К. Осакве,* такі високі патерналістські вимоги нівелюють статус активності громадян у процесах творення та реалізації публічної політики держави, завдяки чому кожен громадянин демонструє абсолютну впевненість у тому, що нові ідеї та стандарти якості державного сервісу має запропонувати виключно держава. Використовуючи концепцію *Ю. Хабермаса,* в добу постмодерну формується певна ментальна звичка, яка призводить до «безініціативності громадян, дефіциту нових ідей, нерозв ‘язаності відповідних питань, до низької якості громадської дискусії, в тому числі й критичних виступів» [8]. Така ситуація свідчить про те, що високий рівень патерналізму у сфері публічного управління, який характеризується надмірною регламентованістю відповідних процесів у системі відносин «держава – громадянин – бізнес», закладає відповідні виклики для результативності її функціонування. У такому відношенні йдеться про те, що «патерналізм перетворює людину не в громадянина, а в підданого, породжуючи «споживацькі» відносини в суспільстві й привчаючи людину до пасивного виживання, обмежуючи її самостійну ініціативу» [8].

З огляду на це, аналізуючи патерналізм як одну з особливостей реалізації державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку, доцільно вказати на аспект, який є предметом дискурсу сучасної західноєвропейської науки й стосу-

ється деконструкції патерналізму. Йдеться про те, що централізована практика, яка лежить в основі нової ідеології публічного управління в добу постмодерну, стосується розподілу соціальних благ, слугує викликом для її функціонування. На підтвердження цього *Х. Хофманн* вказав на те, що «централізована система розподілу соціальних благ є абсолютно непотрібною в умовах функціонування держав з економічними системами, базованими на принципах вільної конкуренції» [9, с. 31]. Водночас теорія результативності публічного управління, яка ґрунтується на якості державного сервісу, свідчить про те, що «громадяни є платниками податків, і вони головні утримувачі державного апарату, а тому вони в праві вимагати від держави значущих дій по забезпеченню власних прав, у тому числі й в соціальній сфері» [9, с. 33]. Виходячи із цього, в головних сферах публічного управління – освіті й охороні здоров ‘я – громадянам має надаватись державна підтримка й державна допомога. Такий контекст свідчить про запровадження нової методології реалізації державного патерналізму, вивільненого від ринкових механізмів із новим наповненням правової та адміністративної регуляції державної політики.

З метою забезпечення результативності державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку доцільно виходити з виважених конструкцій запровадження державного патерналізму. Йдеться про забезпечення відповідного балансу в стосунках «держава – громадськість – бізнес», де кожен із цих суб ‘єктів, володіючи ресурсною автономністю, досягає можливості збереження активної позиції у сфері забезпечення результативності функціонування публічного управління. Виходячи із цього, *К. Кеніг* запропонував формулу «державного патерналізму як механізму обґрунтованого обмеження втручання держави у свободу дій людини й розширення ролі держави в соціальній сфері» [10]. Такий підхід свідчить про ілюстрацію нової функціональної ролі держави в сучасних умовах суспільного розвитку, відповідно до якої вона має зберігати й дотримуватись зобов ‘язань щодо здійснення політики, яка відповідає нормативно закріпленим зобов ‘язанням. У такий спосіб це свідчить про те, що державна політика у сфері забезпечення державного сервісу відповідає реалізації результативної стратегії патерналізму шляхом виконання соціальних зобов ‘язань, які структурно покладаються на сучасну державу.

У контексті аналізу особливостей реалізації державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку окрему увагу варто приділити розвитку інформаційно-комунікативних технологій, які структурно впливають на результативність функціонування сервісної системи держави. У такому відношенні йдеться про розвиток *“e-government”* (електронного врядування) як системи «державних послуг», яка передбачає надання органами державної влади певної підтримки суспільству в електронній формі щодо реалізації їх гностичних інтересів і потреб. Такий контекст розуміння державного сервісу стосується адміністративної діяльності органів публічної влади, яка забезпечує взаємодію із суспільством у напрямі реалізації його інтересів, включаючи функції у сфері національної безпеки, законотворчості, субсидіювання розвитку різних сфер суспільного життя. З огляду на це запровадження результативної практики електронного врядування в постмодерну добу передбачає трансформацію традиційної системи публічного управління шляхом переведення її інституційної та інструментальної системи на електронну форму. Це свідчить про те, що державний сервіс, набуваючи електронного увиразнення поряд із наданням електронних послуг, приводить до структурної модернізації вертикальних і горизонтальних комунікацій у сфері публічного управління. У такий спосіб запровадження практики електронного врядування як структурної складової частини державного сервісу в сучасних умовах суспільного розвитку покликана «посилити вертикальний контроль у сфері публічного управління шляхом налагодження зворотної взаємодії із суспільством за умови, якщо з державної вертикалі влади буде знято низку функцій за взаємодією з населенням і переведено їх у приватно-публічну сферу» [11, с. 229]. Такий підхід до розуміння особливостей державного сервісу у сфері публічного управління дозволяє мінімізувати функції соціальної держави й перевести її певні інституції на режим саморегулювання шляхом розширення сфери публічних послуг коштом приватного сектору.

Отже, головною особливістю державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку є внутрішня інституційна й функціональна деконструкція. Фактологічним підтвердженням цього є самоорганізація публічного управління, відповідно до якої значна кількість його функцій має бути вивільнена від бюрократичної регламентації держави шляхом зміцнення позицій громадського й приватного сектору задля ефективності виконання її «виключних функцій». За таких умов також знижується рівень відповідальності органів державної влади за результативність практики надання публічних послуг.

Це безпосередньо ставить питання про посилення результативності «внутрішнього державного сервісу», який стосується виключно організаційного й функціонального потенціалу структури органів державної влади, виключаючи водночас їх потенційну спроможність щодо забезпечення належної взаємодії із суспільством у напрямі надання певних управлінських послуг. Виходячи з такої логіки, постає питання, як збалансувати централізованість, гнучкість та автономність інститутів публічного управління у сфері реалізації ними відповідних сервісних функцій. На підставі цього чітко увиразнюється доцільність формування мережевого публічного управління, в основі якого лежить розгалужена система державного сервісу. Відповідно до такої концепції передбачається формування мережевої організації державної влади, де горизонтальні зв ‘язки, заміняючи владну вертикаль, розширюють технологічні можливості державного сервісу.

Екстраполюючи високу результативність мережевого публічного управління в напрямі забезпечення якості державного сервісу, що тим самим змінює традиційну архітектуру діяльності органів публічної влади, сформувалась окрема група вчених, яка вказала на її загрозу традиційним інститутам державності. У такому відношенні йдеться про те, що мережева організація публічного управління в окремих випадках, слугуючи запровадженню новітніх трансформаційних та організаційних технологій у сфері реалізації державного сервісу, призводить до розмивання певних технологічних прийомів її результативності. Виходячи із цього, *Х. Крюге* вказав на основні переваги мережевої організації публічного управління, які слугують розвитку сервісного потенціалу держави, включаючи відповідні технології серед них:

– технологія створення високоефективної бюрократії, здатної до самоорганізації, самоконтролю, професійної компетентності, відповідальності й ініціативності;

– технологія «мережевих рішень» – передбачає формування системи незалежних суб ‘єктів публічного менеджменту, які взаємодіють між собою з метою вироблення єдиного оптимального рішення;

– технологія «альтернативних рішень» – містить поряд із державними версіями управлінських рішень версії, які формуються компетентними інститутами громадянського суспільства;

– технологія «адміністративної автономії», яка визначає політичну й адміністративну незалежність посадових осіб під час прийняття управлінських рішень, підпорядкування їх лише закону й судовим рішенням;

– технологія «абстрактного правового регулювання», яка полягає в мінімізації детальної регламентації державної діяльності й побудові її на основі правових принципів і правових прецедентів (визначальна роль належить результативності побудови судової системи держави, яка визначає сферу державного сервісу);

– технологія «публічної конкуренції», яка базується на створенні системи конкурентних державних установ і саморегульованих організацій, які надають публічні послуги;

– технологія «мінімізації державних функцій», яка полягає в передачі частини функцій органам місцевого самоврядування, громадським експертним радам, саморегульованим організаціям, іншим інститутам громадянського суспільства [12, с. 329].

Запропонований вченим перелік результативних технологій мережевого публічного управління, який слугує розвитку державного сервісу, свідчить про децентралізацію державної влади, розвиток горизонтальних зв ‘язків і мінімізацію державних функцій у сфері його сервісного забезпечення. На підставі цього уявляється можливим чітко ідентифікувати основні технологічні атрибути, які визначають особливості державного сервісу у сфері публічного управління. Виходячи із цього, *М. Ансель* вказав на такі основні складові частини розвитку державного сервісу у сфері публічного управління, як: 1) високоосвічений, соціально орієнтований, культурно розвинений у правовому, політичному й професійному плані бюрократичний апарат; 2) розвиток інститутів громадянського суспільства, здатних здійснювати державні функції [13]. Саме ці дві складові частини є обов ‘язковою умовою для створення відповідних інституційних форм мережевого й сервісно-орієнтованого публічного управління. Виходячи із цього, визначальним принципом, який розкриває особливості державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку, є відповідність системної та технологічної діяльності органів публічної влади критеріальним інтересам суспільства, що визначають його сервісний потенціал. Йдеться про технологічну готовність і функціональну спроможність громадянського суспільства виконувати сервісні функції держави. Це безпосередньо передбачає запровадження концепції «інноваційної модернізації», яка б слугувала оновленню та розширенню переліку державних послуг та їх відповідності конкретним критеріям вимог, які висуває суспільство до органів публічної влади.

Аналізуючи особливості реалізації державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку, постає

питання щодо спроможності сервісних служб (публічної служби зокрема) щодо задоволення потреб громадян. Клієнтоорієнтованість діяльності публічної служби в постмодерний період вимагає від неї оперативності прийняття публічних рішень, гнучкості, мобільності щодо організації управлінських процесів, збалансування інституційних противаг між суб ‘єктами надання публічних послуг. Аби дотримуватись принципів стратегічної результативності надання публічних послуг, менеджери, залучені у сфері публічного управління, «мають комбінувати властивості основного продукту з додатковими елементами сервісу, аби в такий спосіб збільшити ефект корисності для споживачів відповідних послуг» [14]. З огляду на це сама результативність діяльності органів публічної влади в сучасних умовах суспільного розвитку визначається їх спроможністю розроблення мобільних «сервісних стратегій», які передбачають залучення, а подекуди й включення самих споживачів державного сервісу. Варто відзначити, що відтворення сервісних продуктів у сфері публічного управління має містити дотримання відповідних параметрів, серед яких «продукт, вартість, місце, просування, процес, виробництво, людський потенціал, показники якості, які дають синергетичний ефект, що сприяє результативності сервісного обслуговування громадян» [14]. Це свідчить про те, що однією з особливостей реалізації державного сервісу в сучасних умовах суспільного розвитку виступає налагодження результативної взаємодії держави й громадянина через надання першою якісних послуг. Такий контекст свідчить про формування сервісного підходу до розуміння держави, на яку покладається запровадження «мережевих форм реалізації управлінської взаємодії» із суспільством. У такий спосіб різні комунікативні технології та практики стратегічного планування у сфері публічного управління покликані «налагодити» результативність сервісних процесів, які б дозволяли громадянам брати активну участь у його реалізації.

Висновки. Здійснений нами аналіз особливостей реалізації державного сервісу у сфері публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку дозволив схарактеризувати його як структурну складову частину й необхідну умову результативності сучасної сервісної держави; схарактеризовано основні тенденції розвитку державного сервісу в добу постмодерну, серед яких державний патерналізм, розвиток інформаційно-комунікативних технологій (електронне врядування), внутрішня інституційна й функціональна деконструкція; показано доцільність формування мережевого публічного управління, в основі якого лежить розгалужена система державного сервісу; визначено принципи державного сервісу; розроблено основні складові частини й технологічні прийоми результативності мережевої організації публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пабст Эдриан. Рыночное государство и постдемократия. Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. Москва, 2020. 711 с.
2. Aurel S. The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the ESDP. International and Comparative Law Quarterly. *Social Science Electronic Publishing*. 2008. Vol. 57. P. 53–86.
3. Christaller W. Central Places in Southern Germany / translated by C.W. Baskin. New York : Englewood Cliffs, 2017. 589 p.
4. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / пер. с англ. ; под ред. В.С. Автономова. Москва : Экономика, 2015. 540 с.
5. Крозье М. Современное государство − скромное государство. *Свободная мысль*. 2018. № 11. С. 9–15.
6. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, 2012. 489 p.
7. Wishlade F. Subsidies and State Aids: The Definition of Acceptable Measures under the European Union and World Trade Organization Rules: Regional and Industrial Research Paper. European Policies Research Centre, Glasgow, 2018. No. 21. URL: http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/publications_eprp.php.
8. Хабермас Ю. Первым почуять важное. Что отличает интеллектуала. *Неприкосновенный запас*. 2006. № 3 (47). URL: https://studopedia.su/7_31916_pervim-pochuyat-vazhnoe-chto-otlichaet-intellektuala.html.
9. Hofmann Herwig C.H. Private Participation in the Control of Public Spending – The Multi-Level Subsidy Regimes: IIIS Discussion Paper. Institute for International Integration Studies, The Sutherland Centre, Trinity College Dublin, Dublin. 40 p.
10. Wallonia.be. Export investment. URL: http://www.investinwallonia.be/?lang=en.
11. Jackson J. The World Trading System Law and Policy of International Economic Relations. 2 nd edition. Cambridge, England : MIT Press, 2017. 450 p.
12. Community guidelines on State aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises: Communication from the Commission. 2020. 589 p.
13. State aid: Commission authorizes support for Metsä Fibre bio-product pulp mill in Finland. New Europe. URL: https://neurope.eu/press-release/state-aid-commission-authorises-support-for-metsa-fibre-bio-product-pulp-mill-in-finland/
14. Зернов С.В. Наука организации власти: сервисное государство. URL: http://www.rusrand.ru/ konf1/2zernov.pdf.

ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У РОЗВИТКУ ТВАРИННИЦТВА

FEATURES OF EUROPEAN MODELS OF STATE POLICY IN THE DEVELOPMENT OF ANIMAL HUSBANDRY

УДК 636:338.43.02 (4)«71»
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.8

Лаврук О.В.
д. наук з держ. упр., канд. екон. наук,
в. о. заступника директора з питань ліцензування та акредитації,
викладач кафедри фінансів, економіки та економічної кібернетики
Подільський спеціальний навчально-реабілітаційний соціально-економічний коледж

У статті акцентується на значенні галузі тваринництва, основним призначенням якої є забезпечення виробництва високопоживних харчових продуктів тваринного походження в обсягах, котрі відповідають нормам продовольчої безпеки європейських країн. Схарактеризовано основні підгалузі тваринництва й наведено кількісні та якісні показники їхнього розвитку. Виявлено спільні риси в розвитку тваринництва в різних країнах і виокремлено його особливості. Виявлено, що одним з основних чинників забезпечення інтенсивного розвитку тваринництва є досягнення оптимального співвідношення галузей, виробничої спеціалізації та концентрації поголів'я тварин. Ці актуальні питання належать до пріоритетних у завданнях аграрної політики європейських країн. Указано, що важливим процесом у формуванні й здійсненні державної політики кожної європейської країни є визначення сутності проблем, притаманних галузі тваринництва, котрі потребують державного втручання. Викладене означає, що державна політика в основному орієнтована на отримання конкретного результату в процесі розв'язання важливих питань. Встановлено, що політика кожної європейської держави реалізується в багатовимірному соціально-політичному просторі й базується на законодавчій, організаційній і фінансово-економічній діяльності, котрі забезпечують створення відповідних умов і стимулів для стабільного розвитку тваринництва. Запропоновано під час розроблення та реалізації заходів державної політики в європейських країнах передбачити забезпечення інноваційних виробничих процесів, котрі сприяють стабілізації досягнутих позицій у розвитку тваринництва шляхом посиленого нарощування та розширеного відтворення високопродуктивного поголів'я худоби й птиці, застосування прогресивних технологій утримання худоби й птиці, зміцнення кормової бази шляхом розширення площ культурних пасовищ, збільшення обсягів якісної тваринницької продукції та встановлення на неї оптимальних цін.

Ключові слова: *європейські країни, державна політика, тваринництво, особливості, моделі, продукція тваринництва, харчові продукти.*

The article focuses on the importance of the livestock industry, the main purpose of which is to ensure the production of highly nutritious food products of animal origin in volumes that meet the food safety standards of European countries. The main sub-sectors of animal husbandry are characterized and quantitative and qualitative indicators of their development are given. Common features in the development of animal husbandry in different countries are identified and its features are highlighted. It is revealed that one of the main factors for ensuring the intensive development of animal husbandry is the achievement of an optimal ratio of industries, production specialization and concentration of livestock. These topical issues are among the priorities in the tasks of agricultural policy of European countries. It is indicated that an important process in the formation and implementation of the state policy of each European country is to determine the essence of problems inherent in the livestock industry that require state intervention. The above means that public policy is mainly focused on obtaining a specific result in the process of solving important issues. It is established that the policy of each European state is implemented in a multidimensional socio-political space and is based on legislative, organizational, financial and economic activities that ensure the creation of appropriate conditions and incentives for the stable development of animal husbandry. It is proposed to provide for the development and implementation of state policy measures in European countries to provide for the provision of innovative production processes that contribute to the stabilization of achieved positions in the development of animal husbandry due to the increased build-up and expanded reproduction of high-performance livestock and poultry, the use of advanced technologies for keeping livestock and poultry, strengthening the feed base by expanding the area of cultivated pastures, increasing the volume of high-quality livestock products and setting optimal prices for them.

Key words: *European countries, state policy, animal husbandry, features, models, livestock products, food products.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Тваринництво відіграє важливу роль у підвищенні життєвого рівня населення (продукти тваринницького походження мають високу енергетичну й поживну цінність) і розв'язанні соціально-економічних проблем фермерських господарств європейських країн. Нині держави європейських країн, взаємодіючи з багатьма суб'єктами господарювання, розробляють досконалу державну політику з метою спрямування її на ефективне розв'язання утворюваних суспільних проблем, особливо тих із них, котрі стосуються галузі тваринництва й піддаються безпосередньому впливу приватних структур і громадян, що переслідують свої цілі й особисті інтереси стосовно виробництва конкурентоздатної тваринницької продукції.

Європейський досвід виробництва м'ясної та молочної продукції свідчить, що в основі ефективного ведення тваринництва є вдале поєднання цілого комплексу заходів державної політики: регіональний підхід до розвитку цієї галузі, оптимальне збалансування

на ринку ціни й собівартості виробництва тваринницької продукції, пріоритетний розвиток спеціалізованих підгалузей, використання збалансованих високопоживних кормів і мікроелементів, випасання великої рогатої худоби на продуктивних пасовищах, високий рівень селекційно-племінної роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні аспекти проведеного дослідження базуються на узагальненні наукових розробок по вивченню державної політики й механізмів державного управління, котрі надавалася такими зарубіжними науковцями, як Дж. Алмонд, Дж. Андерсон, П. Браун, Е. Вайнінґ, Д. Веймер, К. Вайс, М. Говлет, В. Дан, Д. Істон, Л. Пал, В. Парсонс, М. Рамеш та іншими.

Ця проблематика вивчалася в працях таких відомих вітчизняних науковців, як В. Андріяш, В. Бакуменко, О. Валевський, О. Кілієвич, Ю. Ковбасюк, М. Латинін, В. Мамонова, В. Ребкало, Є. Романенко, В. Тертичка й багатьох інших учених. Ґрунтовне дослідження аспектів аграрної політики в Україні і європейських країнах, формування механізму державного регулювання стану розвитку галузі тваринництва й підвищення його ефективності проводилося в наукових працях вітчизняних вчених: В. Андрійчука, П. Березівського, В. Бовсуновського, В. Геєця, М. Маліка, М. Місюка, П. Пуцентейла, П. Саблука, І. Свиноуса й інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак досить багато проблем, що стосуються визначення сутності, особливостей, принципів розробки й здійснення моделей державної політики в європейських країнах залишаються не досить дослідженими.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в обґрунтуванні особливостей зарубіжного досвіду в частині формування державної політики та її реалізації в розвитку галузі тваринництва.

Виклад основного матеріалу. Дослідження показали, що тваринництво є однією з важливих галузей сільського господарства європейських країн, що безпосередньо впливає на його економіку й рівень забезпечення населення необхідними й калорійними харчовими продуктами. Власне цим важливим процесам спроможна посприяти державна політика, можливості якої досить великі, а тому її здійснення в галузі тваринництва не тільки забезпечує йому ефективний розвиток, але й покращення взаємовідносин між суб'єктами господарювання, розвиток інтеграційних процесів, посилення продовольчої безпеки, економічної та соціальної стабільності в кожній європейській країні.

У такому випадку сформована державна політика насамперед спрямовується на досягнення стратегічних рубежів розвитку кожної країни й на максимальне задоволення потреб та інтересів населення сільських територій, особливо працівників тваринництва. Мало того, виконання цих важливих функцій державної політики в наявних умовах розвитку більшості європейських країн зумовлюється необхідністю своєчасного реагування керівництва держав та їхніх інституцій. А тому більшість урядів європейських країн спрямовує свою активну діяльність на реалізацію державної політики, покращення та вдосконалення структурного наповнення раніше чинних державних програм, ураховуючи сучасні надбання в розвитку галузі тваринництва.

Натепер політика країн Європейського Союзу(далі – ЄС) є важливим самостійним складником, оскільки являє собою сукупність форм і методів упорядкованої діяльності держав ЄС та їхніх інститутів, що спрямовуються на формування раціонального й сталого розвитку сільського господарства та його галузей на територіях у межах європейської спільноти.

Встановлено, що умови господарювання в європейських країнах залежать від реалізації сучасних концепцій (в основі знаходяться зміст і форми діяльності держави) державної політики, що визначає динамічні тенденції їхнього розвитку. Державна політика відіграє важливу роль у соціально-політичній системі суспільства, оскільки забезпечує динамічну єдність і взаємодію основних сфер суспільного життя в кожній країні. Необхідність дослідження функцій, моделей та особливостей державної політики зумовлюється активною соціально-політичною позицією європейських країн і появою тут нових соціально-політичних структур і інституцій.

Відзначимо, що в політичному житті суспільства західних європейських країн у виробленні державних рішень із найбільш важливих економічних і соціальних питань беруть участь численні організації з різним ступенем активності й впливу на політичні процеси. Слід зауважити, що державна політика європейських країн завжди має соціальне підґрунтя та спрямованість і вважається динамічною, послідовною та ефективною. У контексті зазначеного важливо державну політику (враховуючи її характеристики в окремо взятих європейських країнах) розглядати як:

– соціальний механізм, основними складовими частинами якого є послідовність визначення суспільних цілей, обґрунтування та

прийняття державно-управлінських рішень, формування ресурсів для реалізації суспільних цілей;

– соціальну діяльність, метою якої є створення необхідних умов для забезпечення соціального партнерства (залучення до управління суспільними інституціями різних соціальних груп і громадських об'єднань) між державною владою та суб'єктами громадянського суспільства;

– інституціональний процес погодженості між державною владою та суспільством із метою забезпечення стабільного й ефективного суспільного розвитку.

Отже, функції державної політики європейських країн спрямовуються на розвиток суспільства, узгодження та реалізацію різних соціальних інтересів, організацію та управління здійсненням суспільних і виробничих процесів, встановлення оптимальних форм політико-державної діяльності.

Слід зазначити, що в країнах ЄС сформовані майже всі типи проблемних територій аграрної інтеграції, котрі потребують конкретної сфери діяльності політики, що займає різні ключові позиції в соціально-економічному розвитку цих країн. Тут варто зауважити, що не всі країни мають однакові економічні й соціальні можливості, котрі роблять їх привабливими для здійснення господарської діяльності. У такому випадку вкрай важливим є вивчення питання, чому й з яким результатом уряди проводять спеціальні курси дій або бездіяльності, що дає можливість отримати інформацію про напрями політики й основні умови, котрі визначають її вибір у різних країнах [4]. А тому європейська політика спрямовується на економічне зближення розвинутих країн із метою допомоги менш розвиненим, покращення їхньої конкурентоспроможності, забезпечення співпраці країн та їхніх регіонів для посилення економічного значення національних кордонів.

Дослідження показали, що державна політика позитивно вплинула на відроджувальні процеси у тваринництві й сприяла виявленню відмінних рис економічного й соціального розвитку Нідерландів. Відродженню західноєвропейського сільського господарства сприяла Спільна аграрна політика (далі – САП), в основу якої було покладено основні завдання: добитися високої продуктивності сільськогосподарського виробництва шляхом його модернізації та техніко-технологічного забезпечення; раціонально й ефективно використовувати виробничі, зокрема генетичні, й трудові ресурси; підвищити рівень життя сільського населення шляхом збільшення його доходів; сприяти створенню достатньої кількості продовольчих продуктів тваринного походження та стабілізувати ринкову інфраструктуру; забезпечити процес реалізації споживачам тваринницької продукції за чітко сформованими й доступними цінами.

Європейський Союз також надає підтримку своїм фермерам у рамках Спільної аграрної політики. У межах цієї програми встановлюється високий рівень внутрішньої ціни на конкретний продукт і паралельно (з метою вирівнювання ціни) ідентичний імпортний товар обкладається високим митом. Натомість надходження від зняття мита на імпортні товари формують фонд для фінансування експортних субсидій.

Серед субсидій, що можуть отримувати фермери в Нідерландах, існує програма гарантування частини позики, котру готова взяти на себе держава. Претендентами на цю програму виступають малі й середні підприємці, зокрема молоді фермери віком до 39 років. Водночас додаткові кошти позики, котрі фермер отримує під гарантії, мають бути витрачені на чітко визначені цілі (оптимізацію виробництва, підтримання цін, покращення якості продукції, умов утримання тварин). Підтримувані ціни сприяють виробництву надлишкових обсягів різних видів сільськогосподарської продукції, зокрема тваринницької, котрі ЄС експортує за низькими субсидованими цінами. Відповідно, основними цілями Спільної аграрної політики ЄС визначено стабільність продовольчого ринку, виробництво якісної сільськогосподарської продукції, особливо тваринницької, захист її від конкурентів, забезпечення населення високопоживними продуктами за прийнятними цінами, організацію доходів виробників [3].

У країнах Європейського Союзу державна політика спрямовується на забезпечення функціонування системи управління виробництвом продукції за такими моделями:

– державна (характерна для Данії, Естонії, Фінляндії, Литви й Нідерландів), де акредитація та сертифікація продукції здійснюються державними інституціями, а держава виступає як сертифікаційний орган влади, а тому свої контрольні функції делегує контрольним органам (державним установам);

– приватна (функціонує в Австрії, Бельгії, Болгарії, на Кіпрі, у Франції, Німеччині, Греції, Угорщині, Ірландії, Італії, Латвії, Португалії, Румунії, Словенії, Швеції та Великобританії) є найпоширенішою системою, в межах якої держава акредитує приватні контрольні органи й здійснює нагляд за ними. У більшості випадків уповноважений орган влади делегує завдання здійснення контролю одному або кільком контрольним органам (приватним);

– державно-приватна (притаманна Чеській Республіці, Люксембургу, Мальті, Польщі, Словаччині, Іспанії) є найпоширенішою, інспектування та сертифікація тут проводиться приватними контрольними органами. Держава лише акредитує офіційний наглядовий орган для проведення планових і вибіркових інспекцій (виробників, переробників, трейдерів).

Між тим, натепер у європейських країнах створено потужну політико-правову базу, котра регулює діяльність державних органів, зокрема в конституціях знаходять чітке відбиття норми й способи, що визначають процес створення цих органів, ухвалення ними рішень і розподіл компетенції та повноважень. Окрім цього, особливості діяльності державних органів країн ЄС із різними формами державного устрою базуються на багатих державницьких традиціях європейського суспільства. У цьому контексті особливо успішними є нові члени ЄС, котрі за більшістю порівнянь не в змозі зрівнятися з уже давно дійовими членами ЄС (Скандинавія, Німеччина, Франція), однак за порівняно короткий час свого існування майже наблизилися до Італії, Греції.

Основна особливість скандинавської (Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція) специфічної моделі політики полягає в тому, що вона в основному спрямована на задоволення потреб суспільства й забезпечує реалізацію основної мети держави, що втілюється в її економічному розвитку, зокрема на забезпечення високої частки внутрішнього валового продукту, нагромадження в державі фінансових ресурсів, налагодження формування державної політики доходів, дотримання рівності й справедливості в процесі їхнього розподілу, соціальний захист населення.

Важливою особливістю запровадження державної політики у Швеції є те, що в її основу покладено інтеграційний напрям самостійного розвитку регіонів (ураховуються стійкі переваги й власний економічний потенціал). Наразі держава бере участь у фінансуванні інвестиційних та інноваційних проєктів із метою підвищення конкурентоспроможності регіонів на внутрішньому й зовнішньому ринках. Попри це основні інструменти політики забезпечують вирівнювання доходів і витрат регіонів і надання їм дотацій для ефективного розвитку тваринництва.

Здебільшого в Ірландії, Греції, Португалії, Іспанії є досить багато бідних регіонів, в яких державна політика здійснюється в умовах низького рівня розвитку тваринництва й національної економіки в порівнянні з іншими країнами-членами ЄС. Водночас у Великобританії державна політика спрямовується на перерозподіл надлишкових і мобільних капіталів із регіонів прискореного розвитку (донорів) у депресивні (реципієнти) з метою стимулювання економічного розвитку депресивних регіонів і подолання між ними дисбалансу. За такої умови ряд прийнятих законодавчих актів (прийняття бюджету та інших фінансових біллів) уможливлюють розширення стимулів (пільгових субсидій, вільної амортизаційної політики, фінансової підтримки) для проблемних регіонів.

Суттєва увага вирівнюванню рівнів економічного розвитку регіонів надається і в державній політиці Канади. Цей процес здійснюється за допомогою прямих фінансових трансфертів у границях надання допомоги слабо розвиненим регіонам і реалізації цільових державних програм, у котрих передбачається забезпечити розвиток і вдосконалення всіх видів інфраструктур, стимулювання приватних інвестицій, надання податкових пільг, субсидій і підтримки розвитку тваринництва в бізнесових структурах.

Встановлено, що для кожної європейської країни характерні свої особливості формування та здійснення моделей державної політики, котрі знаходять своє відбиття в національних традиціях, менталітеті, фінансових можливостях і соціально-економічному розвитку країни. Водночас особливістю кожної державної політики є те, що вона знаходиться в жорсткій залежності від політичних та юридичних процедур, котрі в кожній країні мають свої відмінності в її формуванні й здійсненні. Кожна з моделей зорієнтована на задоволення суспільних потреб своїх громадян, забезпечує їм високий рівень та якість життя, сприяє відокремленню функцій соціального захисту від функцій ринкового господарювання.

Заслуговує на увагу, що державна політика більшості країн Європейського союзу вивела галузь тваринництва на високі рубежі ефективного розвитку. Тут суттєва увага надається розвитку в лісових і степових районах скотарства, оскільки воно забезпечує населення цінними й висококалорійними харчовими продуктами. Зокрема, значна кількість поголів'я великої рогатої худоби сконцентровано в Аргентині, Бразилії, Індії, США, Китаї, Росії [5]. Водночас велике значення має молочне скотарство, котре масово розміщується в промислово розвинених країнах Північної Америки й Європи, Новій Зеландії та в країнах Балтії, Білорусії, Росії. Позитивне те, що в деяких країнах (Австралія, Нова Зеландія) застосовується цілорічний випас худоби на пасовищах або ж пасовищне утримання поєднується зі стійловим у зимовий час (Білорусь, Данія, Нідерланди, Росія, Фінляндія).

Встановлено, що у високорозвинених європейських країнах державна політика спрямовується на розвиток тваринництва на інтенсивній основі, оскільки тут велика увага надається племінному відбору високопродуктивних порід, обладнанню та удобренню природних кормових угідь, механізації найбільш трудомістких робіт, через що досягнуто високих показників продуктивності молочної худоби. У розвинутих країнах удосконалення та оптимальне поєднання внутрішньоекономічних механізмів і механізмів державного впливу на розвиток молочної галузі забезпечують надійність і стабільність формування пропозицій молочної продукції.

Світовий рівень середньорічних надоїв молока від корів коливається в межах 2900–11775 кг молока (Ізраїль, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Данія, Фінляндія) [6]. З'ясовано, що найбільшими виробниками молока у світі є ЄС, Індія, США, Бразилія. Зокрема, в Данії, Нідерландах, США, Швеції надої молока від однієї корови перевищують 6 тис. кг, в Японії – 5 тис. кг, тоді як у Росії продуктивність корів становить 2,8 тис. кг, Аргентині – 2,6, Китаї – 1,6, Монголії – 0,35 тис. кг. [1]. Україна знаходиться в другій десятці найбільших країн-виробників з обсягом 9,7 млн тон і має частку 1,3 % у світовому виробництві молока. В усіх категоріях господарств у 2019 р. в середньому за рік від однієї корови було отримано 4 976 кг, що у 2 рази більше проти 2 359 кг у 2000 р. [2, с. 20, 21].

Зазначимо, що значна кількість м'ясного поголів'я великої рогатої худоби вирощується в Латинській Америці (Аргентина, Бразилія, Мексика, Уругвай) і Східній Африці (Ефіопія), поголів'я овець і кіз у країнах Південно-західної та Південної Азії (Іран, Індія, Туреччина, Пакистан). На велику рогату худобу припадає майже 30 % світового обсягу виробництва м'яса. Однак натепер його виробництво відбувається під впливом таких чинників, як коливання цін на енергоносії, зміни курсу американського долара, значне зростання цін на кормові ресурси й великий попит на продукцію з боку азійських держав. Головними виробниками й постачальниками світового ринку яловичини є Австралія, Бразилія, Нова Зеландія, Нідерланди, Канада, США, Аргентина [6]. Державна політика цих країн забезпечує підтримку виробників та їхнє стимулювання постійного процесу відродження та покращення генетичних ознак стада.

Доречно зазначити, що світовий досвід ведення м'ясного скотарства показує, що успішний розвиток цієї галузі потребує мати спеціалізовані породи й типи м'ясної худоби, котрі добре пристосовуються до природно-кліматичних умов і місцеперебування, сучасні енергоощадні й мало витратні технології, повноцінну кормову базу.

Поповнює резерви м'ясної продукції вівчарство, особливістю котрого є постійне зростання виробництва ягнятини й молодої баранини. В основному 40 % світового поголів'я овець сконцентровано в Азії. В окремих країнах світу на вівчарство припадає майже 25% обсягу продукції сільського господарства. Водночас у більшості країн виторг від реалізації м'яса складає майже 90 %, а від вовни лише біля 10%. У більшості випадків у посушливих степах, напівпустелях і гірських районах країн розвивається скороспіле м'ясне (особливо популярною є ягнятина) й м'ясо-вовнове вівчарство.

Значна кількість поголів'я овець сконцентрована в Австралії, Аргентині, Новій Зеландії, Індії, Південній Європі, Туреччині, Казахстані, Росії, Монголії, Уругваї. Головними виробниками й експортерами баранини й вовни є Австралія, Китай, Нова Зеландія, Аргентина, тоді як країни ЄС є важливими покупцями баранини на світовому ринку. Для інтенсивного розвитку вівчарства урядами зазначених країн фермерам надається державна підтримка й доступні дешеві кредити.

Збільшення обсягу м'ясних ресурсів, що використовуються для задоволення потреб населення в продуктах тваринного походження, значною мірою залежить від розвитку галузі свинарства, котра забезпечує 40 % світового виробництва м'яса й шкіряної сировини. Свинарство розвивається в країнах із великою щільністю населення (Бразилії, Німеччині, США, Росії, Україні, Польщі). Урядами цих країн запроваджено систему субсидій, стимулів, страхування, а також вакцинації тварин для підвищення їхньої стійкості до різного роду захворювань.

З'ясовано, що заходами державної політики європейських країн високий рівень виробництва свинини забезпечується комплексним розв'язанням низки проблем: покращанням утримання та структури годівлі тварин, модернізацією виробничих процесів, якісною селекційно-племінною роботою, впровадженням нових і вдосконаленням традиційних технологій виробництва продукції, безпечним ветеринарно-санітарним обслуговуванням. Окрім цього, для збільшення обсягу виробництва конкурентоспроможної свинини важливе значення надається вдосконаленню наявних генофондів тварин, розведенню нових високопродуктивних порід, типів і ліній свиней із поліпшеними показниками якісного складу м'ясної продукції.

Отже, в усіх європейських країнах тваринництво є важливою галуззю не тільки за своїм значенням в аграрній економіці для стабільного функціонування кожної країни, але й за обсягами виробництва продукції, оскільки завдячуючи сприятливому природному середовищу й ефективному господарюванню практично всі країни повністю забезпечують власні потреби й експортують значні обсяги тваринницької продукції.

Нині основне завдання країн Європейського союзу полягає в соціально-ринковому підході до інтенсивного розвитку тваринництва. До важливих його особливостей належать підвищена роль держави в стимулюванні інноваційного розвитку галузі тваринництва через надання пільг, дотацій, субсидій виробникам тваринницької продукції з наданням одночасної уваги програмам розвитку сільських територій, досягнення оптимального співвідношення різних підгалузей, виробничої спеціалізації та концентрації поголів'я тварин.

Вважаємо, що пріоритетними напрямами забезпечення розвитку тваринництва в європейських країнах слід вважати підтримку структурної перебудови у тваринництві, котра повинна здійснюватися через інвестиції, активізацію чинників інтенсивного відтворення генетичного потенціалу шляхом поліпшення якості кормової бази, селекційно-племінної справи, проведення ветеринарних і санітарних заходів, впровадження сучасних інноваційних технологій для виробництва якісної тваринницької продукції.

Висновки. Дослідження показали, що важливою умовою інтенсивного розвитку тваринництва на підприємствах європейських країн є дієвість державної підтримки, котра забезпечує прибутковість м'ясного скотарства й свинарства й сприяє зниженню рівня збитковості молочного скотарства. Надалі державна підтримка тваринництва повинна відповідати таким принципам: цілеспрямованість, оптимальність, системність, що сприятиме стійкості виробництва продукції тваринництва, підвищенню його ефективності й конкурентоспроможності.

Вважаємо, що серед основних заходів державної політики суттєву увагу в перспективі слід надавати цілеспрямованому процесу покращення племінних і продуктивних якісних характеристик тварин, використовуючи кращі зразки місцевого й світового генофондів; інтеграції тваринницьких суб'єктів господарювання з переробними підприємствами; стимулюванню державою тих господарств, котрі співпрацюють зі світовими лідерами в галузі тваринництва; впровадженню ефективних енергоощадних технологій утримання та годівлі тварин; вирощуванню високопродуктивного ремонтного молодняку; заготівлі, зберіганню та використанню високоякісних кормових ресурсів; модернізації на тваринницьких фермах машин та обладнання та виробничих процесів. Суттєвої уваги потребує проблема застосування критеріїв і процедур соціально-політичного спрямування державної політики й дієвих інструментів її впровадження в різних сферах суспільного життя кожної європейської країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гуторов О.І. Світові тенденції розвитку молочного скотарства. *Економіка АПК.* 2011. № 6. С. 151–159.

2. Тваринництво України 2019 : статистичний збірник. Київ : Державна служба статистики України, 2020. 157с.

3. Agriculture The EU's common agricultural policy (CAP): for our food, for our countryside, for our environment. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. URL: https://ec. europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-overview/2016_en.pdf.

4. Heidenheimer A., Heclo H., Adams C. Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan. New York : St. Martin Press, 1990. 216 p.

5. ФАО: Мировой рынок мяса тревожит. Дайджест прессы 04.09 – 10.09: животноводство. URL: http://www.agro.ru/news/comments.aspx?id=2929.

6. ФАО: Світовий ринок молока приростає. URL: http://www.agronews.ru/NewsP.php?NId=58713.

ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ

HUMAN POTENTIAL IN THE CONTEXT OF MODERN RESEARCH APPROACHES

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.9

Левчук І.О.
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інститут підготовки кадрів Державної служби занятості України

Одним із пріоритетних завдань, яке постає в методологічному й практико-прикладному відношенні в різних сферах суспільного життя, є раціональне використання людського потенціалу, що тим самим артикулює новітнє ціннісно-смислове його призначення. Така новітня цінність людського потенціалу в постмодерний період суспільного розвитку зумовлює необхідність детального аналізу його сутності, систематизацію різних дослідницьких концепцій і підходів у межах світової наукової спадщини й вітчизняного конструкта обґрунтування проблематики. Артикуляція теоретико-методологічного змісту поняття людського потенціалу передбачає аналіз генези його становлення та обґрунтування його сутності, виходячи з урахування різних ментальних факторів, які впливають на визначення.

Особливий інтерес до категорії людського потенціалу зумовлює теоретико-методологічну доцільність розроблення значної кількості різних методологічних теорій і гіпотетичних конструкцій щодо визначення її змісту, що привело до концептуальної ідентифікації його смислового наповнення та водночас до гносеологічної розмитості його практичної реалізації в різних сферах суспільного життя.

У межах статті здійснено аналіз взаємодії понять «людський капітал» і «людський потенціал» у контексті сучасних дослідницьких підходів, на основі цього наведено чітку ідентифікацію змісту таких понять, відповідно до чого людський капітал розглядається як інструмент соціально-економічного розвитку держави й результативний показник реалізації ресурсних спроможностей людини; людський потенціал схарактеризовано як сукупність індивідуальних здібностей, можливостей і потреб людини та їх реалізація в різних сферах суспільного життя; запропоновано методологію переходу від ідентифікації людського капіталу, людських ресурсів і людського потенціалу, враховуючи відповідні фактори, структурні елементи й багатоаспектність визначення; сформульовано методологічні положення, на основі яких здійснена гностична артикуляція змісту понять «людський капітал» і «людський потенціал» в умовах розвитку постмодерного суспільства.

Ключові слова: *людський капітал, людський потенціал, ресурсна спроможність людини, людські ресурси, постмодерне суспільство, структура людського потенціалу, історична деформація, символічний капітал.*

One of the priority tasks, which appears in the methodological and practical-applied relation in various spheres of public life, is the rational use of human potential, which thus articulates the latest value-semantic purpose. Such a new value of human potential in the postmodern period of social development necessitates a detailed analysis of its essence, systematization of various research concepts and approaches within the world scientific heritage and the domestic construct of substantiation of this issue. Articulation of the theoretical and methodological content of the concept of human potential involves the analysis of the genesis of its formation and justification of its essence, based on various mental factors that influence the definition.

Particular interest in the category of human potential determines the theoretical and methodological feasibility of developing a large number of different methodological theories and hypothetical constructions to determine its content, which led to the conceptual identification of its semantic content and at the same time to epistemological vagueness of its practical implementation in various spheres of public life.

In this article we analyzed the interaction of the concepts of human capital and human potential in the context of modern research approaches. Based on this, a clear identification of the content of these concepts, according to which human capital is considered a tool of socio-economic development; human potential is characterized as a set of individual abilities, capabilities and human needs and their implementation in various spheres of public life; the methodology of transition from identification of human capital, human resources and human potential taking into account the corresponding factors, structural elements and multifaceted definition is offered; methodological provisions are formulated on the basis of which the gnostic articulation of the content of the concepts of human capital and human potential in the conditions of development of postmodern society is carried out.

Key words: *human capital, human potential, human resource capacity, human resources, postmodern society, structure of human potential, historical deformation, symbolic capital.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Одним із пріоритетних завдань, яке постає в методологічному й практико-прикладному відношенні в різних сферах суспільного життя, є раціональне використання людського потенціалу, що тим самим артикулює новітнє ціннісно-смислове його призначення. Така новітня цінність людського потенціалу в постмодерний період суспільного розвитку зумовлює необхідність детального аналізу його сутності, систематизацію різних дослідницьких концепцій і підходів у межах світової наукової спадщини й вітчизняного конструкта обґрунтування проблематики. Артикуляція теоретико-методологічного змісту поняття людського потенціалу передбачає аналіз генези його становлення та обґрунтування його сутності, виходячи з врахування різних ментальних факторів, які впливають на визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний інтерес у контексті з'ясування сутності цих понять та артикулювання їх змістовного наповнення становить визначення понять капітал і людський капітал. Становлення дослідницької традиції щодо такого контексту ідентифікації проблематики походить із кінця XX століття, коли сформулювалось «матеріально-речове» трактування понять «капітал сировина, «засоби існування працівників, «інструменти й інші засоби виробництва, включаючи предмети використання працівників, оскільки жодне виробництво неможливе без відтворення робочої сили» [1, с. 134]. Виходячи з такого конструкту, доцільно також враховувати визначення категорії капітал, сформульоване *К. Марксом*, який під ним розумів «не річ, а певне суспільне, те, що належить до певної історичної формації, що представлене в речах і придає цим речам специфічно суспільний характер» [2, с. 380]. У такому відношенні капітал являє собою суспільно виробничі відносини, які визначають додаткову вартість, що слугує самозростанню людини, ґрунтуючись на показниках її діяльності. З огляду на це капітал як методологічна категорія виникає в певних історичних умовах, які передбачають відповідні інвестиції для реалізації певних потреб. Дотримуючись такої логіки, «людський капітал» методологічно не корелюється із загальним поняттям капітал, оскільки він визначає приналежність до людського потенціалу, який перебуває в умовах розвитку. Йдеться про людський, соціальний, інтелектуальний, символічний капітал, який забезпечує формування відповідних відносин, у межах яких формується вартість робочої сили.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Особливий інтерес до категорії людського потенціалу зумовлює теоретико-методологічну доцільність розроблення значної кількості різних методологічних теорій і гіпотетичних конструкцій щодо визначення її змісту. Це тим самим привело до концептуальної ідентифікації його смислового наповнення та водночас до гносеологічної розмитості його практичної реалізації в різних сферах суспільного життя. Виходячи із цього, в більшості дослідницьких підходів сформувалась діалектична практика щодо визначення змісту й структури людського потенціалу, на підставі чого уявляється можливим «методологічно охопити» відмінність між категоріями людський потенціал і людський капітал.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є здійснити аналіз взаємодії понять людський капітал і людський потенціал у контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення мети зумовлює розв'язання відповідних завдань, а саме: здійснити чітку артикуляцію змісту понять, дослідити методологію переходу від ідентифікації людського капіталу, людських ресурсів і людського потенціалу, враховуючи відповідні фактори, структурні елементи й багатоаспектність визначення; дослідити методологічні положення, на основі яких здійснюється гностична артикуляція змісту понять людський капітал і людський потенціал в умовах розвитку постмодерного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Важливу теоретико-методологічну роль у такому відношенні відіграє *теорія людського капіталу*, яка заклала теоретико-методологічну основу для обґрунтування змісту людського потенціалу. На думку *Л. Туроу,* об'єктивними передумовами розвитку теорії людського капіталу виступає дотримання загальнометодологічного уявлення щодо розвитку людини й процесів її соціалізації, конвертації її потенціалу в конкретний фактор доходу й досягання соціального добробуту. До такого переліку загальнометодологічних уявлень вчений відносить:

– уявлення про те, що кожен із суб'єктів забезпечення розвитку економічної системи виконує в ній функції виробництва, споживання та інвестування, розраховуючи на отримання адекватної віддачі від своїх вкладень у розвиток тих чи інших факторів виробництва;

– уявлення про те, що неоднорідність праці може істотно зростати через навчання певної частини працівників;

– уявлення про те, що людські здібності належать до числа природно обмежених ресурсів виробництва, а тому володар унікальних здібностей вправі розраховувати на отримання диференціальної ренти;

– уявлення про необхідність вибору людиною найкращого варіанту своєї економічної поведінки в умовах обмеженості ресурсів і насамперед обмеженості сил і здібностей власного потенціалу особистості людей [3, с. 59].

Урахування таких загальнометодологічних уявлень у контексті визначення сутності поняття «людський капітал» дозволяє ідентифікувати теоретичні імперативи, на яких ґрунтується цілісне уявлення про його структурно-функціональне призначення. Саме в межах теорії людського капіталу, розробленої вперше, було поставлено питання про людський капітал і людський потенціал як ресурсну основу суспільного розвитку, яка визначає імперативність проходження відповідних процесів щодо залучення, відбору, організації та розміщення персоналу. Виникнення тео-

рії людського капіталу, на думку *Е. Долана* й *Дж. Линдсея,* сприяло тому, що «кваліфікація та освіта співробітників почали розцінюватись як елементи, внутрішньо властиві економічному й виробничому процесові» [4, с. 177]. З огляду на це категорія «людський капітал» характеризує гностичні й практичні здібності людини, в тому числі вміння та навички, відповідно до яких відбувається реалізація людини в процесах формування та реалізації суспільних відносин. Виходячи із цього, накопичення людського капіталу є визначальним критерієм прискорення соціально-економічного розвитку держави. Такий контекст визначення «людського капіталу» вказує на функціональну спроможність розвитку людини на основі відтворення процесів знання та створення нових матеріальних продуктів.

Відповідно до розвитку такої теорії, вперше термін «людський капітал» було введено в науковий обіг у 1961 році *Т. Шульцем*, який сформував методологічні принципи його розуміння. Виходячи із цього, під людським капіталом він запропонував розуміти «результат таких видів діяльності людини, як виховання молоді, навчання людини, отримання ними трудових навичок» [5, с. 139]. У такому відношенні людський капітал є уособленням усіх затрат щодо набуття відповідних знань і навичок, які виступають стратегічною інвестицією в майбутнє кожної людини, від чого залежить її соціальна конвертація у формі заробітної платні, доходу, здобуття високого соціального статусу. Значна заслуга концепції *Т. Шульца* полягає в тому, що вперше ним під «людським капіталом» було запропоновано розуміти «ресурси й здібності людини, які поділяються на вроджені й набуті. Вроджені визначені індивідуальними комплексами генів і є, таким чином, вродженим людським потенціалом, набуті якості – це посилені за допомогою відповідних вкладень здатності людини, які є цінною властивістю, яка виступає людським капіталом» [6, с. 29].

У продовження такої концепції *А. Маршалл* запропонував під людським капіталом розуміти «людський фактор, який містить інтелект, навички й спеціальні знання» [7, с. 189]. У такому відношенні людський капітал постає як своєрідний соціальний актив, згідно з яким відбувається процес соціалізації людини, на основі якого формуються певні соціальні зв'язки й визначається його спроможність ефективної реалізації покладених на нього функцій практичної діяльності. Такий контекст ідентифікації людського капіталу дозволяє ідентифікувати його структурні елементи, серед яких «вроджені здібності, знання, навички й здібності людей, поведінка й особиста енергія, через що створюється вартість персоналу» [7, с. 204]. З огляду на це власниками людського капіталу виступають працівники, які здійснюють соціально вартісні функції, що мають необхідне ресурсне підкріплення, а не їх роботодавці, які здійснюють виключно технологічне адміністрування. Такий підхід до визначення сутності людського капіталу дозволяє під ним розуміти «додану вартість», яку самостійно створюють люди, здобуваючи для себе відповідні конкурентні переваги. Виходячи із цього, ядром розуміння теорії людського капіталу, на думку вченого, виступають такі параметри:

– капіталізація будь-яких особистісних здібностей перетворює їх в об'єктивний фактор виробничої вартості й отримання прибутку;

– надлишкові для такого процесу здатності відокремлюються, виводяться за межі інвестиційного процесу;

– у складі людського капіталу закріплюються лише ті креативні здібності, які практично потрібні процесу зростання капітальної вартості [7, с. 238].

Наведені вченим параметри ідентифікації людського капіталу дозволяють чітко ідентифікувати його змістовне й функціональне наповнення та визначити методологічну відмінність його сутності від інших форм капіталу. У такому відношенні така відмінність полягає в тому, що людський капітал завжди містить творчу синергію, на підставі чого він виступає в ролі «домінівної форми капіталу, оскільки володіє здатністю формувати варіанти ефективних комбінацій, на відміну від інших форм <...> він формує комбінації речового, фінансового, організаційного й поведінкового капіталів, входить до їх складу, очолює оборот капіталу, реалізуючи ключові компетенції сучасного виробництва, такі як створення та реалізація інноваційних рішень, надання креативних послуг, узгодження інтересів учасників внутрішнього й зовнішнього середовища виробництва й таке інше» [7, с. 244]. Це свідчить про те, що процес формування та реалізації людського капіталу відбувається на всіх рівнях та етапах організаційної діяльності, відповідно до чого формується структура суспільних відносин. Відтворення людського потенціалу завжди передбачає залучення зовнішніх суб'єктів, відповідно до дії яких відбувається просування їх ресурсного потенціалу й на основі чого здійснюється формування нового циклу його відтворення.

Значний інтерес у такому контексті також становить концепція *М. Блауга,* який під людським капіталом запропонував розуміти «загальноконкретну форму людської

життєдіяльності, яка асимілює попередні форми – споживацьку й виробничу (адекватні періодам привласненого й виробничого господарства) – й здійснюється як підсумок історичного руху людської спільноти відповідно до його сучасного стану» [8, с. 188]. Такий контекст дозволяє ідентифікувати людський капітал у процесі артикуляції його результативного призначення, яке полягає в конвертації відповідних інвестицій і здобутків людства, що містить потенціал його здоров'я, знань, навичок, здібностей і мотивацій, які забезпечують відповідний рівень відтворення суспільства. З огляду на це людський капітал, сприяючи розвитку життєдіяльності суспільства, слугує зростанню ресурсного потенціалу конкретної людини. Виходячи із цього, методологічна логіка вченого ґрунтується на тому, що людський капітал передусім являє собою відповідний «запас знань, навичок, які є в кожної людини й можуть використовуватись ними як у виробничих, так і в споживацьких цілях, саме тому він людський, тому що він втілений в особистості людини, він капітал, тому що він є джерелом майбутніх прибутків або майбутніх задоволень, або того й іншого разом» [8, с. 204]. Враховуючи таку теоретичну конструкцію людського капіталу, доцільно його генезу розглядати через призму оцінення результативності відповідних інвестицій у розвиток відповідних знань, вмінь і навичок, які гарантують отримання нової якості прибутків від їх запровадження в процесах суспільної практики. Це безпосередньо свідчить про те, що через належне використання людського потенціалу за умови запровадження «правильних» методологічних принципів вдається отримати нову якість суспільної життєдіяльності.

Однак водночас постає питання, наскільки в контексті ідентифікації змістовного наповнення «людського капіталу» вдається провести чітку лінію між його потенціалом і капіталом. Розв'язати проблему для більшості держав сучасного світу стає можливим лише за умови запровадження результативної методології системи національної оцінки. Слідуючи цьому, на думку *Дж.С. Милля,* варто враховувати ті методологічні імперативи, що людський капітал «не є фізичним; не піддається присвоєнню (знання та навички, втілені в індивідах, переміщені від однієї людини до іншої, не можуть відбиватися в балансах підприємств, на яких вони працюють); несумісні з конвенціями й інститутами, які регулюють стандартні трансакції, що відбиваються у фінансовій звітності» [9, с. 61]. Такий контекст розуміння людського капіталу базується на розумінні ресурсної зворотності його функціонального призначення.

У межах теорії людського капіталу *В. Петті* було встановлено, що «багатство суспільства залежить від здатності людей до праці й характеру їх занять» [10, с. 131]. Це свідчить про те, що найбільшим багатством у розвитку й життєдіяльності суспільства виступають набуті людством здібності у відповідних процесах їх соціалізації, які виступають у ролі засобів досягнення нових можливостей. До таких здібностей вчений безпосередньо відносить майстерність, енергію, наполегливість людей, відповідно до чого відбувається прогрес розвитку людства. Це свідчить про те, що в період розвитку теорії людського капіталу в середині XX століття, який характеризується переходом від індустріального до постіндустріального типу розвитку, відбувається зростання ролі висококваліфікованої праці й інтелектуальних здібностей людини як її органічної основи, на якій ґрунтується успішність соціально-економічного розвитку держави. Саме виходячи із цього розвиток людського потенціалу переходить із рангу особистісної проблеми безпосередньо конкретного працівника чи його роботодавця та перетворюється на стратегічне завдання побудови держави загального добробуту. Такий контекст ідентифікації людського капіталу дозволяє під ними розуміти «нематеріальний актив», процес його набуття та пов'язані із цим витрати, що належать до процесу віддачі, вигоди, результату його функціонування» [10, с. 145]. З огляду на це розвиток певної системи поглядів на людський капітал пов'язується з об'єктивним запитом суспільства на підвищення його ресурсного потенціалу, що супроводжується зростанням рівня кваліфікованих ресурсів, на які покладається реалізація високоінтелектуальних функцій.

На особливу увагу в межах дослідження заслуговує концепція *Дж. Гелбрайта,* відповідно до якої вченими сформульовано бачення першочерговості цінностей трудових навичок як структурної складової частини зміцнення національного багатства. У підтвердження цього, розглядаючи людину як джерело суспільного багатства, вчений вказав на необхідність розвитку її кваліфікаційної структури, яка й визначає змістовну основу людського капіталу. З огляду на це артикуляція людини в ролі «кінцевої мети, завдяки якій і заради якої існує суспільство й динамізує його процеси, увиразнює необхідність якісного розвитку особистісних здібностей, які й формують загальний фонд держави» [11, с. 331]. Такий контексті ідентифікації людського капіталу свідчить про новітнє уявлення вченого щодо зміни місця ролі людини в процесах соціально-економічного розвитку держави. Саме тому методо-

логічно виправданим у такому відношенні є бачення *Дж. Гелбрайта*, який вказав на необхідність стратегічного ставлення держави до людського капіталу, який визначає її перспективне майбутнє. На його думку, «долар, вкладений в інтелект людини, часто приносить більший приріст національного доходу, ніж долар, вкладений у залізні дороги, дамби, машини й інші капітальні блага, а отже, саме освіта стає високопродуктивною формою капітальних вкладень для держави» [11, с. 340].

Певним запереченням до наведеної вище концепції слугує ідентифікація людського капіталу, запропонована в межах дослідницької групи вчених «трьох факторів виробництва», серед яких *Ф. Лист, А. Маршалл, Дж. Мілль, В. Рошер, Г. Сіджуїк*, які наголосили на необхідності вилучення з категорії капіталу присутності людини або її безпосередню участь у процесах суспільного розвитку. Сутність людського капіталу в такому відношенні розглядається через призму опанування людиною якісними характеристиками, набутими здібностями, які проявляються через трудовий процес життєдіяльності людини. А тому в межах такої конструкції людського капіталу вченими під ним розуміється «сукупність виробничих якостей працівника», якими він користується протягом певного періоду свого життя, конвертуючи їх на додатковий прибуток [12, с. 388].

У продовження до наведеної вище теоретичної конструкції «людський капітал» запропоновано цікаве бачення його змісту *Д. Нортом*, який під ним розуміє «емоційний стан людини», відповідно до якого формуються знання, переконання та інститути, які створюються на основі відповідних переконань» [13, с. 44]. Відповідно до цього, на думку вченого, «кожна людина народжується з індивідуальним комплексом генів, що визначає її вроджений людський потенціал, а отже, набуті людиною цінні якості, які можуть бути посилені відповідними вкладеннями, і є людським капіталом» [13, с. 49]. Такий аспект визначення людського потенціалу розкриває його інструментальність як своєрідний засіб, відповідно до якого й завдяки якому відбувається формування та трансформація людського потенціалу.

Саме виходячи із цього уявляється можливим чітко розмежувати поняття *людський капітал* і *людський потенціал*. Ефектність такого розмежування лежить у площині індивідуального й зовнішнього впливу функціонування ресурсного простору людини. Якщо людський потенціал визначається виключно індивідуальною спроможністю людини змінити свій особистісний простір, то людський капітал безпосередньо потребує залучення зовнішніх факторів щодо розвитку здібностей людини. На підтвердження цього *Г. Беккер* вказав на доцільність залучення інвестицій у людину, які мають привести до формування її високого людського капіталу, серед яких «навчання, підготовка на виробництві, витрати на охорону здоров'я, міграцію та пошук інформації про ціни й прибутки» [14, с. 54]. Виходячи із цього, людський капітал вчений розглядає як сукупність похідних навичок, здібностей і знань, якими має володіти індивід для успішної реалізації соціальних функцій. Відповідно до цього, людський капітал перетворюється на інструмент надання відповідних послуг, які забезпечують стабільну життєдіяльність суспільного розвитку. Відповідно до такого теоретичного концепту вчений запропонував під людським капіталом розуміти «комплексне поєднання вроджених талантів і здібностей людини й навичок і знань, яких вона набуває шляхом освіти й підготовки» [14, с. 61]. Це безпосередньо свідчить про те, що процес формування людського потенціалу регламентується на індивідуальному рівні життєдіяльності людини, коли процес формування людського капіталу завжди передбачає залучення ресурсного потенціалу суспільства й держави.

У контексті ідентифікації сутності людського капіталу доцільно виходити з його системного призначення для розвитку всіх без виключення сфер суспільного життя. У підтвердження цього *Б. Кили* виходить із того, що «людський капітал формується та реалізується на всіх рівнях організації економічних відносин, беручи участь у відповідному суспільному відтворенні» [15, с. 31]. З огляду на це відтворення людського потенціалу завжди передбачає «капіталізацію його творчого потенціалу», що має на увазі формування нової бази відносин між людьми. Дотримуючись такої дослідницької логіки, вчений вказав на основні принципи ідентифікації теоретико-методологічних засад людського потенціалу, серед яких:

– встановлення фундаментального стійкого, повторюваного господарського циклу, який являє собою елементарну цілісність руху людського капіталу;

– кожен цикл являє собою певний колообіг – початок циклу є його потенційним результатом, відповідно, результат циклу є реалізованим і отриманим розвитком початку;

– водночас цикл-колообіг повторюється раз за разом, але повторення не зводиться до копіювання циклів – кожен новий цикл є джерелом процесу сходження, який збагачує процес і просуває його; результат руху знову стає початком, тобто весь колообіг повторюється, але на якісно іншому рівні й так далі;

невпинний характер загального руху означає, що відтворення стійке й збалансоване; навпаки, зупинка, розрив зв'язку між циклами або фазами всередині одного циклу рівносильні втраті ресурсів, часу й порядку в русі людського капіталу [15, с. 37].

Запропонований ученим процес відтворення людського капіталу характеризує макро- й мікрорівні його розвитку, відкриває нові функціональні завдання та його місію в життєдіяльності сучасного суспільства.

Саме тому в контексті здійснення дослідження на особливу увагу заслуговує концепція *А. Смита,* відповідно до якої розкрито функціональні завдання відтворення людського капіталу, які визначають стратегічну місію його в розвитку сучасних інституційних структур у різних сферах суспільного життя. З огляду на це для визначення місії людського капіталу вченим сформульовано три основні моменти, які доцільно враховувати під час його артикуляції. Серед них:

регіональні економічні системи, які являють собою складні інституційно-господарські утворення;

такі утворення потребують глибокої та системної інноваційної модернізації, яку спроможний забезпечити лише постійно відтворюваний людський капітал;

модернізація в її класичному варіанті завжди потребує людського капіталу й створюваних ним нематеріальних активів [16, с. 142].

Ці три моменти дозволяють чітко артикулювати структурне призначення людського капіталу та його місію щодо стратегічного розвитку суспільних систем, які формують «активні зони» для розвитку новітніх суспільних відносин і саморозвитку регіональних систем в умовах глобалізації. У такому відношенні доцільно виходити з розуміння того, що в постмодерний період людський капітал є визначальним фактором прискорення соціально-економічного й політичного розвитку.

Висновки. Таким чином, здійснений нами аналіз взаємодії понять людський капітал і людський потенціал у контексті сучасних дослідницьких підходів дозволив здійснити чітку ідентифікацію змісту таких понять, відповідно до чого людський капітал розглядається як інструмент соціально-економічного розвитку держави й вислідний показник реалізації ресурсних спроможностей людини; людський потенціал схарактеризовано як сукупність індивідуальних здібностей, можливостей і потреб людини та їхню реалізацію в різних сферах суспільного життя. На підставі цього запропоновано методологію переходу від ідентифікації людського капіталу, людських ресурсів і людського потенціалу, враховуючи відповідні фактори, структурні елементи й багатоаспектність визначення; сформульовано методологічні положення, на основі яких здійснена гностична артикуляція змісту понять людський капітал і людський потенціал в умовах розвитку постмодерного суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Классика экономической мысли : сочинения / В. Петти и др. Москва : Эксмо-Пресс, 2000. 896 с.
2. Маркс К. Капитал. Москва : Директ-Медиа, 2014. 1201 с.
3. Tnurow L. Investment in human capital. Belmont : Wadswotth Publ., 2019. 596 p.
4. Dolan E., Lindsay D. Market: microeconomic model. St. Petersburg, 2012. 477 p.
5. Шульц Т. Инвестиции в человеческий капитал. Москва : Изд-во ВШЭ, 2003. 420 с.
6. Шульц Т. Образование как источник формирования капитала. Москва, 2014. 388 с.
7. Маршалл А. Принципы политической экономии. Москва : Директ-Медиа, 2012. 2126 с.
8. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. Москва : Дело Лтд, 2014. 688 с.
9. Милль Дж.С. Основы политической экономии и некоторые аспекты их приложения к социальной философии. Т. 1. Москва : Прогресс, 1980. 496 с.
10. Петти В. Политическая арифметика. Москва, 2003. 418 с.
11. Гелбрейт Дж.К. Новое индустриальное общество. Москва : Прогресс, 2019. 724 с.
12. Фактор человеческого капитала: теоретические аспекты. Экономика и управление в зарубежных странах. Антология современной науки / Ф. Лист и др. Москва : Прогресс, 2019. 789 с.
13. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. Москва : ГУ ВШЭ, 2020. 256 с.
14. Беккер Г. Человеческое поведение: экономический подход. Москва : ГУ ВШЭ, 2017. 336 с.
15. Keeley B. Human capital: how what you know shapes your life? Paris : OECD, 2017. 418 p.
16. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов : антология экономической классики. Москва, 1999. 489 с.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПЕРІОД СВІТОВОЇ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОЇ ЗАГРОЗИ

STATE REGULATION OF TOURISM IN THE PERIOD OF GLOBAL EPIDEMIOLOGICAL THREAT

УДК 338.481.32
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.10

Сінгуцький О.В.
аспірант кафедри публічного адміністрування та землеустрою
Класичний приватний університет

Світова наука в рамках суспільних наук досліджує явища, які вже настали, або прогнозує явища з урахуванням поточної ситуації у світі в динаміці та розвивається з механізмом всього кластеру людської життєдіяльності за експонентою. Існують окремі дослідження моделювання та прогнозування ситуацій, які можуть вплинути й змінити сталі процеси розвитку людства, але здебільшого адаптувати їх під час настання події складно насамперед тим, що попередньо неможливо спрогнозувати взаємодію із часом розвитку людства й впливу на це негативного процесу. Невідомий фактор, який ставить людство під загрозу, – це час виникнення події. Тому як науковій спільноті, так і світовим державам, які ще не знайшли способи швидкого попередження та застосування дієвих інструментів протидії кризовим явищам, необхідне створення інтелектуальних програм або штучного інтелекту для протидії таким явищам, як світові епідемії, натепер COVID-19. Людство повинно відрізняти реальну загрозу життю від епідемії та життєдіяльності, тобто інформаційну епідемію від загрози зникнення або суттєвого зменшення людства. Натепер жодна держава не надає нам реальну інформацію про майбутню загрозу для людства. Але фактом є те, що чітких механізмів протидії нинішній ситуації в жодній країні світу немає, всі діють однаково згідно із шаблоном. Існує велика ймовірність, що в майбутньому такі явища будуть з'являтись частіше, ніж до цього, поки не будуть створені механізми протидії.

Основні функції держави – це створення умов для всебічної підтримки суспільства, для його всеосяжного розвитку, а саме протидія таким загрозам, як епідемії. Існують вдосталь державних інструментів протидії епідеміологічній загрозі, а саме: наукові, фінансові, адміністративні, інформаційні тощо. Треба насамперед визначити ступінь загрози життю для суспільства й вплив на економічний розвиток у державі. Та на основі визначених даних створити умови для підтримки тих верств населення, інституції, секторів економіки, які можуть постраждати під впливом епідеміологічні ситуації, якщо є в цьому потреба, шляхом ефективного використання та розподілення бюджетних фондів, зменшення витрат адміністративного апарату й трансформування податкової системи в бік лібералізації. Економічний стрибок створить те суспільство, яке за необхідністю згрупує свої ресурси, вдало їх розподілить, створить умови для зниження наслідків від епідемії в короткий період і трансформує економіку замкнутого циклу як природного самостійного організму, де держава буде виконувати мінімальні функції, а такі сфери, як туристична, будуть функціонувати в одній системі з іншими.

Ключові слова: *державне регулювання, кризові явища, туристична галузь, епідеміологічний вплив, технологічний розвиток, трансформація, економіка замкнутого циклу.*

World science, within the social sciences, studies phenomena that have already occurred or predicts phenomena taking into account the current situation in the world in dynamics and develops with the mechanism of the entire cluster of human life exponentially. There are separate studies, modeling and forecasting of situations that can affect and change the sustainable processes of human development, but to adapt them during the event is difficult primarily because it is impossible to predict the interaction with human development and the impact of the negative process. An unknown factor that threatens humanity is the time of the event. The scientific community and the world powers, which have not yet found ways to quickly prevent and use effective tools to combat crises, need a tool to create intelligent programs or artificial intelligence to combat such phenomena as global epidemics, currently COVID-19. Humanity must distinguish between a real threat to life from an epidemic and vital activity, that is, an information-epidemiological threat from the threat of extinction or a significant decrease in the population. Currently, state do not give us real information about the impending threat to humanity. But the fact is that not it one country in the world has clear-cut mechanisms to counter the current situation, all act in the same way according to a template. There is a high probability that such phenomena will appear more and more often in the future, until mechanisms of counteraction are in place.

The main functions of the state are to create conditions for all-round support of society for its all-round development, namely, countering such threats as epidemics. There are enough state instruments to counter the epidemiological threat, namely: scientific, financial, administrative, informational, and so on. It is necessary first of all to determine the degree of threat to life and the impact of economic development in the state. And on the basis of certain data, create conditions to support those strata of the population, institutions, sectors of the economy that may be affected by the epidemiological situation, if there is a need for this, through the effective use and distribution of budget funds and reducing the costs of the administrative apparatus, transforming the tax system into side of liberalization. An economic leap will create a society that, if necessary, groups its resources, distributes them successfully, creates conditions for reducing the consequences of the epidemic in a short period and transforms the economy of a closed cycle as a natural independent organism where the state will perform minimal functions, and such spheres as tourism will function in one system with others.

Key words: *government regulation, crisis phenomena, tourism industry, epidemiological impact, technological development, transformation, circular economy.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Людство під час свого існування пережило вдосталь випробувань, таких як війни, хвороби, кліматичні зміни тощо. До певних ризиків суспільство створило дієві механізми уникнення та протидії, але останні часи викладають нездатність глобалізованого світу протидіяти епідеміологічно-інформаційним загрозам. Кожна проблема потребує свого часу викладення та розв'язання, причому перший варіант трапляється швидше, а другий потребує еволюційного часу. Теперішня ситуація з коронавірусною епідемією демонструє нездатність політико-економічних систем справлятися з подібними загрозами. Світ переходить у процес всебічної трансформації. Яка країна зробить цей процес швидшим і дієвим, та й створить передумови для економічно-суспільного стрибка.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформаційно-епідеміологічна криза виникла у світовому масштабі наприкінці 2019 року, тому фундаментальних досліджень державного регулювання та впливу на економічні галузі бракує, але дослідження ведуться такими вченими, як С.П. Кулицький, В.С. Минчичова, Р. Пантінгтон, Дж. Пельтз, Д. Прін. Державне регулювання туризму під час епідеміологічної кризи досліджено Всесвітньою туристичною організацією та такими вченими, як А.А. Головко, В.В. Химинець, А.О. Филипенко, С.В. Ковалівська, Я.А. Жаліло.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Чіткого визначення шляхів протидії кризовому впливу внаслідок епідеміологічних заходів не вистачає, тому дослідження в цій сфері актуальні.

Мета статті – дослідити світовий досвід протидій епідеміологічно-інформаційній кризі й на основі отриманих даних розробити рекомендації щодо протидії негативним наслідкам в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі поширення інформації є всеосяжним. Явища, з якими людство стикається в інформаційному просторі вперше, створюють паніку, яка стрімко переростає в кризу, якщо не вживати необхідних заходів щодо попередження та протидії. Криза – стан, за якого наявні засоби досягнення цілей стають неадекватними, в результаті чого виникають непередбачувані ситуації [3]. Суспільство стає керованим, коли перебуває в постійному кризовому стані в час кризи.

Кожна держава має свої інститути, які розробляють рекомендації в державні органи влади щодо протидії загрозам, з якими може зіштовхнутися держава в певний проміжок часу. Державні органи влади розробляють план попередження або подолання наслідків кризи. Світова криза дестабілізує всі структури взаємодії між державами, що своєю чергою впливає на ефект «доміно» в глобалізованому світі. Країни з високим технологічним конкурентним середовищем переживають кризові стани набагато швидше, ніж сировинноорієнтовані, створюючи водночас переорієнтування на вищій технологічний рівень. Країни з низьким рівнем життя поглиблюються в ще глибшу кризу, стаючи залежнішою сировинною країною. Але світова криза 2020 року, створена внаслідок «пандемії» COVID-19, має передумови для прискореного зростання для будь-якої країни за умови вдалої економічної політики в країні. Країна, яка створить передумови для розвитку циклічної економіки, орієнтованої на внутрішній середній клас із домінуванням високотехнологічних кампаній у замкнутому циклі, зменшуючи водночас роль держави, уможливить у майбутньому стрімкий розвиток.

Світова криза, за дослідженнями економістів, за моделлю циклів Кондратьєва передбачалась на початку 2020 року, але вирішальним фактором стала світова пандемія COVID-19. Інструменти протидії епідемії, які обирають багато країн світу, створюють умови для все більшого поглиблення в кризу. Цілі сектори економіки змушені скорочувати власну діяльність через запроваджені у світі методи протидії розповсюдження хвороби. Під впливом кризи опинилась і туристична галузь, яка за остатніми розрахунками втрачає майже 70% прибутку. Туристична галузь у світовому ВВП становила близько 10%, не розраховуючи на мультиплікативний ефект в інших сферах. Світова туристична галузь внаслідок закриття кордонів, транспортного потоку опинилась на межі виживання. Деякі країні роблять розрахунки на ефект відтермінованого попиту. Попит тільки зросте в майбутньому під час зняття всіх обмежень, але, як показав час, це було хибне твердження. Після першої фази в другому кварталі 2020 року розпочалася друга фаза в четвертому, не даючи можливості відновитися туристичній галузі. Гіпотетично можна стверджувати, що туристична галузь, якщо не буде винайдена вакцина або не з'явиться колективний імунітет, зорієнтується на внутрішнього споживача. А туристичний сектор, який працював на в'їзний туризм, без державної підтримки зникне.

Держава повинна реагувати й розробляти інструменти протидії будь-яким кризовим явищам, стримуючи негативні фактори й стимулюючи економіку, трансформуючи бюджетну політику. Кожен уряд, ураховуючи потенціал

країни, розробляє власні інструменти протидії наслідкам пандемії COVID-19. Розглянемо світовий досвід протидії епідемії та підтримки економіки й туристичної галузі:

– уряд Аргентини, прагнучи зберегти зайнятість, здійснює інвестиції в громадські роботи, спрямовані на активізацію економіки, які будуть використані для дорожніх робіт, житлових і шкільних робіт і туризму. Програма відновлення продуктивності (REPRO) буде розширена, щоб гарантувати працевлаштування тих, хто працює в компаніях, постраждалих від цієї надзвичайної ситуації. За допомогою цієї Програми працівникам пропонується фіксована сума до еквівалентної щомісячній зарплаті на строк до 12 місяців;

– уряд Австрії запровадив пакетні заходи для малих і середніх підприємств (далі – МСП) у туристичній галузі (під управлінням Австрійського банку розвитку туризму) – державні гарантії на відновлення кредитів, що використовуються для покриття тимчасової нестачі ліквідності, спричиненої зменшенням обороту внаслідок COVID-19. Наявний обсяг гарантій збільшено до 1 млрд євро. Витрати на ці державні гарантії (плата за обробку – 1%, плата за відповідальність – 0,8%, яку зазвичай сплачує одержувач гарантії) несе Міністерство туризму. Кілька регіональних провінцій покривають процентні ставки вищезгаданих позик, які забезпечені державною гарантією. Туристичні підприємства, які мали активну позику до початку COVID-19, можуть подати заявку на припинення всіх погашених позик на 2020 рік. Створено Фонд на випадок тяжких труднощів (2 млрд. Євро): для надання прямих субсидій для однієї людини й мікропідприємства в обсязі максимум 6 000 євро на підприємство. Міністерство сільського господарства, регіонів і туризму постійно підтримує тісний обмін із туристичною галуззю та іншими зацікавленими сторонами в туризмі для обговорення поточної ситуації, проблем, що виникають, і подальших кроків. Міністр туризму організував декілька засідань круглого столу, які об'єднали важливих австрійських туристичних зацікавлених сторін (Австрійське національне туристичне бюро, соціальних партнерів, галузеві асоціації тощо). Вичерпна інформація для туристів і підприємств розміщена на відповідних вебсайтах компетентних органів і галузевих асоціацій;

– уряд Бахрейну протягом 3 місяців, починаючи з квітня 2020 року, звільнив всю галузь туризму від туристичних зборів. Управління туризму й виставок Бахрейну працює над розробкою плану дій щодо управління кризовими ситуаціями, включаючи розробку комунікаційної стратегії та ефективного залучення засобів масової інформації;

– уряд Бразилії створив програму: Національний банк розвитку (BNDES) відкрив кредитну лінію з оборотних коштів для секторів туризму й послуг малих і середніх підприємств. Сюди входить 6-місячне переривання платежів за кредитом без прострочення виплати відсотків. Туристичним фірмам надавався полегшений доступ до кредитів і відстрочених платежів;

– уряд Чилі готує інструментарій для відродження сектору з метою введення ліквідності в малі й середні підприємства й захисту зайнятості, розроблений спільно з ключовими організаціями, такими як Корпорація сприяння виробництву (CORFO), Служба технічного співробітництва (SERCOTEC) і Національна служба туризму (SERNATUR), поєднуючи й зосереджуючи зусилля на просуванні виробничого розвитку й інвестицій, які є ключовими для виникнення після цієї кризи. Очікується, що цей інструментарій буде запущений найближчими тижнями з гнучким дизайном відповідно до умов, які є нині в галузі. Servicio de Capacitaciyn y Empleo (SENCE) запустив програму, що пропонує понад 40 онлайн безкоштовних курсів у галузі інформаційних технологій, підприємництва й навичок XXI століття, спрямованих на туристичних підприємців. Проводиться опитування для збору інформації про вплив кризи на чилійську туристичну галузь [2];

– уряд Німеччини виділив 100 млрд € на пряму рекапіталізацію з метою забезпечення платоспроможності компаній; 400 млрд € на гарантії, що допоможуть бізнесу протистояти проблемам ліквідності; 100 млрд € на рефінансування. Відтермінував податкові платежі й скоротив авансові податкові платежі, корпоративні податки й податки на торгівлю. Скасував правозастосовні заходи /штрафи у випадках прострочки за оплату. Авансові платежі податку на прибуток, корпоративний податок на прибуток і податок на торгівлю було скасовано. Розширений доступ до короткострокової допомоги в разі втрати роботи. Розширена програма виплат на утримання дитини для батьків із низьким рівнем доходів. Спрощений доступ до основних видів підтримки доходів для осіб, що працюють не за найманням. Розширені й спрощені програми компенсації соціальної допомоги;

– уряд Польщі виділив 25 млрд польських злотих (5,65 млрд €) на підтримку мікропідприємств у формі безвідсоткових позик, 50 млрд польських злотих (11,3 млрд €) на підтримку МСП у формі безвідсоткових позик, 25 млрд польських злотих (5,65 млрд €) на підтримку

великих підприємств у формі позик або облігацій, придбання акцій або цінних паперів. Відтерміновано більшість податків; спрощені форми й процедури подачі податкової звітності; прискорено процедуру податкових відрахувань. Виплата субсидій на заробітну плату для працівників установ, що постраждали внаслідок пандемії, та осіб, що працюють не за найманням: 50% мінімальної заробітної плати – падіння обсягів на 30%, 70% мінімальної заробітної плати – падіння обсягів на 50%, 90% мінімальної заробітної плати – падіння обсягів на 80%.

урядом України 4 млрд грн виділено на компенсацію відсотків за наявними позиками для мікро- й малих підприємств, а також розширена програма доступних позик (5–7–9%); 24 млрд грн – для забезпечення позик із державними гарантіями інвестицій; 1,6 млрд грн – на підтримку креативних галузей. Введення нульової декларації та податку на виведений капітал, Скасування тотальної фіскалізації з повним впровадженням програмного забезпечення РРО. Термін сплати податків на землю, на оренду землі й на нерухомість, оплата якого мала відбутися у квітні 2020 року, подовжено до 30 червня 2020 року, а аналогічні податки за березень 2020 року скасовано. Тимчасова матеріальна допомога з безробіття для тих, хто втратив роботу внаслідок пандемії COVID-19, виплачується в сумі двох третіх від суми заробітної плати за кожну скорочену робочу годину, але не більше зафіксованої суми, а саме встановленої мінімальної щомісячної заробітної плати (наразі становить 4 723 грн або 150 €); підвищення пенсій і виплат по безробіттю [3].

Наразі існує два загальних підходи до подолання кризи. Перший підхід спрямований на забезпечення доступних кредитних ліній для представників бізнесу, а другий передбачає відтермінування сплати боргових і податкових зобов'язань. Розглядаючи вищенаведені дані, зробимо висновок, що дії, спрямовані на короткострокову підтримку туристичної галузі, спонукатимуть сфокусуватись на внутрішній туризм. Більшість туристичних об'єктів у довгостроковій перспективі будуть змушені закритись і звільнити працівників, якщо уряди впроваджуватимуть «локдаун». Від державної підтримки залежить існування туристичної галузі та її конкурентоздатність.

Туризм історично вважався відносно малим сектором в українській економіці, й тому не отримав жодних конкретних і відчутних заходів для мінімізації наслідків пандемії COVID-19. Але останні дослідження показують зростання туристичного сектора в Україні: у 2019 році він становив майже 6% у структурі ВВП, зайнятість склала 10% від усього населення. Туристична галузь тісно пов'язана з транспортною галуззю, з будівництвом, легкою промисловістю, тому недостатня підтримка туризму створить передумови для колапсу всієї економічної, а потім і політичної сфери в Україні.

Для підтримки туристичного сектору в Україні потрібно:

– створити передумови щодо гарантії від держави повернення передоплати турів через страхові компанії;

– розробити рекомендації для всіх регіонів країни щодо протидії епідемії, але вибір обмежень залишати на містах. Реформа децентралізації – важливий крок протидії кризовим явищам, який створює передумови для розвитку кожної територіальної одиниці й країни в цілому;

– створити державні замовлення для розбудови автошляхів і модернізувати залізничні й авіасполучення, залучаючи за такої умови національні компанії;

– реструктурувати, відтермінувати сплати державного боргу до моменту покращення ситуації з пандемією COVID-19. Трансформування бюджету, зменшення видатків на адміністративний апарат і перерозподіл на сфери, які найбільше постраждали внаслідок закриття кордонів і шляхів;

– зменшення податків, спрощення податкової системи з двома податками на виведений капітал і податку на прибуток, зменшення водночас відсоткової ставки до 5%, що дасть змогу виведення тіньових грошових надходжень і зменшить навантаження на бізнес;

– відтермінування, реструктуризація бізнес позиків і зменшення облікової ставки близько 1%.

– залучення туризму до державного замовлення сфер готельного обслуговування для реабілітації після ускладнень від хвороби. Створення денного стаціонару в межах центральної влади об'єднаних територіальних громад;

– відкриття авіа, залізничних сполучень у середині країни й з країнами, які відкрили кордони для подорожування, з додержанням всіх вимог гігієнічного контролю.

Загалом український туризм досі не отримав від уряду послідовного й систематизованого порядку дій щодо впровадження заходів суб'єктами в секторі подорожей і туризму. Можна зробити висновок про те, що темпи відновлення туризму в Україні значно відставатимуть від сусідніх країн і країн-членів ЄС.

Кожна криза дає можливість створити «економічне диво», яке здобувається вимогами часу, а саме створення передумов для вільного розвитку з мінімальними функціями держави. Тому для України цей час є можливістю вийти на новий рівень розвитку, підтримуючи не тільки туристичний, а й усі сфери економіки.

Висновки. Туризм історично вважався відносно малим сектором в українській економіці, й тому не отримав жодних конкретних і відчутних заходів для мінімізації наслідків пандемії COVID-19. Розвиток технологій потребує розвитку суспільних механізмів взаємодії людини й держави. Створення передумов всебічної підтримки з боку держави потребує кожна людина.

Пов'язана з туризмом економіка в Україні залежить здебільшого від внутрішнього туризму, а також від внутрішньої складової частини виїзного туризму. Водночас в'їзний потік із-за кордону формує трохи більше третьої частини всієї економіки національного туризму. Для порівняння: в середньому частка в'їзного туризму в загальній сумі туристичних витрат у країнах ЄС складає 90%.

Функції держави натепер – не перешкоджання діяльності кожного підприємства й створення передумов для всебічної підтримки, а саме ефективності цільового розподілення бюджетних коштів, зниження податків, зменшення адміністративного апарату.

У нашій статті ми розглядаємо пандемію COVID-19 як кризу. А кожна криза – перехід до наступного етапу розвитку суспільства. Країни, які створюватимуть передумови для майбутнього інтелектуального розвитку всіх процесів, у тому числі й суспільного самоуправління, – без урядів, президентів та інших інституцій влади, які виявилися не ефективними у взаємозв'язку з потребою людини й виконанням, – будуть домінівними у світовому розвитку майбутнього.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кулицький С.П. Проблеми розвитку економіки України, обумовлені пандемією коронавірусу COVID-19 у світі, та пошук шляхів їх розв'язання (Закінчення. Початок див. у № 8). *Україна: події, факти, коментарі*. 2020. № 9. С. 47–53. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr9.pdf.

2. Щодо розвитку туризму в Україні в умовах підвищених епідеміологічних ризиків / Я.А. Жаліло та ін. 29 с. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/turyzm-v-ukraini.pdf.

3. Міжнародний туризм та COVID-19. *UNWTO. World tourism organization* : web-site. URL: https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19.

4. Пандемія COVID-19 та її наслідки у сфері туризму в Україні. URL: https://www.ntoukraine.org/assets/files/EBRD-COVID19-Report-UKR.pdf.

5. Соціально-економічні наслідки пандемії COVID-19. *Вікіпедія: вільна енциклопедія.* URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Соціально-економічні_наслідки_пандемії_COVID-19.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА З ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЩОДО СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19

STATE POLICY ON TRANSFORMATION OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT BODIES AND CIVIL SOCIETY REGARDING THE SYSTEM OF HEALTHCARE OF THE PANDEMIC COVID-19

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.11

Чорний О.В.
к. мед. наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом

Гурковський В.І.
д. наук з держ. упр., професор,
перший заступник директора
ВГО «Центр досліджень проблем публічного управління»

Проаналізована тенденція, як суспільство розширює масштаб заходів з охорони здоров'я через пандемію COVID-19, реорганізує державну політику охорони здоров'я, рекомендує вжити рішучих дій і надати всім тим, хто потребує, необхідні послуги. Як і у всіх випадках швидкого розвитку епідемій, особливо за яких можлива випадкова передача захворювання від людини до людини, необхідно, щоб адекватні заходи відповідали ситуації, яка склалася, та знаходили в ній свої підтвердження.

Ключовими складовими чинниками є орієнтація на інформування спільноти й зворотний зв'язок, прояв солідарності, пріоритетна увага найуразливішим групам і допомога людям у захисті себе й оточення. Це необхідно для створення ефективної комунікації між органами державної влади й громадянським суспільством і системою охорони здоров'я, без якої відповідні заходи не можуть бути швидкими й ефективними. Потрібно також подбати про те, щоб дії, які вживаються в прискореному режимі, не виявилися неефективними через відсутність інформації, а також через причини, пов'язані з витратами, порушенням конфіденційності, страхом людей втратити роботу й засоби до існування.

Натепер можна вводити й жорсткі заходи, серед яких можуть бути заборони на поїздки, ізоляція груп населення, коли разом виявляються люди з COVID 19 і люди, у яких вірусу немає. Досвід показує, що обмежувальні, дискримінаційні заходи можуть призвести до психологічних порушень у людини. Вони можуть спровокувати заходи у відповідь на епідемію, змушуючи людей долати перешкоди, котрі виникають у разі спроби захистити своє здоров'я. Підхід, заснований на досвіді протидії епідемії, пропонує перейти від примусів та обмежень до охоплення та надання послуг найуразливішим верствам населення, розширення масштабів тестування для тих, хто найбільш потребує, усунення бар'єрів для захисту себе й оточення, включаючи збільшення соціального простору. Такий підхід є пріоритетним для підтримки людям, які працюють в інфекційних середовищах та яким добре відомо, з якими серйозними перешкодами часто стикаються ті, хто намагається захистити власне здоров'я та здоров'я оточення. Це й недоступність інформації, і страх втратити роботу або дохід, і неможливість оплатити послуги тестування та діагностики, й обов'язки за доглядом за іншими. Через брак ресурсів перевантажені медичні установи іноді відмовляють у допомозі, лише шляхом усунення всіх цих бар'єрів можна забезпечити ефективну відповідь інфекційній пандемії. Для дотримання режиму самоізоляції потрібні люди, готові взяти на себе частину повсякденної неоплачуваної праці за доглядом, ходити за покупками для одиноких громадян або періодично перевіряти їх самопочуття.

Ключові слова: *регуляторна функція, управлінські підходи, система охорони здоров'я, взаємодія, громадянське суспільство, органи державної влади, інформативність, реформування, комунікація.*

The analyzed trend, as society expands the scope of health care measures to the pandemic COVID-19, reorganizes public health policy, society is encouraged to take decisive action and provide all those in need with the necessary services. As in all cases of rapid epidemics, especially in which the accidental transmission of the disease from person to person is possible, it is necessary, adequate measures corresponded to the situation and found their confirmation in it.

The key components are focusing on community information and feedback, showing solidarity, prioritizing the most vulnerable groups and helping people to protect themselves and others. This is necessary to establish effective communication between public authorities and civil society and the health care system, without which appropriate measures cannot be swift and effective. Care must also be taken to ensure that actions taken in an accelerated manner are not ineffective due to a lack of information, as well as reasons related to costs, breach of confidentiality, fear of losing their jobs and livelihoods.

During this period, it is possible to introduce strict measures, which may include travel bans, isolation of groups, when people with COVID-19 and people who do not have the virus are found together. Experience shows that restrictive, discriminatory measures can lead to psychological disorders in humans. They can provoke measures in response to the epidemic, forcing people to overcome the obstacles that arise when trying to protect their health. The approach, based on the experience of counteracting the epidemic, proposes to move from coercion and restrictions to coverage and provision of services to the most vulnerable, expanding testing for the most deprived, removing barriers to protect themselves and others, including increasing social space. This approach is a priority to support people who work in infectious environments and who are well aware of the serious obstacles often faced by those trying to protect their own health and the health of others. This includes unavailability of information, fear of losing a job or income, inability to pay for testing and diagnostic services, and responsibilities for caring for others. Due to lack of resources, overcrowded health facilities sometimes refuse care, and only by removing all these barriers can an effective response to an infectious pandemic be ensured. To maintain a regime of self-isolation requires people who are willing to take on part of the daily unpaid care work, go shopping for single people, or periodically check their well-being.

Key words: *regulatory function, management approaches, health care system, interaction, civil society, public authorities, informativeness, reform, communication.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Під час формування та реалізації державної політики необхідно забезпечити, щоб у суспільства була інформація, необхідна для захисту себе й допомоги іншим, канали отримання зворотного зв'язку від суспільства завжди повинні бути відкритими. Слід залучити громадських лідерів у справі поширення інформації, забезпечити доступ до інформації та свободи слова, в людей має бути можливість захистити своє здоров'я та в разі необхідності звернутися за допомогою. Працівникам охорони здоров'я, щоб діяти швидко й ефективно, також потрібна своєчасна й адекватна інформація, її поширення можна забезпечити через інституції громадянського суспільства.

Висловлювання громадської думки та участь громадянського суспільства не повинні обмежуватися або скасовуватися в разі згортання діяльності органів державної влади, якщо тільки заходи самі по собі не створюють високого ризику розповсюдження захворювання. Високо вмотивовані суспільства є ключовими факторами ефективних заходів, а громадянські суспільства можуть спостерігати за ходом заходів у відповідь на місцях, відзначати, як ці заходи впливають на вразливі групи, й доносити інформацію про виниклі проблеми до відома державних органів. Для цього їм потрібно мати доступ до правдивої інформації, а також до посадових осіб, щоб вести з ними відкритий діалог і повідомляти про наявні проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині, в епоху «фейкових» новин та їх стрімкого поширення в соціальних мережах, органи державної влади, засоби масової інформації повинні докласти всіх зусиль для швидкого виявлення та спростування неправдивої, або що вводить в оману інформації. Органи державної влади повинні утримуватися від обмежень свободи слова й доступу до інформації та забезпечити суспільству можливість регулярно отримувати повну й найактуальнішу інформацію, вжити заходів щодо попередження та припинення дискримінації.

Те, як органи державної влади й засоби масової інформації говорять про епідемію, шляхи передачі захворювання, людей, котрі хворіють на COVID-19, формує думку про те, як цих людей і спільноти сприймають інші люди та як з ними поводяться. Це може спричинити значну протидію щодо певних груп населення, сприяти дискримінаційному поводженню, вимушеній додатковій ізоляції людей або порушенню недоторканності їх приватного життя, впливаючи як на психічне здоров'я, так і на доступ до різноманітних послуг. У межах будь-якої епідемії дискримінація в наданні медичної допомоги, як і відмова в лікуванні через національність, країну походження, відсутність страховки, соціально-економічний чи інший статус, не тільки позбавляють людину необхідних медичних послуг, але й ставлять під загрозу здоров'я інших людей і знижують ефективність заходів у цілому.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Обов'язкові обмежувальні заходи абсолютною мірою не допомагають в усуненні перешкод для найвразливіших груп, навпаки, вони збільшують ці перешкоди й потенційно підвищують уразливість людей. Такі заходи здатні підірвати довіру між органами державної влади й суспільством, зруйнувати в людей почуття відповідальності за своє життя, коли це так необхідно, щоб продовжувати піклуватися про себе й оточення. Усі ці підходи не нові, вони лежать в основі суспільної охорони здоров'я, що забезпечує умови пропорційності й необхідності наданих послуг, охоплення найуразливіших груп.

Будь-яке обмеження має ставити собі певну мету й бути необхідним, ефективним і заснованим на доказах, обмеженим за часом. Державна соціально-гуманітарна політика повинна передбачати пряму й значущу участь суспільства в діяльності всіх органів державної влади, що передбачає відкритість інформації та прозорість в ухваленні рішень [2]. У такому випадку відповідні заходи будуть відповідати реальним запитам і потребам людей, покращать довіру до уряду, взаємну довіру в середині суспільства. Громадянському суспільству належить ключова роль у заходах, коли люди допомагають один одному своєчасно звертатися за медичною допомогою, дотримуватися режиму самоізоляції, отримувати необхідні ліки й піклуватися про сім'ї один одного.

Мета статті полягає в обґрунтуванні управлінських підходів щодо трансформації взаємодії органів державної влади й інституцій громадянського суспільства в реформуванні системи охорони здоров'я під час пандемії.

Виклад основного матеріалу. Заплановані заходи у відповідь ефективні лише тоді, коли саме суспільство бере активну участь в їх розробці, реалізації та моніторингу. Органи державної влади повинні забезпечити, щоб у процесі розробки будь-яких заходів у відповідь, включаючи обмеження на поїздки або режими тестування, суспільство брало участь у розробці заходів, причому не тільки на початковому етапі, але й на всіх наступних етапах реагування. Участь громадянського суспільства в цілому необхідно ще й для того, щоб люди сприймали програми, як дійсно потрібні їм, і довіряли цим заходам.

Потрібно виявити всі групи підвищеного ризику, щоб забезпечити їм рівну участь у процесі прийняття рішень, якщо суспільство ще не залучене до прийняття рішень, необхідно зробити це пріоритетним завданням. Органи державної влади повинні підготувати належним чином бюджетні установи охорони здоров'я, надавати можливість виявлення захворювання, профілактики й лікування. Потрібен епіднагляд для виявлення захворювання, ізоляції, тестування та лікування кожного хворого, щоб розірвати ланцюжок передачі захворювання, а також попередження та припинення подальшого поширення інфекції. Необхідно виявляти й ізолювати якомога більшу кількість хворих і переводити на карантин тих, хто перебував із ними в тісному контакті. Навіть не маючи можливості зупинити поширення захворювання, його можна сповільнити й тим самим захистити лікувальні установи, будинки для людей похилого віку й інші важливі об'єкти.

Одним із найважливіших і найефективніших заходів у відповідь із боку громадської системи охорони здоров'я є активне інформування населення про те, що відомо й що невідомо натепер, що робиться для подальшого отримання інформації, що робиться для порятунку життя людей і мінімізації несприятливих наслідків епідемії [1]. Систематичне, активне спілкування та взаємодія органів державної влади з населенням допомагає впоратися із загальною розгубленістю та уникнути непорозумінь, щоб оцінити ризики для їх власного здоров'я та здоров'я їхніх близьких.

Органи державної влади повинні вжити заходів для захисту працівників охорони здоров'я від будь-яких форм дискримінації та надати їм необхідну підтримку, повинні говорити про епідемію, включаючи працівників охорони здоров'я. Кожна людина, незалежно від расової приналежності, національності, статі й професії, повинна бути впевнена в тому, що медики й державні організації дотримуються максимальної обережності й конфіденційності в процесі поводженні з її персональними даними. Однак зловживання санкціями часто має серйозні негативні наслідки для конкретної людини й не враховує реалії життя людей.

У надзвичайних ситуаціях, що загрожують здоров'ю населення, санкції часто мають розширене й розпливчасте тлумачення, їхнє застосування ризикує бути довільним, а особи, проти яких застосовуються такі санкції, нерідко є представниками найуразливіших спільнот. Набагато більшого ефекту можна досягти, спонукаючи суспільство захищати себе й інших і надаючи їм для цього все необхідне, наявна нерівність означає, що деякі групи можуть більшою мірою постраждати від епідемії. І сам вірус, і відповідні дії органів державної влади можуть виявитися причиною додаткової дискримінації, епідемія часто розкриває наявну нерівність у суспільстві, коли вже вразливі люди найбільше страждають ще й від епідемії.

Так, особи, в яких немає грошей на медичне обслуговування, швидше за все будуть відмовлятися від тестування на вірус; практично не зможуть контролювати свій доступ до медичних послуг люди, що знаходяться в місцях позбавлення волі; неможливо без вкладення значних додаткових ресурсів організувати миття рук людям у неформальних поселеннях або громадах, де немає водопроводу, а тягар догляду за членами сім'ї лягає в основному на жінок. Органи державної влади повинні прагнути до того, щоб формування державної політики охорони здоров'я від інфраструктури до доступних послуг тестування та стаціонарної медичної допомоги було забезпечено ресурсами, необхідними для профілактики, лікування та стримування епідемії.

Обов'язки держав у дотриманні права на здоров'я громадян містять не тільки організацію доступних, прийнятних та якісних медичних послуг і поширення інформації, а й створення інфраструктури охорони здоров'я, забезпеченої всім необхідним для задоволення потреб суспільства в охороні здоров'я, в тому числі в профілактиці, лікуванні й боротьбі з епідеміями. Держави повинні нарощувати потенціал охорони здоров'я з урахуванням наявних внутрішніх і міжнародних ресурсів, щоб надійно використовувати наукові досягнення та тестування, котрі є в наявності, та й що б вони були фізично й фінансово доступні кожному, хто потребує. Це дозволяє людині вжити заходів для захисту власного здоров'я та добробуту, а також здоров'я та добробуту своїх близьких.

Успіх у боротьбі з епідемією залежить від організації тестування людей з найвищим ризиком інфікування. Неприпустимо, щоб перешкодою до тестування була необхідність платити за тестування з власних коштів, тестування повинно бути безкоштовним або, як мінімум, пропонуватися за ціною, доступною для всіх. У разі обмежених ресурсів критерієм доступу до тестування та медичної допомоги повинна бути вразливість і потреба, а не фінансові можливості людей [4]. Необхідно забезпечити всіх медичних працівників інформацією про пріоритетність охоплення найвразливіших осіб, до яких належать малозабезпечені громадяни, люди з хронічними захворюваннями, люди з інвалідністю, люди, що знаходяться в місцях позбавлення волі.

Важливо пам'ятати, що й самі медичні працівники, бувши на передньому рубежі епідемії, є вразливою групою, та що їхня безпека й захист також повинні бути одним із пріоритетів. Діагностика й медична допомога в разі COVID-19 повинні бути всім доступна й найголовніше – вона повинна бути якісною, слід визначити вразливі групи й цілеспрямовано охоплювати їх послугами. Домогтися ефективності в лікуванні й профілактиці для всіх груп населення можна лише за умови, якщо медична допомога йде до людей, тобто надається там, де людям зручно.

Органи державної влади повинні працювати з громадами, щоб знайти рішення для людей, які через карантин не можуть отримати доступ до цих послуг, він повинен бути забезпечений, а медичні працівники повинні мати можливість їх надавати, не ризикуючи бути зараженими COVID-19. Приватний сектор вкладає все більше коштів у заходи проти епідемії COVID-19, органи державної влади повинні подбати про те, щоб прогрес не був звернений назад або повернутий до початкового стан через перерозподіл ресурсів. Фінансування боротьби з глобальною епідемією не повинно здійснюватися коштом інших секторів охорони здоров'я, необхідно докласти всіх зусиль для пошуку й залучення коштів за межами наявних бюджетів.

Потрібно забезпечити постійний доступ до медичних послуг і лікарських засобів, у тому числі шляхом надання довгострокових рецептів, а також продовжувати фінансування та виділення ресурсів на інші медичні послуги, особливо орієнтовані на найвразливіші групи населення. Недостатність діагностики підкреслює нагальну необхідність обміну знаннями, інформацією та ресурсами, щоб у найкоротші терміни забезпечити всі країни якісними тестами на COVID-19. Потрібно працювати разом, обмінюючись знаннями й ресурсами й роблячи скоординовані дії, щоб забезпечити ефективну відповідь на поточну епідемію та запобігти її повторенню.

Відповідні заходи можуть мати для людей серйозні негативні наслідки, пов'язані з роботою, засобами для існування, доступом до продовольчих товарів і базових послуг. Вимога самоізоляції чи закриття підприємств – це ризик втратити заробіток і місце роботи, особливому ризику піддаються люди, що працюють на умовах неповної зайнятості й неоплачуваної відпустки через хворобу. Ці обставини непропорційно більшою мірою торкаються груп, які визначаються за гендерною ознакою та ознаками раси, соціально-економічного становища, страх втратити роботу часто є причиною відмови від тестування, лікування або, як у випадку з COVID-19, самоізоляції.

Органи державної влади зобов'язані захистити людей від втрати роботи, доходів або засобів до існування за допомогою надійної системи соціального забезпечення та страхування. Це дає людям можливість піклуватися про своє здоров'я та добробут, підвищувати ефективність заходів у відповідь на епідемію. Необхідно вжити заходів, які допоможуть підтримати не тільки тих, хто перебуває в ізоляції або на карантині, а й тих, хто через відповідні заходи змушений залишатися вдома [3]. Необхідно переконатися, що люди можуть самоізолюватись або піклуватися про інших без втрати своїх доходів або роботи. Якщо це може позбавити людей їжі, лікарських засобів або житла, необхідно вжити відповідних заходів для усунення таких ситуацій.

Слід ретельно продумувати доцільність заборон на пересування та поїздки. У деяких випадках такі заходи непропорційні або мають обмежений ефект. Вони не завжди запобігають поширенню епідемії. Звичайно, обмеження на поїздки в деяких випадках мати носити індивідуальний характер, але більшого ефекту в запобіганні поширенню, безумовно, можна домогтися, спонукаючи людей дотримуватися режиму самоізоляції, проходити тестування та відстежувати контакти. У ситуації з COVID-19 ефективно знижують швидкість поширення захворювання добровільні заходи, спрямовані на соціальне дистанціювання та обмеження фізичної взаємодії поміж людьми.

Примусові заходи соціального дистанціювання та соціальної ізоляції, якщо вони визнані необхідними, пропорційними й обґрунтованими, повинні враховувати ймовірні негативні наслідки для людей і суспільства, щоб їх можна було адаптувати з метою пом'якшення. Заборони чи обмеження на поїздки можуть встановлюватися тільки як крайній захід, вони повинні мати обмежений термін дії, законне обґрунтування, підлягати перевірці й застосовуватися без дискримінації.

Висновки. Суспільство стоїть перед ситуацією, що непередбачувана й швидко розвивається, відповіддю на цю ситуацію повинні бути не страх, а солідарність, підтримка й посилення ролі суспільства, необхідно побудувати культуру взаємодопомоги, довіри й доброти. У відповідь на пандемію COVID-19 необхідно взяти за основу реалії життя людей, приділивши головну увагу усуненню бар'єрів, що заважають їм захистити себе й свої громади: страх втрати коштів для існування, залишитися без харчових продуктів і втратити повагу своєї спільноти.

У разі оголошення надзвичайної ситуації у сфері охорони здоров'я значно розширюються повноваження органів виконавчої влади, будь-яка дія або бездіяльність органів влади, що впливає на права громадян, підлягає перевірці правоохоронними органами. Особливо важливе дотримання цього принципу є в надзвичайних ситуаціях, у суспільства повинна бути можливість оскаржити правомірність дій органів державної влади, якщо, на його думку, такі дії виходять за рамки закону, вони дискримінаційні або фактично не обґрунтовані.

Не заборони, а захист і зміцнення суспільства, правдива інформація приведуть до того, що прийняті у відповідь на епідемію заходи будуть ефективнішими, стійкішими й гуманнішими.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya (дата звернення: 12.11.2020).

2. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації.* 2015. № 3. С. 67–86.

3. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4 (32). С. 23–30.

4. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років / Міністерство охорони здоров'я України. URL: moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf (дата звернення: 17.11.2020).

БАЗОВІ ЕЛЕМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МОРСЬКИХ ПОРТІВ

BASIC ELEMENTS OF STATE ADMINISTRATION OF SEAPORTS DEVELOPMENT

УДК 351.79
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.12

Яцкевич І.В.
д. екон. наук, доцент,
професор кафедри менеджменту організацій
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Метою статті є дослідити важелі, організаційні складові частини й стратегії державної морської політики у сфері розвитку морських портів України й систематизувати стратегії її подальшого розвитку.
У статті визначено, що морські порти є стратегічними об'єктами, відіграють важливу роль у забезпеченні зовнішньої торгівлі, обороноздатності, транспортної незалежності, перевезень вантажів і пасажирів, розвитку й використання транзитного потенціалу держави.
Визначено й систематизовано важелі державного регулювання розвитку морських портів України (фінансово-бюджетна, інвестиційно-інноваційна, економічна й кластерна політики) й зазначено, що ці важелі формують стратегію державного розвитку морських портів України.
Обґрунтовано, що державне управління розвитком морських портів України повинно створювати нові й модернізувати традиційні форми, методи й інструменти впливу на формування та управління морськими портами. У роботі наведено приклад із закріплення вантажної бази в українських портах. Для цього важелями можуть бути податкові пільги, вантажні преференції, резервування вантажу, висновок міжурядових угод, підготовка й прийняття спеціальних державних нормативних актів, використання умов договорів купівлі-продажу тощо.
У роботі зазначено організаційні складові частини державного управління розвитком морських портів України (організаційне нормування, організаційне планування, організаційний інструктаж, організаційний контроль), які сприяють формуванню та розвитку взаємовідносин і взаємодії суб'єктів морських портів між собою в процесі реалізації їх функцій і повноважень.
Систематизовано елементи стратегії (стратегічний аналіз, стратегічний вибір та узгодження, стратегічне управління, стратегічний контроль) на базі організаційних складових частин і важелів із реалізації стратегічних цілей державного управління розвитком морських портів України.
Узагальнено основні принципи вдосконалення та реалізації стратегічних цілей із державного управління розвитком морських портів України.

Ключові слова: *важіль, державне управління, морський порт, стратегія, управління.*

The purpose of the article is to study the levers, organizational components of the strategy of state maritime policy in the development of seaports of Ukraine and systematize strategies for further development.
The article defines that seaports are strategic objects, play an important role in ensuring foreign trade, defense, transport independence, transportation of goods and passengers, development and use of the transit potential of the state.
The levers of state regulation of the development of the seaports of Ukraine (financial and budgetary, investment and innovation, economic and cluster policies) have been determined and systematized, and we note that these levers form the strategy of state development of the seaports of Ukraine.
It is substantiated that the state management of the development of seaports of Ukraine should produce new and modernize traditional forms, methods and instruments of influence on the formation and management of seaports. The paper provides an example of securing the cargo base in Ukrainian ports, the following levers can become: tax incentives, cargo preferences, cargo reservation, the conclusion of intergovernmental agreements, the preparation and adoption of special state regulations, the use of the terms of purchase and sale agreements, and the like.
The paper notes the organizational components of the state management of the development of seaports of Ukraine (organizational regulation, organizational planning, organizational briefing, organizational control) that contribute to the formation and development of relationships and interaction between the subjects of seaports in the process of implementing their functions and powers.
The elements of the strategy (strategic analysis, strategic choice and coordination, strategic management, strategic control) are systematized on the basis of organizational components and levers for the implementation of strategic goals of state management of the development of seaports of Ukraine.
The basic principles of improving and implementing the strategic goals of state management of the development of seaports of Ukraine are generalized.

Key words: *lever, government, seaport, strategy, management.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Морські порти є стратегічними об'єктами, відіграють важливу роль у забезпеченні зовнішньої торгівлі, обороноздатності, транспортної незалежності, перевезень вантажів і пасажирів, розвитку й використання транзитного потенціалу держави. У морських портах реалізується національна морська, митна й прикордонна політика, здійснюється державний портовий контроль.

Світовий досвід управління морськими портами в країнах з розвиненою ринковою економікою показує, що роль держави в діяльності морських портів значна, разом із тим у більшості країн земельні ділянки, гідротехнічні споруди, основні комунікації, системи забезпечення безпеки мореплавання та деякі інші об'єкти є державною власністю, а отже, управління ними здійснюють державні органи.

У результаті проведення реформ в Україні більшість морських портів (бувши до реформи державними підприємствами) були приватизовані й перетворені в акціонерні товариства з наступною їх реорганізацією в конкурентні комерційні структури у вигляді транспортно-експедиторських, агентських та інших підприємств. Проте криза, яка охопила всі галузі України, не оминула й морську портову галузь. Відповідно, в умовах, що склалися, слід забезпечити підвищення ефективності державного управління розвитком морських портів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти дослідження державного управління розвитком морських портів і формування механізмів його реалізації розкрито в наукових працях Ю.О. Вишневської, І.Ю. Гришової, О.В. Ніколюк, О.В. Ковальової, Т.С. Шабатури й інших [1–8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, враховуючи тенденції розвитку економічного становища в країні, зазначені праці не повною мірою розкривають досліджуване питання, що потребує нового підходу до важелів і стратегії державної морської політики у сфері розвитку морських портів України.

Мета статті – дослідити важелі, організаційні складові частини, стратегії та принципи державної морської політики у сфері розвитку морських портів України й систематизувати стратегії її подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. В умовах чіткого розмежування діяльності органів управління морським портом особливого значення набувають важелі державного регулювання розвитку морських портів України (далі – МПУ). Серед основних важелів можна виокремити такі:

Фінансово-бюджетна політика України. Прямі бюджетні витрати, бюджетні дотації, бюджетні субсидії можуть використовуватися лише для забезпечення реалізації стратегічних напрямів економічного розвитку України й середньострокових стратегічних напрямів розвитку її окремих регіонів у частині фінансування капітальних вкладень у розвиток портової інфраструктури, а також із метою забезпечення її інноваційного характеру й кадрового супроводження.

Податкові пільги, податкові кредити, амортизаційна політика повинна застосуватися в таких напрямах:

– податкове кредитування в разі інвестування в портове обладнання, устаткування тощо;

– пільгове кредитування в суб`єктів підприємницької діяльності, що вкладають кошти в модернізацію, технологічне оновлення виконуваних робіт і послуг, заходи з енергозаощадження;

– пільгове кредитування в суб`єктів підприємницької діяльності, які вступають у промислову кооперацію з іншими підприємствами на основі морських портів України;

– розвиток системи страхування кредитів.

2. Інвестиційно-інноваційна політика спрямована на залучення інвестицій для реалізації проєктів розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури морського й річкового транспорту. Основними напрямами діяльності можуть бути:

– підвищення інвестиційних надходжень у розвиток МПУ;

– інноваційна спрямованість інвестиційних проєктів у пріоритетних напрямах МПУ.

До основних напрямів інвестиційних проєктів можна віднести такі питання, як розвиток технологій, інформатизація портової діяльності, розвиток інформаційної логістики й систем мультимодальних перевезень, модернізація інфраструктури для приймання МПУ великотоннажних суден тощо.

3. Економічна політика. Державна політика в такому напрямі передбачає визначення комплексу заходів щодо усунення диспропорцій між МПУ й іншими складовими частинами транспортного комплексу, ліквідації диспропорцій технічного рівня їхніх виробництв, використання потенціалів морських портів для створення ефективних регіональних господарських систем, охорони навколишнього середовища й підвищення техногенної безпеки портової діяльності.

4. Транспортна політика. В «Оновленій транспортній стратегії України: напрями політики» [9] в частині пріоритетів транспортного сектору до 2030 року морські порти мають бути оновлені за пріоритетним напрямом, який у поточній редакції не акцентує на забезпеченні конкурентоспроможності вітчизняних морських портів.

5. Кластерна політика. Зазначений напрям знаходиться на стадії формування в Україні й не має повного й вдосконаленого декларативного правового закріплення [1–8].

У нинішніх умовах державне управління розвитком морських портів України повинне створювати нові й модернізувати традиційні форми, методи й інструменти впливу на формування та управління морськими портами. Найбільшу вагу серед таких можливих важелів мають інфраструктурні важелі впливу на портову інфраструктуру найбільших морських торговельних портів. Слід зазначити, що в сучасних умовах державою слабо вико-

ристовуються інституційні й фінансово-економічні можливості. Одним із таких ефективних важелів, наприклад, може стати правильне розв'язання питання щодо реєстрації судновласників у Регістрі судноплавства України, в такому випадку повинні мати гарантію наявності вітчизняної вантажної бази в зовнішньоторговельних перевезеннях. Відповідно до основних заходів щодо закріплення вантажної бази в українських портах можуть стати такі:

– податкові пільги судноплавним компаніям у частині, пов'язаній із витратами з експлуатації морської інфраструктури, й активніше використання сучасних методів управління діяльністю морських судноплавних, транспортних і транспортно-експедиторських компаній (бюджетування, процесно-орієнтоване управління, збалансована система показників, управління вартістю та інше);

– вантажні преференції – система заходів, спрямована на створення для національних вантажоперевізників сприятливіших умов у разі перевезення вантажів зовнішньої торгівлі держави;

– резервування вантажу – група заходів, спрямованих на захист інтересів національних судноплавних компаній;

– висновок міжурядових угод щодо резервування вантажів за тоннажем договірних сторін (особливо для прикордонних держав);

– підготовка й прийняття спеціальних державних нормативних актів, які надають переважне або навіть монопольне право перевезення національних вантажів вітчизняним тоннажем;

– використання умов договорів купівлі-продажу (імпорт – на умовах FOB, експорт – на умовах CIF) тощо.

Реалізація цих заходів і заявлених вище завдань розвитку морського транспорту й, зокрема, морських портів, формування необхідної для їх ефективної роботи й для роботи флоту вантажної бази дозволить, на наш погляд, не тільки підвищити економічні показники роботи портів, розв'язати накопичені в них економічні, екологічні, соціальні й інші проблеми, а й посилити транспортну й морську безпеку України, підвищивши тим самим привабливість і конкурентоспроможність морських портів країни для внутрішньо- й зовнішньоекономічних партнерів. Так, стратегія в галузі судноплавства й глобальної логістики також впливають на розвиток МПУ. Приклади такого розвитку містять консолідацію та концентрацію в контейнерних перевезеннях, а також у терміналах і логістичних компаніях, вертикальну інтеграцію за ланцюжком постачання та зростальну роль глобальних альянсів у галузі судноплавства. Іншими словами, щоб підвищити свою операційну маржу й запропонувати своїм клієнтам якісніші послуги, учасники ринку судноплавства, портів і логістики одночасно дотримуються двох взаємодоповнювальних стратегій: контроль витрат шляхом горизонтальної інтеграції та диференціацію послуг шляхом вертикальної інтеграції на всіх етапах постачання.

Порти все частіше конкурують не як окремі види діяльності, пов'язані з обробкою суден, а як найважливіші вузли, що зв'язують конкурентні глобальні ланцюжки постачань. Таким чином, критерії вибору порту й маршруту для вантажовідправників і перевізників засновані на всій мережі, в якій порт є тільки одним вузлом.

Варто зазначити, що такі важелі формують стратегію державного розвитку МПУ.

Стратегія розвитку МПУ повинна враховувати особливості державного управління в такій галузі. Невіддільним елементом державного управління розвитком МПУ є організаційні складові частини, що є базою.

Організаційні складові частини сприяють формуванню та розвитку взаємовідносин і взаємодії суб'єктів МПУ між собою в процесі реалізації їх функцій і повноважень, а також у внутрішньому організаційному середовищі окремих суб'єктів [1–10]. Слід зауважити, що організаційні складники державного управління розвитком МПУ впливають на важелі державного регулювання.

Організаційні складові частини державного управління розвитком МПУ реалізуються через документи тривалої дії:

– організаційне нормування (передбачає розробку різних нормативів, які є базою для організації процесу управління);

– організаційне планування (містить визначення, документування, розподіл обов'язків і відповідальностей, організацію звітності в діяльності);

– організаційний інструктаж (виконавцям у системі управління надається набір певних знань, безпосередньо пов'язаних з їхньою діяльністю, необхідних для безпечного й правильного виконання ними своїх обов'язків (професійних), а також фахівцям і службовцям у системі управління для надання їм допомоги в усуненні труднощів, що виникають у процесі реалізації управлінських рішень);

– організаційний контроль (здійснюють органи публяічної влади).

Ураховуючи організаційні складові частини й важелі державного управління розвитком МПУ, систематизуємо елементи її стратегії:

Стратегічний аналіз: державне прогнозування та планування розвитку МПУ як елементів транспортної інфраструктури України й регіональних господарських комплексів шляхом SWOT-, PEST-, конкурентного й ситуаційного аналізів.

Стратегічний вибір та узгодження: цілепокладання державного управління розвитком МПУ й узгодження на всіх стадіях з урахуванням можливостей транспортної інфраструктури України й регіональних господарських комплексів і складових частин галузевого розвитку. Стратегічний вибір та узгодження реалізується шляхом інструментів управління, позиціонування, маркетингу й менеджменту.

Стратегічне управління: формування та реалізація стратегії розвитку МПУ з метою утримання конкурентних переваг, здатних забезпечити МПУ прибуток і розвиток у довгостроковій перспективі шляхом конкурентної політики, маркетингу й менеджменту.

Стратегічний контроль: спостереження та оцінка проходження процесу стратегічного управління, який забезпечує досягнення поставлених цілей і моніторинг результатів державного управління розвитком МПУ через встановлення стійкого зворотного зв'язку, шляхом SWOT-, PEST-, конкурентного й ситуаційного аналізів [5; 6; 10].

Г.С. Іванов у роботі «Правове та організаційно-методичне забезпечення реалізації механізму державного управління розвитком морських портів України» [10] визначав, що реформування державного управління розвитком морських портів України виступає ключовою умовою запровадження дієвого механізму його реалізації. Оновлення транспортної стратегії та Дорожня карта її реалізації мають стати основоположними правовими актами, що на законодавчому рівні визначають у тому числі стратегічні цілі портової реформи й завдання щодо їх реалізації, до яких мають бути віднесені:

Стратегічна ціль №1 – забезпечення умов для підвищення конкурентоспроможності МПУ:

– розробка кроссекторальної стратегії розвитку внутрішньої системи перевезень і МТК в рамках реалізації експортної стратегії України;

– визначення «ринків у фокусі» й довгострокове прогнозування динаміки обсягів морських перевезень і перероблення вантажів у портах України;

– підвищення ефективності й прозорості митних процедур і механізмів їх забезпечення.

Стратегічна ціль №2 – збалансування інтересів державної стратегії регіонального розвитку й транспортної стратегії України:

– підвищення конкурентоспроможності регіонів на основі розвитку транспортної інфраструктури, що з'єднує регіони з міжнародними ринками із залученням МПУ;

– визначення принципів фінансування розвитку транспортної інфраструктури підтримки регіональних експортноорієнтованих виробництв (включаючи МТК і МПУ) через Державний фонд регіонального розвитку;

– визначення політики й формування механізмів створення інтегрованих структур із залученням МПУ (регіональні виробничі, логістичні, транспортно-логістичні кластери).

Стратегічна ціль №3 – належне ресурсне забезпечення розвитку МПУ:

– удосконалення бюджетної та грошово-кредитної політики України на основі ресурсного таргетування розвитку українських морських портів;

– сприяння підвищенню інвестиційної привабливості МПУ;

– корпоратизація МПУ й розвиток системи управління державними корпоративними правами у сфері портової діяльності;

– прозоре й конкурентне ціноутворення на портові послуги з урахуванням фактору попиту, перегляд структури портових та інших зборів на основі визначеного рівня фактичних витрат.

Стратегічна ціль №4 – інституціональний розвиток сфери портової діяльності:

– розвиток економічних і правових засад залучення приватних операторів до надання послуг у сфері портової діяльності з контролем відповідного рівня якості пропонованих послуг;

– розвиток сучасних моделей державно-приватного партнерства у сфері портової діяльності (концесійні угоди, контракти життєвого циклу, створення спільних підприємств);

Стратегічна ціль №5 – запровадження інноваційної моделі розвитку вітчизняних морських портів:

– системний розвиток і підвищення результативності фундаментальних, прикладних досліджень і науково-технічних розробок у сфері економіки й управління портовою діяльністю (через Державний фонд фундаментальних досліджень на конкурсній основі; грантові програми, в тому числі міжнародні);

– запровадження новітніх технологій у сфері портової діяльності (в тому числі на основі міжнародного трансферу технологій);

– розвиток кадрового потенціалу портової галузі, зокрема в частині професійних управлінських кадрів, що володіють науковими й практичними навичками сценарного прогнозування, стратегічного планування, розробки

політики розвитку МПУ й механізмів її реалізації, управління державними корпоративними правами.

Варто зауважити, що з виданням роботи Г.С. Іванова [10] дотепер представлені стратегічні цілі й засоби їх реалізації не визначені й не підкріплені програмними документами у сфері розвитку транспортної інфраструктури.

Однак не тільки економічні фактори визначають розвиток і роботу МПУ. Зростальна роль екологічних і соціальних міркувань формує поведінку й стратегії портових суб'єктів, водночас важлива роль відводиться постановці й досягненню цілей сталого розвитку, а також розгортанню ініціатив в області корпоративної соціальної відповідальності, управлінню відносинами із зацікавленими сторонами й зеленому управлінню ланцюжком постачання, що потребує управління та регламентації з боку держави й врахування під час формування державної морської політики України.

Чинне правове поле не забезпечує повною мірою досягнення визначених стратегічних цілей. Виходячи із цього, основними принципами вдосконалення та реалізації стратегічних цілей портової реформи з державного управління розвитком МПУ є:

– забезпечення цілей, принципів і завдань державної морської політики, затвердженої Морською доктриною України [11];

– дотримання та виконання загальновизнаних принципів і норм міжнародного морського права, підвищення зобов'язань, що зазначені в міжнародних договорах України, а також у вимогах національного законодавства, зокрема Кодексі торгового мореплавства України [12];

– побудова на основі наявної системи морських адміністрацій портів сучасної та чіткої вертикалі державного управління МПУ;

– посилення державних органів, які здійснюють державний портовий контроль, забезпечують безпеку мореплавання та наглядають за організацією торговельного мореплавства;

– концентрація зусиль щодо прискореного будівництва й розвитку сучасної інфраструктури МПУ з метою повноцінного забезпечення завдань, що стоять перед Україною;

– цільове використання портових зборів для створення безпеки мореплавання близько в морських портах, а також для прискореного розвитку й функціонування портової інфраструктури;

– підтримання високої мобілізаційної готовності портової та прибережної інфраструктури.

Висновки. Отже, вдосконалення державного управління розвитком МПУ є важливою проблемою, розв'язання якої зумовлює ефективне використання ресурсів шляхом вдосконалення законодавчого й нормативно-правового забезпечення розвитку МПУ, а також розвитку наукового потенціалу, комплексної модернізації, технічного переозброєння та оптимізації структури галузі.

Слід зауважити, що пандемія COVID-19 чинить серйозний вплив на економічну активність в морських портах, разом із тим багато портів по всьому світу стикаються з помірним або сильним скороченням обсягів вантажів і заходів суден, а також загальним нижчим рівнем активності в морських портах. Відповідно, наслідок такого становища ще довгий час буде впливати на розвиток МПУ, що потрібно теж враховувати під час стратегії державного управління розвитком МПУ.

Подальші наукові дослідження щодо державного управління розвитком МПУ пов`язані з організаційним механізмом взаємовідносин у державно-приватному партнерстві МПУ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гришова І.Ю., Дяченко О.П. Державна політика розвитку морських портів України в контексті розвитку міжнародних транспортних коридорів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 13. С. 5–11.

2. Гришова І.Ю., Дяченко О.П. Державна інвестиційна політика розвитку морських портів України. *Інвестиції: практика та досвід.* 2019. № 11. С. 97–102.

3. Гришова І.Ю., Дяченко О.П. Аналітичне забезпечення державної політики розвитку морських портів України. *Менеджер. Бюлетень Донецького державного університету менеджменту.* 2019. Т. 82. № 1. С. 5–16.

4. Ніколюк О.В., Гарбовський М.А. Митна логістика в Україні: поняття, проблеми та перспективи розвитку. *Сучасний стан галузей національної економіки України: проблеми та шляхи їх вирішення* : колективна монографія. Харків : ТОВ «Пром_Арт», 2018. 431 с.

5. Ніколюк О.В., Донець Л.Я., Левчук Ю.С. Державне управління інноваційного розвитку морських портів України. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2019. № 4 (20). С. 137–146.

6. Ніколюк О.В., Вітюк А.В. Інноваційні аспекти розвитку морських портів у забезпеченні логістичної інфраструктури України. *Ефективна економіка.* 2020. № 4. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7814 (дата звернення: 07.11.2020).

7. Шабатура Т.С. Соціально-відповідальна поведінка вітчизняних бізнес-одиниць. *Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал*. Чернігів : ЧНТУ, 2018. № 4 (16). С. 43–49.

8. Габ О.Г., Корощенко М.М. Пріоритети державної морської політики у сфері розвитку морських портів України. *Інвестиції: практика та досвід.* 2020. № 13–14. С. 137–142.

9. Оновлена транспортна стратегія України: напрямки політики / Міністерство інфраструктури

України. URL: https://mtu.gov.ua/files/strategy_ukr.pdf (дата звернення: 07.11.2020).

10. Іванов Г.С. Правове та організаційно-методичне забезпечення реалізації механізму державного управління розвитком морських портів України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 14. С. 116–120.

11. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF#Text (дата звернення: 07.11.2020).

12. Кодекс торговельного мореплавства України : Закон України від 23 травня 1995 р. № 176/95-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 07.11.2020).

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

AN IDENTIFICATION OF DETERMINANTS OF THE ORGANIZATIONAL CITIZENSHIP BEHAVIOUR: THE CONTEXT OF ASAN SERVICE IN AZERBAIJAN

ВИЗНАЧЕННЯ ДЕТЕРМІНАНТНОЇ ПОВЕДІНКИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ГРОМАДЯНСТВА: КОНТЕКСТ СЛУЖБИ ASAN В АЗЕРБАЙДЖАНІ

UDC 35
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.13

Zeynalov Anar
Postgraduate Student at the Department of Civil Service
Taras Shevchenko National University of Kyiv

The current research investigates the determinants of organizational citizenship behavior by taking a look into the social and personal factors that either drive an individual's behavior drawing from the social circumstances at the moment of time, or personal motivation and inner characteristics that force an individual to act in favor or against good citizenship. The individuals here are considered public service officials that belong to public agencies providing public and governmental services to the country citizens. In particular, the ASAN Service context of Azerbaijan is considered here in order to shed a light on how organizational citizenship behavior is formed in the country and what factors drive the public service agents to be good citizens and perform positive act towards the citizens through the public service process. The literature review provides the detailed discussion on each determinant and links the findings to the scope of this research.

The literature mainly discusses how the determinants shape the organizational citizenship behavior. Such that, self-concept answers the question of "who I am?" as it is a profound and consequential question in that individual behaviors are influenced by one's response to this question. In one hand, self-concepts are influenced by individuals' beliefs and values developed through one's early life experiences. In another hand, employees' self-concepts develop through their organizational experiences as they identify with the values of their organizations. In other words, through an identification or self-conception process, individuals identify both with distinctive images of social foci and with individual roles.

Another determinant is identified as public service motivation which refers to a predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations, as it has been developed into an overarching construct that explains public sector workers' distinct motivation and orientation.

In another context, organizational behaviors result partially from individuals' efforts to maintain their membership in an organization, and organizational identity that emerges from their behaviors can be an important source of self-concept. The study adds up further determinants and provides the link between them and organizational citizenship behavior.

Key words: *organizational citizenship behaviour, public service, ASAN Service, Azerbaijan.*

Сучасне дослідження вивчає детермінанти поведінки організаційного громадянства, розглядаючи соціальні й особисті фактори, які або зумовлюють поведінку індивіда, виходячи із соціальних обставин натепер, або особисту мотивацію та внутрішні характеристики, які змушують людину діяти на користь чи проти доброго громадянства. Індивіди тут вважаються державними службовцями, які належать до державних установ, що надають державні послуги громадянам країни. Зокрема, тут розглядається контекст служби ASAN в Азербайджані, щоб пролити світло на те, як формується поведінка організаційного громадянства в країні та які чинники спонукають агентів державної служби бути добрими громадянами й здійснювати позитивні дії щодо громадян через громадський процес обслуговування. Огляд літератури містить детальне обговорення кожного детермінанта й пов'язує висновки з обсягом цього дослідження.

У літературі в основному розглядається, як детермінанти формують поведінку організаційного громадянства. Наприклад, самопізнання відповідає на питання «хто я?», оскільки це глибоке й наслідкове питання тому, що на поведінку людей впливає відповідь на це питання. З одного боку, на самопізнання впливають переконання та цінності людей, вироблені в результаті раннього досвіду життя. З іншого боку, самопізнання працівників розвивається через їхній організаційний досвід, коли вони ототожнюються із цінностями своїх організацій. Іншими словами, за допомогою процесу ідентифікації або самопізнання люди індивідуально ідентифікуються як із характерними образами соціальних осередків, так і з індивідуальними ролями.

Інший детермінант визначений як мотивація державної служби, що стосується схильності реагувати на мотиви, засновані переважно або однозначно в державних установах та організаціях, оскільки вона була розроблена у всеосяжній конструкції, яка пояснює чітку мотивацію та орієнтацію працівників державного сектору.

В іншому контексті організаційна поведінка частково зумовлена зусиллями людей зберегти своє членство в організації, а організаційна ідентичність, яка випливає з їхньої поведінки, може бути важливим джерелом самопізнання. Дослідження додає подальші детермінанти й забезпечує зв'язок між ними й поведінкою організаційного громадянства.

Ключові слова: *поведінка організаційного громадянства, державна служба, служба ASAN, Азербайджан.*

Introduction. Organizational citizenship behaviour (OCB) refers to "behavior (s) of a discretionary nature that are not part of the employee's formal role requirements, but nevertheless promote the effective functioning of the organization" [1, p. 4]. The importance of the OCB concept for scholars and managers is that incentive-based management of employee self-interest is rarely sufficient for achieving what is in an organization's collective self-interest. Instead, organizations rely on everyday occurrence of selfless (or, at least, self-interest deferring) acts that directly help other members of the organization or that help the general needs and functioning of the organization. Organ [1, p. 23] identified five core dimensions of OCB: conscientiousness, sportsmanship, courtesy, altruism, and civic virtue. Subsequent scholarship has developed variations to the five-dimension approach (e.g., Williams & Anderson's [2, p. 14] organizational and individual-oriented OCB types), but Organ's dimensions continue to be at the core of measurement approaches in both the public and private sector. Public sector research on OCB is still far behind the private sector, but scholars have observed high levels of OCB in public organizations [3, p. 4; 4, p. 26]. There are reasons to believe that OCB has special salience in public organizations due to the relevance of generalized citizenship in government–citizen relationships and the goals of public administration reforms to achieve greater organizational responsiveness to citizens. OCB is a sociopolitical construct and has spillover effects between the workplace and political institutions [5, p. 17].

According to Vigoda-Gadot and Cohen [6, p. 19], "citizenship behaviour is vital for any public system and administrative bureaucracy in quest of effectiveness, efficiency, fairness, social justice and overall healthy growth and development" [6, p. 13]. Managing OCB in the public sector, thus, takes on a challenge of understanding the way OCB works in its institutional setting. A further finding in public sector research is that OCB has strong organizational synergies with public service motivation (PSM); OCB complements PSM. The former one involves innovation and informal behavior, whereas the latter is more formally directed to public organizations and can motivate many areas of work beyond innovation [7, p. 22]. For example, research finds that PSM may substitute for the relationship between transformative leadership and OCB because it provides individuals with inner motivation to serve their organizations and fellow employees rather than to rely on external influencers such as the role of leaders [8, p. 19]. In Bottomley et al.'s [8, p. 20] study, as with an increasing number of other studies, PSM was shown to directly increase levels of OCB in organizations [4, p. 15; 9, p. 11]. Thus, empirical studies provide robust evidence of an important role played by OCB in public organizations and suggest PSM and OCB are closely related constructs. However, the results of the studies beg two key puzzles: first, whether there are different levels of OCB between sectors, and, second, whether there is a role for PSM in understanding this possible difference. Knowledge of such public–private differences provides a means for making better, sector-specific, managerial and behavioural interventions [10, p. 21]. As research on OCB in public organizations develops, it will be necessary to establish stronger empirical foundations of public sector distinctiveness with conceptual sharpness and clarity.

Antecedents of Organizational Citizenship Behavior (OCB) Self-concept (S-C) and OCB

Self-concept is a question of "who I am?" which a profound and consequential question in is that individual behaviors are influenced by one's response to this question. Moreover, individuals' self-concepts are influenced by different elements of their life experiences. First, self-concepts are influenced by individuals' beliefs and values developed through one's early life experiences. Public service motivation could be understood as part of the personal identity that a government worker has developed through various life experiences.

Second, employees' self-concepts develop through their organizational experiences as they identify with the values of their organizations. In other words, through an identification or self-conception process [11, p. 23], individuals identify both with distinctive images of social foci (e.g., family, school, work organization) and with individual roles (policeman, firefighter, bureaucrat, doctor), and then make a cognitive connection with these entities to define themselves. From this perspective, a question of "who I am?" can be answered by "where I belong (or where do I want to belong)?"

Arguably, by performing in certain roles in an organization and interacting with coworkers and supervisors, public employees learn certain values from their organizational experiences and internalize these values. In this context, their self-concept will be also formed by asking, "what am I doing (or what should I be doing)?" Organizational norms would thus also influence employees' self-concepts in that employees would internalize aspects of their roles based on their beliefs about coworkers' or citizens' expectations. Based on this notion, this study posits that OCB values can be both an expression of

individuals' value and a reflection of employees' perceived norms and organizational values [12, p. 18].

Public Service Motivation (PSM) and OCB

Adlerian psychologists [13, p. 4; 14, p. 9; 15, p. 7] posit that individuals are more likely to cooperate with others when they have developed social interest. According to this school of thought, individuals are not always driven by their self-interest and will overcome self-centeredness for pursuit of social goals, develop empathy toward others, and, ultimately, will contribute to their community and society by developing social interest. Thus, the core concept of social interest involves concern for others [13, p. 6] as an inherent orientation of individuals who strive to be a part of society [13, 14, 15]. Adlerian psychologists' assertions imply that individuals with a high level of empathy are more likely to understand and identify others' difficulties, and to cooperate with others to be good members of their team. Accordingly, from this perspective, individuals' helping behavior can be influenced by this individual orientation.

Previous studies have found an association between individuals' prosocial orientation and cooperative behaviors. Penner [16, p. 14] examined the relationship between two prosocial personality factors (other-oriented empathy and helpfulness) and volunteerism and found that these prosocial personality factors have significant associations with engagement in volunteer activities. Finkelstein and Penner [17, p. 3] found that prosocial motives (organization concern, personal values and impression management) have significant influences on county government employees' citizenship behaviors. Rioux and Penner [18, p. 4] also found that prosocial value has a significant influence on several OCB components (altruism and civic virtue) in a sample of Florida city employees.

Public service motivation has been defined as "a predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations" [19, p. 5]. Thus, PSM has been developed into an overarching construct that explains public sector workers' distinct motivation and orientation. Although PSM is also influenced by public employees' organizational experiences [20, p. 18; 21, p. 9], it is frequently described more as an individual orientation influenced by factors such as parental socialization, religious orientation, professional identification and political ideologies [22, p. 7]. Moreover, PSM is expected to be closely related to prosocial orientation since altruism is one of the core components of PSM, leading PSM scholars to speculate that public employees with a high level of PSM will have more compassion and demonstrate more initiative in engaging in prosocial behaviors.

Indeed, Houston [23, p. 8] found that government employees are more likely to engage in volunteering activities such as giving time, donating blood and making financial donations to charitable organizations than are private sector employees. Crewson [24, p. 11] also found that public employees with a high level of PSM are more likely to have a higher level of organizational commitment and to possess higher intrinsic motivation to help others. Several studies examined the association between PSM and OCB more directly. For example, Kim [4, p. 13] and Pandey et al. [25, p. 11] examined the impact of PSM on OCB and found that PSM is an important antecedent of OCB. Similarly, Rayner et al. [26, p. 12] found that public service ethos has a significant association with OCB toward individuals (OCBI).

Organizational Identification (OI) and OCB

Social identity theory posits that members of a society tend to construct part of their self-concept by identifying with certain social groups in their society [27, p. 14]. Organizational identity can be understood as one type of social identity that individuals can develop to define themselves in an organization. Individuals who develop a strong "perception of oneness with or belongingness to" their focal organization [28, p. 9] are more likely to depend on their organizational identity to define them- selves. For example, a local government employee who has developed a strong identification with his or her organization is more likely to build a positive self-concept as a government worker. Thus, organizational behaviors result partially from individuals' efforts to maintain their membership in an organization, and organizational identity that emerges from their behaviors can be an important source of self-concept.

Although the concept of organizational identification was developed from social identity theory, organizational identification has some definitional similarity with the concept of organizational commitment as developed by Allen and Meyer and colleagues [29, p. 15; 30, p. 11; 31, p. 10], whose studies have identified three forms of organizational commitment – affective commitment, continuance commitment and normative commitment – based on previous sociological studies. In particular, affective organizational commitment is similar to organizational identification in that affective organizational commitment has been defined as an "employee's emotional attachment to, identification with, and involvement in, the organization" [32, p. 11].

Ashforth and Mael [28, p. 7] pointed out, however, that organizational identification does not necessarily presume strong affective attachment

to the organization since organizational identification is more of a cognitive process that enhances individuals' self-esteem, rather than an affective attachment to an organization. These conceptual differences are also reflected in Ashforth and Mael's organizational identification measure, which they intentionally designed to not overlap with organizational commitment and so does not contain statements that measure affective status. However, the distinction between organizational identification and affective commitment is still under debate. For example, Riketta [33, p. 10] conducted a comprehensive meta-analysis and concluded that organizational identification is highly correlated (r = 0.79) but distinct from affective organization- al commitment, but the conclusion is questionable in that the corrected correlation be- tween the variables included the value of 1.0 in the 95 % confidence interval. In addition, many scholars use organizational commitment and organizational identification inter-changeably [34, p. 8; 35, p. 2]. The current study uses organizational identification rather than organizational commitment since this study is interested in public employees' self-concept rather than their affective attachment to their focal organizations to explain public employees' OCB.

Based on the underlying assumptions of social identity theory, this study examines whether organizational identification will lead public employees to engage in citizenship behaviors. Social identity theory implies that employees who identify with their organizations are more likely to engage in OCBs, since citizenship behaviors can enhance their self-worth in their organizations. Since individuals view their status as related to the status of the groups to which they belong, they engage in cooperative behaviors to enhance the status of their groups, which ultimately enhances their own self-esteem [36, p. 4]. Empirical studies have shown a positive relationship between organizational identification and OCB in the context of private sector organizations [37, p. 5; 38, p. 6; 39, p. 8]. Although few studies have examined this relationship in the context of government organizations, several studies have found a statistically significant association between organizational commitment and OCB [4, p. 5; 25, p. 8]. Based on findings from previous studies, it is expected that government employees who have a high level of collective identity will see their government agencies' success as their own personal success and engage in OCBs to enhance their agencies' productivity.

Subjective OCB Norms and OCB

Ehrhart and Naumann [12, p. 11] provided a theoretical foundation to explain the relationship between OCB norms and employees' OCB. According to these researchers, group norms are more likely to form when such norms are critical for group survival and performance. They argued that, since OCB is critical for group performance, the formation of OCB norms can be critical for an organization's survival, and employees can be regulated by OCB norms in their organization. For example, since information about others' work behaviors (e.g., who will help fellow-employees when they are in trouble and how employees fill the gaps that bureaucratic procedures cannot provide in their formal procedures) is important information for enhancing their groups' performance, employees might seek information about the general OCB norms in their organizations, interpret whether there are strong informal rules about engaging in OCB or not, and use this information as their behavioral guideline regarding the importance of cooperating with other workers in their organizations.

Ehrhart and Nauman [12, p. 11] differentiated different types of OCB norms and suggested four different types of norms: 1) descriptive OCB norms, 2) group-prescribed OCB norms, 3) subjective OCB norms and 4) personal OCB norms. Descriptive OCB norms are formed by observing other group members' OCB in one's work context. According to Ehrhart and Nauman, descriptive OCB norms will be formed when more group members consistently engage in OCB.

Group members learn their group's OCB values by observing their group members' citizenship behaviors; when they find that other group members also expect those behaviors from them, they recognize that these behaviors reflect a behavioral guideline. From this perspective, engaging in OCB in their groups is learned behavior. Group-prescribed OCB norms are stronger OCB guidelines since they develop through normative pressures, as well as actual rewards and sanctions for engaging or not engaging in OCB. According to Ehrhart and Nauman, group members engage in OCB in this context to be a part of their group, and sometimes to avoid sanctions from other group members. Subjective OCB norms are individuals' perceptions of whether persons who are important to them engage in OCB. Finally, personal OCB norms are different from other OCB norms in that they are not related to external norms but are more like internal convictions and behavioral guidelines.

Ehrhart and Naumann's [12, p. 16] OCB norm theory is based on a multi-level perspective, in that descriptive OCB norms and group-prescribed OCB norms are group-level variables, while subjective OCB norms and personal OCB norms are individual-level variables. According to Ehrhart and Nauman, group-level OCB norms will influence individuals' subjective and personal

OCB norms and individuals' OCB norms will also strengthen or weaken group-level OCB norms as individuals engage in OCB in their groups. Thus, OCB norms serve as important behavioral guidelines as external regulators, and employees tend to seek the information especially when they do not have clear idea about how to behave in their organizations. Although all four components of OCB norms have theoretical implications, this study will focus on subjective OCB norms since the study is con- ducted at the individual level. Although personal OCB norms might conceivably have important implications, it might also overlap with individual prosocial orientation (PSM), and so is excluded from this study.

Job Satisfaction (JS), Organizational Justice (OJ), Task Interdependence (TI) and OCB

The current study also examines traditional OCB antecedents based on a social exchange theory perspective. Early OCB studies focused on the relationship between job satisfaction and OCB based on the assumption that satisfied employees would be more grateful toward their employers and thus show more OCB (Smith et al., 1983), and previous OCB studies conducted in the public-sector organizations have also examined the potential impact of job satisfaction on OCB [4, p. 15; 40, p. 9]. Although meta-analyses conducted by Organ and Ryan [41, p. 6] and Fassina et al. [42, p. 9] showed a positive relationship between job satisfaction and OCB, and other studies [43, p. 12] also confirmed job satisfaction as an independent predictor of OCB, the results of studies conducted in the public sector have not been so consistent. For example, while a positive association between job satisfaction and OCB was found in the studies conducted by Tang and Ibrahim [44, p. 6], the associations reported in studies conducted by Alotaibi [45, p. 7] and Kim [4, p. 9] were nonsignificant.

This study points out that the inconsistent relationship between job satisfaction and OCB might have occurred because previous studies did not consider different aspects of job satisfaction. Based on this notion, the current study attempts to review the relationship by considering two aspects of job satisfaction: 1) intrinsic job satisfaction and 2) extrinsic job satisfaction. Intrinsic job satisfaction refers to the extent to which employees feel positively about their job tasks themselves (e.g., satisfaction with feelings of accomplishment from the job) while extrinsic job satisfaction refers to the extent to which employees feel positively about the work environment (e.g., satisfaction with pay and supervision) [46]. While several studies have defined job satisfaction as a latent variable with two indicators – intrinsic and extrinsic satisfaction [47, p. 12] – other studies have defined job satisfaction as comprising two components and found discriminant validity between the components [48, p. 15; 49, p. 7]. By examining two facets of job satisfaction, this study will examine whether different types of satisfaction will have different relationships with OCB.

Researchers also have recognized organizational justice variables as important predictors of OCB [50, p. 8; 51, p. 5]. Since employees tend to judge the possibility of receiving reciprocity and the other parties' engagement in cooperative behaviors based on their perception of how fairly they are treated [52], organizational justice provides an important barometer for employees to decide to subordinate their short-term benefits and engage in OCB for the betterment of their coworkers or their employing organization in the long run [51, p. 10]. The current study examines two components of organizational justice-distributive justice and procedural justice. While distributive justice (DJ) focuses on an employee's perception of whether there exists an equal balance across employees with respect to the ratio of each person's contribution to the organization to the compensation each person receives from the organization [53, p. 14], procedural justice (PJ) refers to the perceived fairness of organizational processes [50, p. 12]. Several public-sector OCB studies also have recognized organizational justice variables as important antecedents of OCB [54, p. 6].

Given that OCB potentially involves employees helping each other, task interdependence is also examined in this study, since job tasks that are interdependent provide organizational members with a job setting where they are more likely to experience opportunities to engage in OCB. Grant [55, p. 6] suggested that task interdependence, which he referred to as relational job architecture, can provide employees opportunities to connect to other employees or to their clients and thus promote employees' prosocial motivation. As employees' jobs have a greater impact on other organizational members or clients, employees tend to develop a higher level of responsibility and find the importance of their jobs in relationship to other members' outcomes, which can increase employees' prosocial motivation [56, p. 9]. Employees may also develop prosocial motivation when they have more opportunity to interact with other organizational members, and thus develop an extended definition of their role as they come to understand what is expected from others and are concerned about others' work outcomes [57, p. 9]. Based on this notion, the current study includes intrinsic job satisfaction, extrinsic job satisfaction, procedural justice,

distributive justice and task interdependence as control variables in examining the associations between the self- concept related variables (PSM, organizational identification and subjective OCB norms) and OCB.

Goal Clarity (GC) and OCB

The first antecedent is goal clarity (GC), which scholars have demonstrated has an important relationship to performance in the public sector. Public organizations are supposed to be more likely to suffer from vague or ambiguous goals compared with the private sector [19, p. 2]. Role ambiguity can decrease performance by causing emotional and cognitive, but goal clarity works to reduce role ambiguity [58, p. 5]. The power of clear goals for performance lies in the way that "goals combine cognitive and motivational elements" [59, p. 8] to endow them with an "energizing function". Goal clarity allows employees to regulate performance by more accurately assessing what resources employees have to achieve their goals and what types of performance-pursuing behavior they can engage in without detracting from ordinary task behaviour [60, p. 4; 61, p. 7]. Recently, public administration scholarship has shifted attention to associations that goal clarity might have with OCB. Specifically, goal clarity has been found to be positively associated with OCB. According to, the ability of employees to perform well and put in high levels of effort is dependent on managers being able to give clear instructions to employees so that "subordinates know how their tasks relate to the purpose of the organization". Kahn et al. [62, p. 24] suggested that having a clear idea of what is expected from one's work is a function of an ongoing feedback process between the employee and the organization, so, by developing clear goals, employees are actually developing a deeper integration with the goal orientations and values of the organization. However, one consequence of having clear goals is that employees may develop their efforts toward OCB but that these efforts may be crowded out over time because goals tend to be focused on formal, rather than informal, tasks. However, although this effect may diminish OCBs, there are other processes that could counteract it. For example, in the public sector, it has been found that having clear goals allows employees to internalize the goals and then act in a more autonomous way to improve performance including OCB, or even to create greater goal alignment and willingness to cooperate with colleagues. Ultimately, if employees do not have clear goals, they might disregard information that is necessary for them to perform well, and, further, clarity is needed for knowing when it is realistic to engage in OCBs.

Behavioural Intention (BI) and OCB

Behavioural intention refers to the willingness to attempt engagement with a behavior. Following the theory of reasoned action (TRA) and the theory of planned behavior (TPB), intention is assumed to capture the motivational factors that influence a given behaviour [63, p. 9]. Specfically, people are considered likely to adopt public policies, such as pro-environmental behavior because they have the corresponding intention. Hines et al. [64, p. 11] developed an environmental behavior model which regards the intention to act as a major determinant of pro-environmental behavior, which is later reflected in Bamberg [65, p. 7]. Based on Ajzen's [63, p. 6] TPB model, attitude, subjective norm, and perceived behavioral control are positively associated with behavioral intention, which in turn influences behaviour. Applying this idea to the current research, it is worthy to investigate how BI of public servants will influence their OCB in public service context.

Perceived Policy Effectiveness (PPE)

Public policy effectiveness is mainly assessed with the extent of its success and/or failure. Public policies are too diverse and a complete dataset does not exist. In addition, it is hard to define what is a policy failure. Some pubic polices have the opposite effect of what was intended or so obviously cause harm that they can unambiguously be labeled as a failure. But in many cases, it is not so clear whether the policy has rightly failed. Many policies have different dimensions, so that some dimensions can meet their targets while others can miss. Furthermore, policy evaluation is hard to do properly so it may be unclear how well a policy has fared. Also, what is a failure to one person might be a success to another, as different people have different policy preferences and policies often lead to winners and losers. One definition due to McConnell [66, p. 10] states that "a policy fails, even if it is successful in some minimal respects, if it does not fundamentally achieve the goals that proponents set out to achieve, and opposition is great and/or support is virtually non-existent".

Public policy fails for many reasons. Even a relatively simple objective, such as a vaccination campaign, requires myriad pieces of information and expertise, and involves the mobilization, cooperation and coordination of a great number of people and organizations that must act in certain ways at precise times. Many policies fail because the tasks are hard to do. Add to that the propensity for corruption, incompetence and political motivations, to which many public policies are prone, and it seems quite natural that things often do not turn out as expected. But although these evident frailties of the policymaking process are serious

predicaments, they are problems that can in principal be dealt with. More effort, more information, better governance, smarter experts, more transparency and good will, all can do much to mitigate those problems and improve the delivery of public policy. Whole disciplines of economics, project management, and public administration provide theories, ideas and techniques for how to achieve better public policy results. Much improvement can certainly be achieved through such means. Better checks and balances on political organizations and improved accountability, for example, can surely do wonders to make public policy better serve the public interest.

The focus here, however, is on a different source of public policy failure. One that cannot be rectified by simply using better practices and more knowledgeable experts. The interest here is to understand the implication of the fact that public policies are embedded in complex systems. A complex system is one in which diverse agents linked in networks interact selectively following simple rules (that is, not necessarily optimizing) without centralized control, and from which emerges (often unpredictable) patterns, structures, uses and functionalities (that may be desirable or not), and do so continually, never settling on definitive equilibria, but always learning, adapting and evolving. In this section it is explicitly described how public policies fit this description of complex systems. More importantly, it is stressed why it is that these characteristics of the interactions that make up public policies imply that they are hard to control and are continually subject to failure. To set this up, consider the requirements of the standard approach to policymaking based on decision theory. A policymaker is tasked with solving a given problem. She collects information and enlists experts to determine a set of policy options. Each option is considered to determine the payoff it will entail in each future state of the world, taking in to account the probability of each possible contingency and possibly factoring in the strategic reaction of all relevant parties. From this analysis the option with the best net benefit is selected and implemented. Results are evaluated and the policy is fine-tuned if necessary. In many instances this approach works reasonably well. Yet, given the extent of policy failure, as documented in the previous section, in many other cases the approach fails.

Hence, the fundamental reason for this failure lies in the complex system nature of public policies. This section is setup in five subsections that each describe a 'pathology' of complex public policies that undermines the standard approach. Together these pathologies explain why it is that even when done with the best of intentions by the best experts, that is with no corruption or incompetence, public policies nevertheless tend to fail.

The current study's approach in this section is not to try to be comprehensive or to pin down exactly what is or is not a public policy failure. The objective is simply to make the case that public policy often fails spectacularly by providing two examples of policies that have led to big conspicuous failures. Both examples are policies, which were well-thought through and debated and which have many defenders, including academics, experts, politicians, and often public opinion. That is, they are not one-time slip-ups that were quickly perceived and abandoned or rectified with little harm or damage. Their inclusion here does not mean that all instances of these policies have failed, but rather that there have been many cases of failures and a general disappointment with the idea.

Public policy in Azerbaijan and the case of ASAN Service

The Development Concept "Azerbaijan – 2020: Outlook for the future"[1] has several policy directions, where the advancement of ICT technologies and enhancement of information society have been given a particular attention. Henceforth, the policy entails that the wide usage of ICT within the state and local government agencies, meeting the demand of the society for information products, creation of reliable e-government services system is at the centre of the agenda.

It is not by chance that the establishment of ASAN Service, which translates to "Easy" in Azerbaijani, is considered one-stop-shop for the delivery of public services to the people. Hence, the country's commitment to increasing access to public services in the OGP National Action Plan considerably helped for maintaining the ASAN's implementation. As early results, ASAN Service brought a combination of features ensuring higher transparency and effectiveness in public services. Since then, the citizens are able to access diverse service in a single visit, are aware of the cost of each service, while the government is more interactive with them. In addition, ASAN Service aimed to maintain highest ethical and professional standards, as highly skilled and motivated public servants deliver the services seven days a week. Regarding the transactions, Vusal Huseynov – Secretary of the Anti-Corruption Commission stated that "There are no hand-in-hand cash payments. All transactions in ASAN centers are either made online, through the post office or through pay-point kiosks. The procedures and transactions are continuously monitored thereby ensuring a more transparent environment".

[1] https://president.az/files/future_en.pdf.

Parallel to the achievements, several challenges were also identified. Such that, the government must pay more attention to the development of rigorous indicators for evaluating the progress of the services. Another challenge is the low penetration of ASAN at the local scale, as well as the collaboration with local government agencies. Henceforth, the government must promote the active participation and ownership of its vision by all levels of government and non-state actors.

As ASAN Service made great achievements in public service sector, its experience was started to be used in other countries as well. Such that, the Astana Civil Service Hub successfully promotes experience-sharing and "peer-to-peer" learning. The creation of Peer Learning (P2P)[2] Alliances is also a practical experience for reforms in order for ensuring exchange of experiences of decision-making on public policies and public services development.

Conclusions. The current study aimed to investigate the potential antecedents of organizational citizenship behaviour in the public service context, with particular emphasis on Azerbaijan. OCB has special salience in public organizations due to the relevance of generalized citizenship in government–citizen relationships and the goals of public administration reforms to achieve greater organizational responsiveness to citizens.

Previous studies found an association between individuals' prosocial orientation and cooperative behaviors. prosocial motives (organization concern, personal values and impression management) have significant influences on county government employees' citizenship behaviors. Although the concept of organizational identification was developed from social identity theory, organizational identification has some definitional similarity with the concept of organizational commitment, where three forms of organizational commitment were identified – affective commitment, continuance commitment and normative commitment – based on previous sociological studies.

The current study uses organizational identification rather than organizational commitment since this study is interested in public employees' self-concept rather than their affective attachment to their focal organizations to explain public employees' OCB. Although all four components of OCB norms have theoretical implications, this study will focus on subjective OCB norms since the study is con- ducted at the individual level. Although personal OCB norms might conceivably have important implications, it might also overlap with individual prosocial orientation (PSM), and so is excluded from this study.

The current study also examines traditional OCB antecedents based on a social exchange theory perspective. Early OCB studies focused on the relationship between job satisfaction and OCB based on the assumption that satisfied employees would be more grateful toward their employers and thus show more OCB (Smith et al., 1983), and previous OCB studies conducted in the public-sector organizations have also examined the potential impact of job satisfaction on OCB. Another antecedent is goal clarity (GC), which scholars have demonstrated has an important relationship to performance in the public sector. Public organizations are supposed to be more likely to suffer from vague or ambiguous goals compared with the private sector. Role ambiguity can decrease performance by causing emotional and cognitive, but goal clarity works to reduce role ambiguity. Based on Ajzen's [63, p. 8] TPB model, attitude, subjective norm, and perceived behavioral control are positively associated with behavioral intention, which in turn influences behaviour. Applying this idea to the current research, it is worthy to investigate how BI of public servants will influence their OCB in public service context. The current study's approach in this section is not to try to be comprehensive or to pin down exactly what is or is not a public policy failure. The objective is simply to make the case that public policy often fails spectacularly by providing two examples of policies that have led to big conspicuous failures.

One recommendation for the prospective research is to dig into the determinants that would positively influence OCB in public service context, build their conceptual model and conduct either a qualitative or quantitative methodology in order to validate the findings in a country context, which could further be applied to other countries and specific areas of public service.

[2] https://www.astanacivilservicehub.org/articles/view/astaninskiy-hab-prezentoval-tematicheskoe-issledovanie-smart-government-case-of-azerbaijan-v-baku.

REFERENCES:

1. Organ D.W. Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome. Lexington, MA : Lexington Books, 1988. 132 p.

2. Williams L.J., Anderson S.E. Job satisfaction and organizational commitment as predictors of organizational citizenship and in-role behaviors. *Journal of Management*. 1991. No. 17. P. 601–617.

3. Caillier J.G. Does public service motivation mediate the relationship between goal clarity and both organizational commitment and extra-role behaviours? *Public Management Review*. 2016. No. 18. P. 300–318.

4. Kim S. "Public Service Motivation and Organizational Citizenship Behavior in Korea". *International Journal of Manpower.* 2006. No. 27 (8). P. 722–740.

5. Cohen A., Vigoda E. Do good citizens make good organizational citizens? An empirical examination of the relationship between general citizenship and organizational citizenship behavior in Israel. *Administration & Society*. 2000. No. 32. P. 596–624.

6. Citizenship and management in public administration: Integrating behavioral theories and managerial thinking / Eds. E. Vigoda-Gadot, A. Cohen. Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2004. 317 p.

7. Vigoda-Gadot E., Beeri I. Change-oriented organizational citizenship behavior in public administration: The power of leadership and the cost of organizational politics. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2004. No. 22. P. 573–596.

8. Bottomley P.A., Mostafa A.M.S., Gould-Williams J.S., Cázares F.L. The impact of transformational leadership on organizational citizenship behaviours: The contingent role of public service motivation. *British Journal of Management*. 2016. No. 27. P. 390–405.

9. Gould-Williams J.S., Mostafa A.M.S., Bottomley P. "Public Service Motivation and Employee Outcomes in the Egyptian Public Sector: Testing the Mediating Effect of Person-Organization Fit". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2013. DOI: 10.1093/jopart/mut053.

10. Baarspul H.C., Wilderom C.P. Do employees behave differently in public-vs private-sector organizations? A state-of-the-art review. *Public Management Review.* 2011. No. 13. P. 967–1002.

11. Dutton J.E., Dukerich J.M., Harquail C.V. "Organizational Images and Member Identification". *Administrative Science Quarterly*. 1994. No. 39 (2). P. 239–263.

12. Ehrhart M.G., Naumann S.E. "Organizational Citizenship Behavior in Work Groups: A Group Norms Approach". *Journal of Applied Psychology*. 2004. No. 89 (6). P. 960–974.

13. Leak G.K., Leak K.C. "Adlerian Social Interest and Positive Psychology: A Conceptual and Empirical Integration". *Journal of Individual Psychology*. 2006. No. 62 (3). P. 207–223.

14. Bass M.L., Curlette W.L., Kern R.M., McWilliams Jr, A.E. "Social Interest: A Meta-analysis of a Multidimensional Construct". *Journal of Individual Psychology*. 2002. No. 58 (1). P. 4–34.

15. Curlett W.L., Kern R.M. „Measuring Gemeinschaftsgefohl". *Journal of Individual Psychology*. 2002. No. 58 (1). P. 1–3.

16. Penner L.A. "Dispositional and Organizational Influences on Sustained Volunteerism: An Interactionist Perspective". *Journal of Social Issues.* 2002. No. 58 (3). P. 447–467.

17. Finkelstein M.A., Penner L.A. "Predicting Organizational Citizenship Behavior: Integrating the Functional and Role Identity Approaches". *Social Behavior and Personality*. 2004. No. 32 (4). P. 383–398.

18. Rioux S.M., Penner L.A. "The Causes of Organizational Citizenship Behavior: A Motivational Analysis". *Journal of Applied Psychology*. 2001. No. 86 (6). P. 1306–1314.

19. Perry J.L. "Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2000. No. 10 (2). P. 471–488.

20. Chen C.-A., Hsieh C.-W., Chen D.-Y. "Fostering Public Service Motivation through Workplace Trust: Evidence from Public Managers in Taiwan". *Public Administration*. 2013. DOI: 10.1111/padm.12042.

21. Davis R.S., Stazyk E.C. "Making Ends Meet: How Reiventing Reforms Complement Public Service Motivation". *Public Administration*. 2013. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2012.02112.

22. Perry J.L. "Antecedents of Public Service Motivation". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1997. No. 7 (2). P 181–197.

23. Houston D.J. "Walking the Walk" of Public Service Motivation: Public Employees and Charitable Gifts of Time, Blood, and Money". *Journal of Public Administration Research and Theory.* 2006. No. 16 (1). P. 67–86.

24. Crewson P.E. "Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect". *Journal of Public Administration Research and Theory.* 1997. No. 7 (4). P. 499–518.

25. Pandey S.K., Wright B.E., Moynihan D.P. "Public Service Motivation and Interpersonal Citizenship Behavior in Public Organizations: Testing a Preliminary Model". *International Public Management Journal*. 2008. No. 11 (1). P. 89–108.

26. Rayner J., Lawton A., Williams H. "Organizational Citizenship Behavior and the Public Service Ethos: Whither the Organization?" *Journal of Business Ethics.* 2012. No.106 (2). P. 117–130.

27. Tajfel H. "Social Identity and Intergroup Behaviour". *Social Science Information*. 1974. No. 13 (2). P. 65–93.

28. Ashforth B.E., Mael F. "Social Identity Theory and the Organization". *Academy of Management Review*. 1989. No. 14 (1). P. 20–39.

29. Allen N.J., Meyer J.P. "The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization". *Journal of Occupational Psychology*. 1990. No. 63 (1). P. 1–18.

30. Allen N.J., Meyer J.P. "Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: An Examination of Construct Validity". *Journal of Vocational Behavior*. 1996. No. 49 (3). P. 252–276.

31. Meyer J.P., Allen N.J., Smith C.A. "Commitment to Organizations and Occupations: Extension and Test of a Three-component Conceptualization". *Journal of Applied Psychology*. 1993. No. 78 (4). P. 538–551.

32. Mowday R.T., Steers R.M., Porter L.W. "The Measurement of Organizational Commitment". *Journal of Vocational Behavior*. 1979. No. 14 (2). P. 224–247.

33. Riketta M. "Organizational Identification: A Meta-analysis". *Journal of Vocational Behavior*. 2005. No. 66 (2). P. 358–384.

34. Cremer D.D., Knippenberg D.V. „How Do Leaders Promote Cooperation? The Effect of Charisma and Procedural Fairness". *Journal of Applied Psychology*. 2002. No. 87 (5). P. 858–866.

35. Bergami M., Bagozzi R.P. "Self-categorization, Affective commitment, and Group Self-esteem as Distinct Aspects of Social Identity in the Organization". *British Journal of Social Psychology.* 2000. No. 39 (4). P. 555–577.

36. Tyler T.R., Blader S.L. "The Group Engagement Model: Procedural Justice, Social Identity, and

Cooperative Behavior". *Personality and Social Psychology Review.* 2003. No. 7 (4). P. 349–361.

37. Jiao C., Hackett R.D. "The Effect of LMX on Employee Conceptualization and Display of OCB". Academy of Management Annual Meeting Proceedings, Philadelphia, 2007. 9 p.

38. Dick R.V., Grojean M.W., Christ O., Wieseke J. "Identity and the Extra Mile: Relationships between Organizational Identification and Organizational Citizenship Behavior". *British Journal of Management.* 2006. No. 17 (4). P. 283–301.

39. Carmeli A. "Perceived External Prestige, Affective Commitment, and Citizenship Behaviors". *Organization Studies.* 2005. No. 26 (3). P. 443–464.

40. Noblet A., McWilliams J., Teo S.T.T., Rodwell J. "Work Characteristics and Employee Outcomes in Local Government". *International Journal of Human Resource Management.* 2006. No. 17 (10). P. 1804–1818.

41. Organ D.W., Ryan K. "A Meta-analytic Review of Attitudinal and Dispositional Predictors of Organizational Citizenship Behavior". *Personnel Psychology.* 1995. No. 48 (4). P. 775–802.

42. Fassina N.E., Jones D.A., Uggerslev K.L. "Relationship Clean-up Time: Using Meta-analysis and Path Analysis to Clarify Relationships among Job Satisfaction, Perceived Fairness, and Citizenship Behaviors". *Journal of Management.* 2008. No. 34 (2). P. 161–188.

43. LePine J.A., Erez A., Johnson D.E. "The Nature and Dimensionality of Organizational Citizenship Behavior: A Critical Review and Meta-analysis". *Journal of Applied Psychology.* 2002. No. 87 (1). P. 52–65.

44. Tang T.L., Ibrahim A.H. "Antecedents of Organizational Citizenship Behavior Revisited: Public Personnel in the United States and the Middle East". *Public Personnel Management.* 1998. No. 27 (4). P. 529–529.

45. Alotaibi A.G. "Antecedents of Organizational Citizenship Behavior: A Study of Public Personnel in Kuwait". *Public Personnel Management.* 2001. No. 30 (3). P. 363–376.

46. Spector P.E. Job Satisfaction: Application, Assessment, Causes, and Consequences. Thousand Oaks, CA : Sage, 1997. 104 p.

47. Vandenberg R.J., Scarpello V. "The Matching Model: An Examination of the Processes Underlying Realistic Job Previews". *Journal of Applied Psychology.* 1990. No. 75 (1). P. 60–67.

48. Hirschfeld R.R. "Does Revising the Intrinsic and Extrinsic Subscales of the Minnesota Satisfaction Questionnaire Short Form Make a Difference?" *Educational and Psychological Measurement.* 2000. No. 60 (2). P. 255–270.

49. Brown S.P. "A Meta-analysis and Review of Organizational Research on Job Involvement". *Psychological Bulletin.* 1996. No. 120 (2). P. 235–255.

50. Tyler T.R., Degoey P., Smith H. "Understanding Why the Justice of Group Procedures Matters: A Test of the Psychological Dynamics of the Group-value Model". *Journal of Personality and Social Psychology.* 1996. No. 70 (5). P. 913–930.

51. Organ D.W., Moorman R.H. "Fairness and Organizational Citizenship Behavior: What are the Connections?" *Social Justice Research.* 1993. No. 6 (1). P. 5–18.

52. Coyle-Shapiro J. "A Psychological Contract Perspective on Organizational Citizenship Behavior". *Journal of Organizational Behavior.* 2002. No. 23 (8). P. 927–946.

53. Levinthal G.S. "What Should be Done with Equity Theory? New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships". *Advances in Experimental Social Psychology* / ed. L. Berkowitz and W. Walster. Vol. 9. New York : Academic Press, 1980. P. 91–131.

54. Andrews M.C., Kacmar K.M., Harris K.J. "Got Political Skill? The Impact of Justice on the Importance of Political Skill for Job Performance". *Journal of Applied Psychology.* 2009. No. 94 (6). P. 1427–1437.

55. Grant A.M. "Relational Job Design and the Motivation to Make a Prosocial Difference". *Academy of Management Review.* 2007. No. 32 (2). P. 393–417.

56. Pearce J.L., Gregersen H.B. "Task Interdependence and Extrarole Behavior: A Test of the Mediating Effects of Felt Responsibility". *Journal of Applied Psychology.* 1991. No. 76 (6). P. 838–844.

57. Anderson S.E., Williams L.J. "Interpersonal, Job, and Individual Factors Related to Helping Processes at Work". *Journal of Applied Psychology.* 1996. No. 81 (3). P. 282–296.

58. Pandey S.K., Wright B.E. Connecting the dots in public management: Political environment, organizational goal ambiguity, and the public manager's role ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. No. 16. P. 511–532.

59. Lindenberg S., Foss N.J. Managing joint production motivation: The role of goal framing and governance mechanisms. *Academy of Management Review.* 2011. No. 36. P. 500–525.

60. Koopman J., Lanaj K., Scott B.A. Integrating the bright and dark sides of OCB: A daily investigation of the benefits and costs of helping others. *Academy of Management Journal.* 2016. No. 59. P. 414-435.

61. Niza C., Tung B., Marteau T.M. Incentivizing blood donation: systematic review and meta-analysis to Test Titmuss' Hypotheses. *Health Psychol*. 2013. No. 32 (9). P. 941–949. URL: http://dx.doi.org/10.1037/a0032740.

62. Kahn R., Wolfe D., Quinn R., Snoek J., Rosenthal R. Organizational stress: Studies in role conflict and ambiguity. New York, NY : Wiley, 1964. 470 p.

63. Ajzen I. The theory of planned behavior. *Organ. Behav. Hum. Decis. Process*. 1991. No. 50. P. 179–211.

64. Hines J.M., Hungerford H.R., Tomera A.N. Analysis and synthesis of research on responsible environmental behavior: A meta-analysis. *J. Environ. Educ.* 1986/87. No. 18 (2). P. 1–8.

65. Bamberg S. How does environmental concern influence specific environmentally related behaviors? A new answer to an old question. *J. Environ. Psychol.* 2003. No. 23 (1). P. 21–32.

66. McConnell A. What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Publ. Policy Adm*. 2015. No. 30 (3–4). P. 221–242.

ІНФОРМАЦІЙНА КУЛЬТУРА ЯК ФАКТОР ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

INFORMATION CULTURE AS A FACTOR OF POSITIVE IMAGE OF A CIVIL SERVANT

УДК 351:004.5
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.14

Каламан О.Б.
к. екон. наук,
доцент кафедри менеджменту і логістики
Одеська національна академія харчових технологій

Пурцхванідзе О.В.
к. філос. наук,
доцент кафедри менеджменту і логістики
Одеська національна академія харчових технологій

У статті розглянуто проблему інформаційної культури як фактору формування позитивного іміджу державного службовця в умовах потужного розвитку сучасних інформаційних технологій. Проаналізовано науковий доробок вітчизняних учених. Велику увагу приділено проблемі формування інформаційної культури, її сутності й реалізації через інформаційні компетенції державного службовця, який як суб'єкт управлінської діяльності в публічній сфері виконує свою діяльність згідно із законодавством публічно, фахово й неупереджено. Показано, що інформаційна культура не вичерпується вмінням використовувати новітні інформаційні технології та насамперед такі технічні засоби комунікації, як гаджети, комп'ютери й, відповідно, мережу Інтернет для ефективної роботи з отримання, зберігання та передачі інформації. Вона передбачає і вміння комунікувати, спілкуватися як по вертикалі, так і по горизонталі взаємодії з оточенням, оскільки тільки за умов наявності вміння комунікувати державний службовець створює свій власний імідж. Водночас у статті показано, що в умовах потужного розвитку інформаційних технологій відбувається процес поглинання комунікативного простору новою реальністю, навіть трансформації цієї реальності в онтологічно вкорінене буття. Ця реальність – реальність медіа – претендує на всеохватне поглинання та розчинення людського буття, перетворення людини на додаток до цієї реальності. Доведено, що означений процес несе загрози щодо формування позитивного іміджу державного службовця. Небажаним наслідком цього може стати перетворення державного службовця на особу, яка втратила свою суб'єктність і демонструє певну усередненість. Тому загрози, перед лицем яких постає сучасна людина взагалі й державні службовці зокрема, передбачають уважне ставлення до формування інформаційної культури в публічній владі й насамперед глибоке розуміння та усвідомлення процесів і ситуації, які ми спостерігаємо в суспільстві в умовах інтенсивного розвитку інформаційних технологій.

Ключові слова: *інформаційна культура, імідж, державний службовець, реальність медіа.*

The article deals with the problem of information culture as a factor that forms a positive image of a civil servant under the conditions of well-developed modern information technologies. The scientific achievements of Ukrainian scientists are analyzed. Much attention is paid to the problem of formation of information culture, its essence, the problem of implementing the information competencies of a civil servant. The article demonstrates that a civil servant performs his professional activities according to the law publicly, professionally and impartially. The information culture is not limited to the ability to use the latest information technologies and technical means of communication, such as gadgets, computers and the Internet, to work effectively to receive, store and transmit information. It also involves the ability to communicate, to communicate both vertically and horizontally interaction with the environment. Only by the ability to communicate, a civil servant creates his own image. The article shows that under the conditions of powerful development of information technologies a new reality absorbs communicative space. Moreover, this reality further transforms into an ontologically rooted being. This reality – the reality of the media claims to be the comprehensive absorption and dissolution of human existence, the transformation of man in addition to this reality. It is proved that the mentioned process creates threats to the formation of a positive image of a civil servant. An undesirable consequence of this may be the transformation of a civil servant into a person who has lost his or her identity and shows a certain averaging. Therefore, the threats facing modern man in general and civil servants in particular, imply a careful attitude to the formation of information culture in public power, deep understanding and awareness of the processes and situations that we observe in society in the context of intensive development of information technology.

Key words: *information culture, image, civil servant, media reality.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Проблеми, які нині постали у сфері публічного управління, повинні розв'язуватись як на теоретичному, так і практичному рівнях. Теоретичне осмислення та усвідомлення останніх із необхідністю приводить до застосування набутих знань на практиці. А це своєю чергою стає запорукою позитивних змін і трансформацій усіх суб'єктів управління та, відповідно, умовою подальшого розвитку державності України. Державний службовець як суб'єкт управлінської діяльності згідно із законодавством є особою, яка здійснює свою діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави: публічно, фахово й політично неупереджено. Сучасний державний службовець, який не демонструє певного рівня інформаційної культури, не може вважатися фахівцем своєї справи й, відповідно, не може претендувати на позитивний імідж. Зумовлено це насамперед потужним розвитком інформаційних технологій, їх застосуванням на всіх рівнях суспільної практики, а також поступовим поглинанням безпосередньої суспільної комунікації віртуальним простором – новою реальністю, яка і є результатом засто-

сування новітніх інформаційних технологій. До того ж розширення комунікативного простору вимагає зміни самих учасників комунікації. Тому вторгнення віртуальної реальності в життя сучасної людини спрямовує на пошук нових підходів до проблем комунікації в управлінській діяльності. Також стимулює пошук нових підходів щодо компетенцій державних управлінців, а саме суттєвої трансформації в останніх їхньої інформаційної культури. Це зумовлено тим, що професійна й інформаційна культура формують імідж державного службовця, який можна визначити як «<…> динамічний, активно-пасивний символічний конструкт, який є відбиттям образу інституту державної служби» [1, с. 42].

Актуальність дослідження визначається і тим, що імідж як певний стереотип, спрощений образ, з одного боку, створюється на рівні колективного несвідомого, а з іншого – є результатом усвідомленого процесу творення самих носіїв цього образу. З огляду на це імідж державного службовця великою мірою залежить від того, наскільки повно усвідомлюють держслужбовці необхідність формування позитивного іміджу. Не є секретом, що імідж державного службовця може набувати й негативного характеру. Причиною цього стають жорсткі структури взаємодії між суб'єктами й об'єктами влади, які формуються історично самою суспільною практикою. Тому зміна стереотипу, на думку дослідників визначеної проблеми, з негативного на позитивний можлива лише за умов зміни самого характеру управлінської діяльності й тим самим руйнування старих і негативних стереотипів [2, с. 17]. Отже, формування та наявність інформаційної культури також стає невіддільною складовою частиною позитивного іміджу державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну й практичну основу дослідження проблеми формування інформаційної культури державних службовців і, відповідно, їх іміджу в сучасних умовах становлять праці В. Воронкової Р. Гуревича, Е. Афоніна, В. Кириченка, Н. Баловсяк, О. Прудникової, М. Колосок, І. Гаврилюка, І. Бурганової, Л. Тропіна й інших.

У загальнотеоретичному контексті розглядає інформаційну культуру Р. Гуревич, який вважає її складовим і невіддільним елементом загальнолюдської культури у світі. Проблеми становлення картини світу особистості в сучасному інформаційному суспільстві, проблеми психологічної детермінації функціонування особистості у віртуальному просторі досліджує В. Кириченко.

Розглядає теоретичні засади й основні тенденції інформаційного забезпечення системи державного управління в галузі освіти, акцентує на інформаційному забезпеченні як факторі модернізації системи публічного управління М. Ватковська.

Н. Баловсяк на основі аналізу підходів щодо визначення методологічних засад дослідження інформаційної компетенції дійшла висновку, що інформаційна компетентність передбачає наявність двох складових частин. З одного боку, – загальної, варіативної, що своєю чергою містить комп'ютерну, інформаційну складову частину, а з іншого, – спеціальні, інваріантні складові частини, зумовлені особливостями професійної діяльності фахівця.

Щодо формування позитивного іміджу влади, престижу й авторитету публічної служби Ю. Гаврилюк наголошує, що сучасний стан іміджу державних службовців потребує змін і впровадження інноваційних стратегій його покращення на загальнодержавному рівні.

О. Гогуц аналізує фактори, які негативно впливають на імідж державного службовця. На його думку, це непослідовність у діях; байдужість до людських проблем; відсутність патріотизму; неетичність щодо людей і своїх колег; закритість апарату, бюрократична тональність у роботі; непрофесійність державних службовців; скандали й конфлікти між високопосадовцями.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Потужний розвиток інформаційного суспільства, який також характеризується високим ступенем віртуалізації комунікативного простору, є характерною ознакою сучасності. За таких умов формується якісно нова реальність – реальність медіа, яка стає самодостатньою та незалежною, претендуючи на онтологічний статус, статус реальності, яка творить світ людини, її свідомість, наповнює собою всі сфери людського буття. Отже, відбуваються якісні зміни й трансформації особистості. Вона перетворюється на комуніканта, який стає продовженням, «органами» означеної реальності. Втрата суб'єктності, індивідуальності як результату впливу медіа призводить до серйозних проблем у комунікаціях суспільства, а в контексті дослідження до спотворення взаємодії влади із суспільством. Це своєю чергою стає чи не найголовнішою причиною формування негативного іміджу державного службовця, втрати довіри суспільства до влади. Тому важливою складовою частиною іміджу державного службовця стає наявність в останнього інформаційної культури, що передбачає певні компетенції, які не вичерпуються виключно вмінням працювати з техніч-

ними засобами, що створюють медіа. Головним в означеному контексті стає формування позитивного іміджу державного службовця шляхом вміння виокремлювати себе з реальності медіа, усвідомлення себе як суб'єкта соціальної практики й управління, демонструвати високий рівень інформаційної культури.

Мета полягає в обґрунтуванні необхідності формування інформаційної культури як складової частини іміджу державного службовця на основі розуміння процесів, які відбуваються в сучасному суспільстві й зумовлені потужним розвитком інформаційних технологій.

Виклад основного матеріалу. Стосовно визначення інформаційної культури, яка створює імідж державного службовця, ми можемо спиратися на запропоновані два підходи, які сформувалися в результаті дослідження питань, пов'язаних зі згаданою проблемою. По-перше, це підхід, згідно з яким інформаційна культура розглядається в суто технократичному контексті, а по-друге, – в соціологічному контексті.

Отже, з приводу технократичного контексту інформаційна культура визначається як «<…> оптимальні способи поводження зі знаками, даними, інформацією та представлення їх зацікавленому споживачу для розв'язання завдань теоретичного й практичного напряму, механізми вдосконалення технічних засобів виробництва, зберігання та передачі інформації» [3, с. 47]. Стосовно ж інформаційної культури державного службовця, таке розуміння передбачає здатність носія культури використовувати у своїй діяльності надбання новітніх технологій, а саме таких технічних засобів комунікації, як гаджети, комп'ютери й, відповідно, мережа Інтернет, для ефективної роботи з отримання, зберігання та передачі інформації, але найголовніше – вміння комунікувати, спілкуватися як по вертикалі, так і по горизонталі взаємодії з оточенням.

У підсумку проявом інформаційної культури державного службовця виступає інформаційна компетентність, яку у визначеному контексті інколи ототожнюють із поняттям «комп'ютерна компетентність» «технологічна компетентність», «інформаційно-технологічна компетентність». Детальніший розгляд співвідношення наведених понять пропонує Н. Баловсяк, яка, посилаючись на В. Дарлінгера, пише, що комп'ютерна компетентність являє собою певну освіту, що характеризує підготовку фахівця до використання інформаційно-комунікаційних технологій на теоретичному, практичному й творчому рівнях [4].

Щодо держслужбовців, може здатися, що вагомішою компетенцією їхньої інформаційної культури є підготовка й вміння використовувати інформаційно-комунікаційні технології на практичному рівні, вміння працювати із сучасними комп'ютерами й сучасним програмним забезпеченням. Проте слід зазначити, що, по-перше, робота з інформацією не обмежується виключно новітніми технічними засобами. Інформаційна компетенція держслужбовця передбачає роботу з інформацією, яка може бути представлена й в традиційній формі, наприклад, у паперовому варіанті або в телефонній розмові й в безпосередньому спілкуванні. І по-друге, – сучасний держслужбовець, який не використовує інформаційно-комунікаційні технології на теоретичному, практичному й творчому рівні, не може вважатися фахівцем своєї справи, оскільки не відповідатиме в такому разі сучасним вимогам.

Як бачимо, тут постає необхідність розгляду інформаційної культури й в соціологічному аспекті, який нині наповнюється якісно новим змістом через те, що невтримний розвиток інформаційних технологій створює реальність, яка є не просто новою, а претендує на онтологічний статус, тобто вкоріненість у соціальному бутті. Усвідомлення наявності цієї нової реальності сучасним держслужбовцем, її сутності й представленості в бутті суспільства стає запорукою того, що держслужбовець постає не просто однією зі складових частин державних відносин і представником певної професійної спільноти, а «<…> суб'єктом, що здійснює посередництво між особистістю або соціальною групою та державою та насамперед виконує сервісну функцію, яка може полягати, відповідно до посадових обов'язків, у наданні якісних і доступних адміністративних послуг, управлінні фінансами й ресурсами, керівництві діяльністю адміністративного персоналу, взаємоузгодженні інтересів держави й особи або групи осіб» [5]. Тобто державний службовець реалізує свою діяльність через систему взаємовідносин як особистість, яка поряд із суто професійними якостями демонструє й особистісні. Це якості, які втілюють у собі психологічні, соціальні, індивідуальні характеристики, без яких неможливо уявити імідж державного службовця, оскільки останній як певний «конструкт» відбувається на тлі конкретної особистості.

Усвідомлення нових умов управлінської діяльності державних службовців передбачає розуміння тих змін, що відбулися взагалі в комунікаційному просторі суспільства. Так, дослідники зазначених процесів наголошують, як зазначалося, на появі нової реальності – реальності медіа, яка перетворюється на самостійного «гравця» суспільних відносин і насамперед комунікаційного простору.

Перші розвідки цих процесів і становлення нового дискурсу медіатеорії знаходимо в працях В. Флюссера, І. Смірнова, А. Рьослера, Б. Штайгера, М. Мак-Люена й інших. Тут є сенс проаналізувати й певні філософські підходи до наведеної проблеми як умову пошуку методологічних засад розв'язання питань, пов'язаних із формуванням інформаційної культури державних службовців на сучасному етапі.

У контексті нашого дослідження цікавим і значущим стає розуміння того, чим все ж таки є означена реальність, як вона існує та як впливає на людину. Одна з думок на питання щодо сутності реальності медіа виходить із того, що вона є реальністю всіх, а не для всіх. І, як наголошує В. Савчук, – самозаспокійливою ілюзією є наша впевненість у тому, що ми знаходимось не в ній, а поза нею. Автор цієї думки доходить висновку, що медіа не поза нами, вони в нас [6]. До цього ж ми не просто занурені й розчинені в ній, ми є органами, продовженням цієї реальності. З подібною думкою можна погодитись з огляду не тільки на теоретичні дослідження в галузі філософії, психології, соціології, теорії комунікацій, культурології, а й виходячи навіть з емпіричного досвіду, який нині набув великого значення, аналізується та узагальнюється. Абсолютно влучною є теза письменника В. Пєлєвіна, який зазначив, що людина дізнається, про що вона думає, з телевізора.

Ще у XX столітті Н. Луман у своїй роботі «Реальність масмедіа» пише, що конструюють реальність саме масмедійні конструкції. До того ж, якщо реальності надано статус конструкту, її рано чи пізно поставлять на виробництво в масштабах масового споживача. Як зазначає М. Корецька, масмедіа – це техніка універсального й тотального спостереження, за якою не існує ніякого спостерігача та яка навіть не намагається вдавати, що пробивається до реальності як такої [7]. Тобто реальність медіа виштовхує реальність як таку. Цю ситуацію в жорсткій формі осмислює й Славой Жижек, коли розглядає патологічний феномен – бажання наносити собі тілесні ушкодження як відчайдушну стратегію повернення до власного тіла всупереч страху відчувати себе нереальним [8]. Тобто відбувається неповторна втрата не тільки свого внутрішнього світу, а й навіть власної тілесності.

Зрештою висновок, якого нині дійшли представники медіафілософії, полягає в тому, що новітні технології, реальність, яка породжується ними, не тільки стають самостійними, але і єдиною онтологічною засадою існування людини. А за таких умов значно ускладнюється процес формування інформаційної культури взагалі й державного службовця зокрема, оскільки вимагає від нього уважнішого й глибшого погляду на реальність, в якій він функціонує як фахівець, вимагає усвідомлення тих процесів, які відбуваються в суспільстві в умовах потужного розвитку інформаційних технологій. Насамперед усвідомлення наявності медіа як тотальної реальності, вміння виокремлювати себе в цій новій реальності, не перетворюватись на її продовження, не розчинятись у комунікативному просторі, що призводить до втрати власної суб'єктності. Складність такого процесу полягає в тому, що гаджети, комп'ютери, будь-які електронні пристрої та їх похідне – створена нова медіареальність – стрімко змінюються, стають агресивнішими й руйнівнішими щодо людини, її внутрішнього світу й тілесності. Не є секретом, що в медійному просторі ми інколи здійснюємо комунікацію не з людьми як такими, а з аватарками, копіями, ба навіть фото. Так, південнокорейський телеканал NBN представив своїм глядачам цифрову ведучу, яка має реального прототипа [9].

До негативних наслідків поступу цієї реальності слід віднести й те, що докорінно змінюється суб'єкт, який власне спочатку й створює медіареальність через комунікацію.

Нагадаємо, що сам термін медіа на початку використовується в теорії масової комунікації, але вже в другій половині XX століття, з появою цифрових технологій, особливо з появою мережі Інтернет почав розглядатися як детермінуючий фактор соціальних трансформацій. Новітні технології та створювана ними медіареальність, як зазначалося, на думку В. Савчука, стають не просто самостійними, але і єдиною умовою існування людини. Вони вже є не технічними посередниками, які щось транслюють і що в них самих відсутнє, що тільки через них передається, але й самі постають всепоглинальним і неохватним середовищем, тобто реальністю досвіду й свідомості [10]. Тому цілком слушною є думка Д. Браянта й С. Томпсона, які підкреслюють, що «сенс медіадосліджень полягає в їх величезному практичному значенні. Якщо нас називають «суверенними споживачами» інформаційної доби й ми хочемо, щоб це споживання було плідним, ми маємо бути добре поінформованими про те, яку роль медіа відіграють у нашому житті» [11, с. 22].

У такій ситуації, ситуації тотальності медіа, виникає новий суб'єкт комунікації, що, на наш погляд, слід усвідомлювати, осмислювати в умовах комунікаційної діяльності держслужбовця, який є носієм певного рівня інформаційної культури. Дослідники пропонують визначати суб'єкта, зануреного в поле буття

всепоглинального медіа, комунікантом. Як зазначає В. Савчук, виникає «фігура комуніканта», яка є результатом трансформації суб'єкта. Стосовно ознак комуніканта, найголовнішими з них є відсутність суб'єктивного, він абсолютно розчинений у новій реальності – реальності медіа – й функціонує як вона сама. Розчиняючись у медіа, він перетворюється на жертву й безжальний інструмент комунікації [12]. Безмежні можливості нових технічних пристроїв дають людині й безмежні можливості представляти себе загалу як аватарки, картинки, іконки, смайлики тощо, за якими власне тіло губиться та розчиняється в просторі соціальних мереж.

Отже, небезпечним у контексті зазначеного дослідження, а саме інформаційної культури держслужбовця як носія певного іміджу, на наш погляд, є перетворення на комунікантів саме представників державної служби, які за призначенням своїм повинні володіти не тільки певними цифровими компетенціями, аби виконувати свої функції, а й демонструвати високий рівень інформаційної культури. Вона не вичерпується згаданими компетенціями, а передбачає наявність суб'єкта управлінської діяльності, здатного до самоусвідомлення, рефлексії, до формування власного, неповторного внутрішнього світу.

З приводу компетенцій В. Баловсяк пропонує розглядати інформаційну компетентність «<…> як інтегративне утворення особистості, яке віддзеркалює її здатність до визначення інформаційної потреби, пошуку відомостей та ефективної роботи з ними у всіх їх формах і представленнях – як у традиційній, друкованій формі, так і в електронній формі; здатності щодо роботи з комп'ютерною технікою та телекомунікаційними технологіями й здатності щодо застосування їх у професійній діяльності й повсякденному житті» [4]. Також вона пропонує певну структуру інформаційної компетентності, аналізує й характеризує структурно-компонентне наповнення кожної складової частини й посилається на визначення цифрової компетентності, запропоноване американськими дослідниками. У контексті нашого дослідження значущою в цьому визначенні є думка про те, що компетенція не вичерпується виключно комп'ютерною, технологічною грамотністю, а передбачає й такі невіддільні складові частини, як етику, критичне сприйняття та навички комунікації.

Отже, якщо державний службовець послуговується, по-перше, відповідними етичними принципами в комунікативному процесі, то загроза його перетворення на комуніканта, загроза втрати суб'єктності не стоїть гостро. А це своєю чергою є одним із головних чинників формування позитивного іміджу державного службовця, який виступає не тільки динамічним символічним конструктом, а є відбиттям образу інституту держави [4]. По-друге, на наш погляд, найголовніша складова частина позитивного іміджу державного службовця в сучасних умовах – це критичне сприйняття комунікативного процесу. Критичність сприйняття полягає в глибокому розумінні ситуації, яка складається в реальності медіа, насамперед бачення себе як суб'єкта комунікативного процесу, а не усередненого комуніканта, який не здатен критично мислити, рефлексувати над своїм власним буттям, розуміти оточення та тому мати негативний імідж. І, по-третє, навички комунікації як складова частина позитивного іміджу державного службовця не вичерпуються вмінням комунікувати за допомогою інформаційних технологій, а передбачають і вміння спілкуватися на особистісному рівні з іншими людьми. Ці навички також тісно пов'язані із самоусвідомленням себе як суб'єкта комунікативного процесу, який дбає про власний розвиток, самовдосконалення задля ефективнішої діяльності як державного службовця та формування власного іміджу.

Висновки. Інформаційна культура державного службовця є одним із факторів формування позитивного іміджу в умовах сучасного світу, характерною ознакою якого є потужний розвиток інформаційних технологій.

Розвиток новітніх інформаційних технологій призвів до серйозних змін, які визначаються як поява реальності, яка являє собою вкорінену в буття суспільства й людини «реальність медіа». Остання має агресивний характер щодо людини, її суб'єктності й індивідуальності, оскільки цілком розчиняє людину в собі, перетворює на комуніканта. За таких умов виникають загрози втрати комунікації в публічній владі, формування негативного іміджу державного службовця.

Інформаційна культура державного службовця не вичерпується виключно цифровими компетенціями, які передбачають вміння працювати з новітніми технічними засобами, комп'ютерами, гаджетами й програмним забезпеченням, а вимагає від суб'єкта управлінської діяльності розвивати здатність до самоусвідомлення, рефлексії, до формування власного, неповторного внутрішнього світу. І тільки за таких умов загроза перетворення державного службовця на комуніканта, що розчинився в агресивній і всепоглинальній реальності медіа, буде не виправданою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бурганова Л. Конструирование имиджа государственной службы средствами массовой информации. *Власть.* 2008. № 3. С. 42–45.

2. Пруднікова О. Інформаційна культура інформаційного суспільства. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія.* 2016. № 4. С. 44–53.

3. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / за заг. ред. В. Мартиненка. Харків : Магістр, 2008. 304 с.

4. Баловсяк Н. Структура та зміст інформаційної компетентності майбутнього спеціаліста. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія № 2. Комп'ютерно-орієнтовні системи навчання.* 2006. № 4 (11). С. 150–153.

5. Афонін Е. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії. *Український соціум.* 2015. № 1 (52). С. 7–22.

6. Савчук В. Медиафилософия. Приступ реальности. Санкт-Петербург : Издательство РГХА, 2013. 338 с.

7. Корецкая М. Эффект реальности и пустыня реального: медиа и кризис онтологии. *Вестник СамГУ.* № 5/2 (45). 2006. С. 182–190.

8. Жижек С. Добро пожаловать в пустыню Реального! Москва : Фонд «Прагматика культуры», 2002. С. 16–17.

9. Васюкова Л. Искусственный интеллект заменил ведущую на корейском телеканале. *MEDIASAT. ТВ. Радиовещание и телекоммуникации* : веб-сайт. 26 ноября 2020 г. URL: http://mediasat.info/2020/11/26/cifrovaya-vedushhaya/.

10. Медиафилософия. Медиареальность субъекта : монография / под общ. ред. В. Савчука. Санкт-Петербург : Петербургское философское общество, 2011. 260 с.

11. Квіт С. Масові комунікації : підручник. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 206 с.

12. Савчук В. Коммуникант – эпифеномен коммуникации. *Исследовательский Центр Медиафилософии* : веб-сайт. URL: http://mediaphilosophy.ru/biblioteca/articles/savchuk_communicant/.

ОСОБИСТІСНА РИГІДНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ПРОКРАСТИНАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

PERSONAL RIGIDITY IN THE CONTEXT OF THE PROBLEM OF PROCRASTINATION OF CIVIL SERVANTS IN MANAGEMENT

УДК 159.944.3
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.15

Котляр Л.І.
к. психол. наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національна академія державного управління при Президентові України

Стаття присвячена визначенню поняття особистісної ригідності, яка є предиктором прокрастинації державних службовців в управлінській діяльності. Обґрунтовано, що прояви в професійній діяльності ригідності мислення як однієї з форм фіксованої поведінки державних службовців знижують рівень виконання повноважень органів державного управління. Управління як суспільне явище, відпрацьоване й пристосоване людьми для розв'язання соціальних і життєвих проблем, має різноманітний характер, об'єднує багато компонентів і взаємозв'язків. Це зумовлено тим, що в управлінні як суб'єктом, так і об'єктом керувального впливу виступає людина. Саме державний службовець як відповідальна особистість має бути здатним до належного здійснення службових обов'язків і прийняття та виконання державних рішень без прокрастинації. Зазначене вимагає необхідності організації ефективної системи підготовки кваліфікованих державних службовців, здатних до невідкладної управлінської діяльності. Ця система повинна бути спрямована на формування навичок, за допомогою яких державні службовці були б здатні до активності, завзятості, твердості принципів, стабільності поведінки в управлінської діяльності. У результаті аналізу наукових джерел з'ясовано суть поняття особистісної ригідності мислення як предиктора прокрастинації державних службовців.

Мета роботи полягає в теоретичному аналізі й визначенні поняття особистісної ригідності мислення як предиктора прокрастинації виконання справ і прийняття управлінських рішень державних службовців.

Відповідно до мети були виділені такі завдання: дати визначення понять ригідності мислення та прокрастинації; розглянути основні теорії ригідності мислення; схарактеризувати особистісну ригідність мислення як предиктора прокрастинації виконання справ і прийняття управлінських рішень державних службовців; виявити характерні показники ригідності мислення в управлінській діяльності.

Методи дослідження, що використовуються в роботі: аналіз наукової літератури, нормативно-правових актів. Дослідження може бути корисним для усвідомлення негативного впливу особистісної ригідності мислення, яка є предиктором прокрастинації виконання справ і прийняття рішень у сфері державного управління.

Ефективна управлінська діяльність державних службовців має велике значення для здійснення реформаційних процесів у країні. Аналіз і осмислювання не тільки власної діяльності, а й політичного життя, політичних відносин, політичної діяльності в державі допомагає оцінити й зрозуміти недоліки управління в стані прокрастинації виконання справ і прийняття рішень. Низька активність, нестабільність поведінки, негнучкість реагування на нові соціальні проблеми є наслідками проявів особистісної ригідності мислення державних службовців. Одним зі шляхів неефективної управлінської діяльності є прояви особистісної ригідності мислення державних службовців, які являють собою стійку властивість, що характеризує нездатність людини до зміни наміченої програми (дій, рішень) в умовах, які об'єктивно вимагають її перебудови. Особистісна ригідність мислення державних службовців є предиктором прокрастинації виконання справ і прийняття управлінських рішень.

Ключові слова: *ригідність мислення, особистісна ригідність мислення, державний службовець, предиктор, прокрастинація.*

The article is devoted to the definition of personal rigidity, which is a predictor of procrastination of civil servants in management. It is substantiated that manifestations in professional activity of rigidity of thinking as one of the forms of fixed behavior of civil servants, reduces the level of performance of powers of public administration bodies. Management as a social phenomenon, worked out and adapted by people to solve social and life problems, has a diverse nature, combines many components and relationships. This is due to the fact that in the management of both the subject and the object of control is a person. It is the civil servant, as a responsible person, who must be able to perform his or her duties properly and to make and implement public decisions without procrastination. This requires the need for an effective system of training qualified civil servants capable of urgent management activities. This system should be aimed at developing skills through which civil servants would be able to activity, perseverance, firmness of principles, stability of behavior in management. The analysis of scientific sources clarifies the essence of the concept of personal rigidity of thinking as a predictor of procrastination of civil servants.

The purpose of this work is to theoretically analyze and define the concept of personal rigidity of thinking as a predictor of procrastination of cases and management decisions of civil servants.

According to the purpose the following tasks were allocated: define the concepts of rigidity of thinking and procrastination; consider the basic theories of rigidity of thinking; to characterize personal rigidity of thinking as a predictor of procrastination of performance of affairs and acceptance of administrative decisions of civil servants; identify characteristic indicators of rigidity of thinking in management.

Research methods used in the work: analysis of scientific literature, regulations. Research can be useful for understanding the negative impact of personal rigidity of thinking, which is a predictor of procrastination of business and decision-making in public administration.

Effective management of civil servants is of great importance for the implementation of reform processes in the country. Analysis and understanding of not only their own activities, but also political life, political relations, political activities in the state helps to assess and understand the shortcomings of management in a state of procrastination of affairs and decision-making. Low activity, instability of behavior, inflexibility to respond

to new social problems are the consequences of manifestations of personal rigidity of thinking of civil servants. One of the ways of ineffective management is the manifestation of personal rigidity of thinking of civil servants, which is a stable property that characterizes the inability of a person to change the planned program (actions, decisions) in conditions that objectively require its restructuring. Personal rigidity of thinking of civil servants is a predictor of procrastination of business and management decisions.

Key words: *rigidity of thinking, personal rigidity of thinking, civil servant, predictor, procrastination.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Процеси як розвитку держави, так і виходу її з кризи пов'язані насамперед із розв'язанням проблем самоорганізації, тобто подоланням невідповідностей стану суб'єктів державного управління та громадського суспільства сучасному світовому рівню та вимогам їх організації та функціонування, а також проблем удосконалення суб'єкт-об'єктних відносин [1, с. 41–42]. На нашу думку, ефективність управлінської діяльності й кар'єрного зростання визначається самоорганізацією самих державних службовців, здатністю до активного й адаптивного реагування на вимоги об'єктивних ситуацій. Така здатність дає можливість не проявляти особистісну ригідність мислення, виконувати справи й приймати управлінські рішення без прокрастинації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій статті були з'ясовані наукові підходи до визначення термінів «особистісна ригідність мислення» та «прокрастинація». Також були виявлені такі характерні показники ригідності мислення державних службовців в управлінській діяльності: інертність, негнучкість мислення, нездатність перемикнутися на новий спосіб розв'язання завдання, інертність фіксованої установки, повільний перехід від одного стереотипного способу дій до іншого, нешвидка зміна рівня домагань. Усе це змушує державних службовців застосовувати поведінку, яка характеризується повторюваністю дій, відкладанням справ та управлінських рішень на потім.

Представлений авторський погляд щодо негативного впливу особистісної ригідності мислення, яка являє собою стійку властивість, що характеризує нездатність людини до зміни наміченої програми в умовах, які об'єктивно вимагають її перебудови. Особистісна ригідність мислення державних службовців є предиктором прокрастинації виконання справ і прийняття управлінських рішень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність дослідження зумовлена тим, що особистісна ригідність мислення державних службовців негативно впливає на управлінську діяльність та є предиктором прокрастинації виконання справ і прийняття рішень державних службовців.

У науковому дослідженні дано визначення феномена прокрастинації, який проявляється в управлінській діяльності державних службовців. Проблема прокрастинації розглядається як розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості та є відкладанням або униканням прийняття та реалізації управлінських рішень.

Науковий аналіз дозволив з'ясувати, що ригідність мислення є однією з форм фіксованої поведінки державних службовців в управлінській діяльності.

Мета статті – дослідити особистісну ригідність у контексті проблеми прокрастинації державних службовців в управлінській діяльності.

Виклад основного матеріалу. Одним зі шляхів неефективної управлінської діяльності є прояви ригідності мислення як однієї з форм фіксованої поведінки державних службовців, що знижує рівень виконання повноважень органів державного управління. Усвідомлення державними службовцями негативного впливу саме особистісної ригідності мислення є важливим завданням як для підвищення ефективності власного кар'єрного зростання, так і для здійснення управлінської діяльності.

Зазначимо, що велике значення в управлінській діяльності державних службовців мають їхні професійні якості. Такі науковці, як М. Джаманова, Л. Карамушка, О. Леонтьєв, Р. Немов, В. Солоніна й інші досліджували ці питання та визначали, що професійні якості – це індивідуально-психологічні властивості особистості людини, які відрізняють її від інших і відповідають вимогам такої професійної діяльності. Ці властивості є умовою її успішного виконання. Треба відзначити, що для виконання певної інтелектуальної діяльності (опрацювання інформації, дослідження та освоєння нових дій) потрібен середній рівень мозкової активності, так званий стан готовності. Кожна людина має свій оптимум активації (активності мозку й тіла), в ході якого реєструється зростання мотивації діяльності, виникають та утримуються позитивні емоції [11]. Ми вважаємо, що низький рівень готовності до виконання інтелектуальної діяльності дає можливість виявлення особистісної ригідності мислення державних службовців та є предиктором прокрастинації виконання справ і прийняття рішень в управлінській діяльності.

Питаннями розуміння механізмів прокрастинації займалися Є. Базика, Н. Боровська, Т. Вайда, Я. Варваричева, В. Воробйова, М. Дворник, М. Кузнєцов, Ю. Шайгородський та інші.

Ми погоджуємося з думкою дослідниці Є. Базики, яка вважає, що прокрастинація є розладом вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості. Це особистості з нерозвиненими, несформованими вольовими процесами, які не вміють чи не здатні подолати самих себе, свої лінощі [2].

Надалі перейдемо до розгляду сутності феномену ригідності мислення. Фізіологічний механізм ригідності був розкритий І. Павловим. Ригідність дослідником розглядалася як одна з форм фіксованої поведінки. Автор надавав цьому стану дуже велике значення, зближуючи його зі стереотипністю та нав'язливістю. Фундаментом ригідності є застійність або інертність нервових процесів, де «інертність, з одного боку, є нормальним явищем, а з іншого – перехідним у патологічний стан у разі відомих мір» [7].

Важливо також звернути увагу на те, що в науковій літературі висловлюються думки про необхідність розрізняти такі поняття, як ригідність та інертність, що виражається в нездатності до швидких перемикань. У зв'язку із цим Г. Залевський вважає, що ригідність та інертність – це поняття не тотожні й не зводяться до такого явища, яке вимірюється «швидкістю переходу від одного стереотипного способу розумової або практичної дії до іншого» [5]. Автор вважає, що ригідність і крайня її міра (фіксовані форми поведінки) зумовлені філогенезом. Цілісну людину дослідник розуміє в єдності з умовами її життєдіяльності, а фіксовані форми поведінки забезпечують момент переходу від одних умов життєдіяльності до інших, коли відбувається зіткнення старого досвіду з новим, таким, що лише зароджується [5]. Згідно з інтерпретацією Г. Залевського, ригідні особистості характеризуються тривожністю та почуттям провини, неспокоєм, нав'язливими сумнівами, пригніченим жорстким суперего, недовірливістю, почуттям неповноцінності, відчуженням і соціальною ізольованістю [6].

На думку Б. Ломова неправомірно змішувати ригідність зі стійкістю – морально-вольовою рисою, одним з яскравих проявів твердості характеру. Ригідність у його розумінні стоїть близько до тієї нерозумної наполегливості, що називається впертістю [8].

Згідно з позицією Е. Галажинського, ригідність фіксує позаситуативну диспозиційність, що стала стійкою властивістю людини («особистісна ригідність»). Автор розглядає ригідність як позаситуативний особовий конструкт, що характеризує міру відвертості людини в процесі взаємодії зі світом [4].

У зв'язку із цим ригідних людей характеризують такі прояви: підозрілість, очікування несприятливих подій, тривога, страх відторгнення від мікросоціального оточення. Афективні дії водночас часто мають характер психологічного захисту від дійсного, а скоріше надуманого недоброзичливого ставлення [12].

Висновки. Проведений теоретичний аналіз показав, що стан прокрастинації, який проявляється в управлінській діяльності державних службовців, розуміється як розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості та є відкладанням або униканням прийняття та реалізації управлінських рішень. Установлено, що прояви ригідності мислення як однієї з форм фіксованої поведінки державних службовців знижує рівень виконання повноважень органів державного управління.

Характерними показниками ригідності мислення державних службовців в управлінській діяльності є інертність, негнучкість мислення, нездатність перемикнутися на новий спосіб розв'язання завдання, інертність фіксованої установки, повільний перехід від одного стереотипного способу дій до іншого, нешвидка зміна рівня домагань. Усе це змушує державних службовців застосовувати поведінку, яка характеризується повторюваністю дій, відкладанням справ та управлінських рішень на потім.

Аналіз та узагальнення науково-теоретичних підходів дозволили визначити поняття особистісної ригідності мислення державних службовців, яке являє собою стійку властивість, що характеризує нездатність людини до зміни наміченої програми в умовах, які об'єктивно вимагають її перебудови. Особистісна ригідність мислення державних службовців є предиктором прокрастинації виконання справ і прийняття рішень в управлінській діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие. Москва : ОАО «НПО «Экономика», 2000. 302 с.

2. Базика Є. Л.Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. *Междисциплинарные исследования в науке и образовании.* Киев, 2012. № 1. URL: www.es.rae.ru/mino/158-1023.

3. Вассерман Л.И., Абабков В.А., Трифонова Е.А. Совладание со стрессом. Теория и психодиагностика. Санкт-Петербург : Речь, 2010. 192 с.

4. Галажинский Э.В. Психическая ригидность как интегральный показатель степени открытости пси-

хологической системы (в контексте проблемы самореализации личности). *Сибирский психологический журнал.* 2002. № 14. С. 48–54.

5. Залевский Г.В. Психическая ригидность в норме и патологии. Томск Изд-во Том. ун-та, 1993. 272 с.

6. Залевский В.Г., Козлова Н.В. Психическая ригидность-флексибильность как акмеологический инвариант профессионализма. *Сибирский психол. журн.* 2007. № 22. С. 75–80.

7. Левитов Н.Д. Психические состояния персеверации и ригидности. *Вопросы психологии*. 1971. № 5. С. 133–141.

8. Ломов Б.Ф. Системность в психологии : избранные психологические труды. 3-е изд. Москва, Воронеж : МПСИ; МОДЭК, 2011. 424 с.

9. Мацокін А.В., Перерва А.О. Мотивація та заохочення державних службовців. *Держслужбовець.* Грудень, 2018. № 12. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/december/issue-12/article-41307.html.

10. Шайгородський Ю.Ж. Феномен політичної прокрастинації як виклик стратегічному мисленню. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін.* Спец. вип. 2014. С. 85–91.

11. Яристий М.В. Територіальна організація влади. *Ефективність державного управління в контексті глобалізації та евро інтеграції* : матер. н.- п. конф. / за ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. Київ : Вид-во НАДУ, 2003. Т. 1. С. 376–378.

12. Depressive Rumination Nature, Theory And Treatment / Eds. C. Papageorgiou, A. Wells. London, 2004. 296 p.

ТРАНСФОРМАЦІЙНЕ ЛІДЕРСТВО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
TRANSFORMATION LEADERSHIP OF CIVIL SERVANTS

УДК 35.08: 316.46
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.16

Літвак А.І.
к. мед. наук,
доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Лідерство є сучасною концепцією управління, в тому числі управління змінами, для якої має значення не рівень посади, а ступінь впливовості діяльності особи на інших. У сучасних умовах лідерство перестало бути ознакою окремих людей. Лідерство є важливою соціально-особовою компетенцією, оскільки містить як компонент соціального впливу, так і особовий ресурс, що дозволяє людині переймати на себе лідерську роль. Трансформаційне лідерство спрямовано на формування індивідуальних відносин між лідером і кожним послідовником окремо. Воно містить такі базові стильові особливості поведінки лідерів, як розширення інтересів підлеглих, підтримка їхнього особового зростання та самоповаги, їхньої інтелектуальної творчої стимуляції та натхнення, спонукання виходити за межі короткочасних індивідуальних інтересів, прагнення до змін, нових значущих цілей колективу. У дослідженні взяло участь 40 державних службовців. Усім учасникам було запропоновано багатопрофільний опитувальник Басс-Аволіо, який дозволяє оцінити характеристики особистості щодо індивідуального лідерства. У цілому можна відзначити мінімальний дисбаланс трансформаційних і трансакційних факторів у групі, що є також позитивною оцінкою. Спеціалісти вважають, що оптимальні обидва напрями лідерських характеристик і вони повинні мати кожен високі оцінки, які мають мало відрізнятися один від одного за своїми значеннями. Саму низьку самооцінку в групі державних службовців отримала характеристика лідерства, пов'язана з інтелектуальною стимуляцією інших людей, яка дозволяє пробудити творчість у розв'язанні проблем на шляху до мети, що може бути свідченням індивідуальної недосконалості наших респондентів і потребує вдосконалення та навчання у цій області. Багатофакторний опитувальник лідерства складається з 21 твердження, які містять трансформаційні й трансакційні характеристики лідера. Державні службовці в нашому дослідженні надали високі самооцінки за факторами лідерства багатопрофільного опитувальника. Хоча кожен четвертий респондент потребує неодмінного вдосконалення своїх лідерських компетенцій за декількома факторами, як і всі інші за окремими напрямами діяльності й лідерськими характеристиками. Найбільше в навчанні й тренуванні потребує фактор інтелектуального впливу держслужбовців на оточення.

Ключові слова: *трансформаційне лідерство, державні службовці, багатофакторний опитувальник.*

Leadership is modern conception of management, including management changes, the not level of position, but degree of influential ness of activity of person, matters for that. In modern terms leadership left off to be the sign of separate people. Leadership is the important social personal competence, as includes both the component of social influence and personal resource that allows to the man to assume a leader role. Transformation leadership is sent to forming of individual relations between a leader and every follower separately. It includes such base stylish features of behavior of leaders, as expansion of interests inferior, support of them the personal increase and self-esteem, the intellectual creative stimulation and inspiration, motive to go out outside brief individual interests, aspiring to the changes, new meaningful aims of collective. 40 civil servants took part in research. To all participants it offered multi-field questionnaire Bass-Avolio, which allows estimating descriptions of personality in relation to leadership. On the whole it is possible to mark the minimum disbalance of transformation and transaction formation factors in a group that is also a positive estimation. Specialists consider that both optimal directions of leader descriptions and they must have each high estimations that must small differ one from other after the values. A subzero self-appraisal in the group of civil servants was got by description of leadership related to intellectual stimulation of other people, that allows to wake up work in decided problems on a way to an aim. What can be the certificate of individual imperfection of our respondents and needs an improvement and studies this area. The multivariable questionnaire of leadership consists of a 21 statement that include transformation and transaction descriptions of leader. Civil servants in our research gave high estimations after the factors of leadership of multi-field questionnaire. Although every fourth respondent needs the necessary improvement of the leader competences after a few factors, as well as all other after separate directions of activity and leader descriptions. Most studies and training needs the factor of intellectual influence.

Key words: *transformation leadership, civil servants, multivariable questionnaire.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Лідерство належить до персоніфікованих форм соціального впливу. Воно об'єднує різні механізми психологічного впливу з метою найкращого досягнення результату в процесі сумісної діяльності в групі. Лідерство є сучасною концепцією управління, в тому числі управління змінами, для якого має значення не рівень посади, а ступінь впливовості діяльності особи. У сучасних умовах лідерство перестало бути ознакою окремих людей. Нині кожен співробітник організації має проявляти лідерство, відчувати себе лідером і бути зразком для інших у своїй справі. І. Катуніна вважає, що трансформаційне лідерство є інструментом стратегічних змін у компанії. Активна підтримка змін є запорукою успіху й разом з управлінням виступає найважливішим процесом в організації [9].

Сучасний рівень розвитку державного управління в державі потребує виховання та розвитку в державних службовців і керівни-

ків органів державного управління лідерських якостей і лідерської поведінки задля того, щоб повести за собою людей і підвищити результативність своєї діяльності. Тенденції щодо ключової ролі людського потенціалу у створенні ефективної системи державного управління знайшли своє відбиття у Всесвітній доповіді про стан державного сектору за 2005 р. «Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору». У доповіді звертається увага, що «Здатність урядових інституцій домогтися від свого персоналу результативної праці суто в державних інтересах залежить від спроможності, мотивації доброчесності особистостей, які працюють у цих установах, а також від їхніх лідерських якостей» [2]. Д. Гетман вважає, що перепонами на шляху до ефективного функціонування владного механізму в Україні є неприйняття та незастосування лідерства в державному секторі [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку лідерства присвячені праці й публікації Б. Басса, Д. Бернса, Р. Дафта, Є. Балабанової, Н. Гончарук, Р. Кричевського, А. Ліпенцова, О. Нестуля, Л. Пашко, Л. Скібіцької, Р. Сторожева й інших. Однак емпіричних досліджень трансформаційного лідерства серед державних службовців ми не зустріли. В останні десятиліття активно розробляється та вивчається концепція трансформаційного лідерства, яка була запропонована Джоулем Бернсом. Він дає таке формулювання цього виду лідерства: це процес, спрямований на досягнення колективних цілей шляхом взаємного використання мотивів досягнення в лідера й послідовників шляхом планування змін. Б. Басс і Б. Аволіо виділяють чотири компоненти поведінки трансформаційного лідера: індивідуальний підхід, інтелектуальну стимуляцію, мотивування, що надихає, а також ідейний вплив. На думку ряду вчених, трансформаційне лідерство є найефективнішим стилем лідерства, оскільки такі лідери надихають своїх послідовників, спонукають їх виходити за рамки власних інтересів, допомагають усвідомити важливість поставлених цілей і досягти вищих рівнів за ієрархією Маслоу [11, с. 43]. Б. Басс дав таке визначення трансформаційному лідерству: це лідерство вищого рівня, воно відбувається, коли лідер розширює інтереси підлеглих, спонукає їх до усвідомленого прийняття цілей і завдань групи, будить прагнення виходити за межі власних інтересів для блага всієї групи [8, с. 27]. Річард Дафт вважає, що трансформаційне лідерство ґрунтується на особистих якостях людини. Ефективні лідери, за Дафтом, володіють рівною мірою як трансформаційними, так і трансакційними характеристиками. Лідери можуть навчитися використовувати ці два види впливу на своїх послідовниках [5, с. 122–124]. Дослідники виявили, що цей стиль керівництва може надавати позитивний вплив на групу. «Результати досліджень ясно показують, що групи, очолювані трансформаційними лідерами, мають вищий рівень продуктивності й задоволеності, ніж групи, очолювані лідерами інших типів», – вважає психолог та експерт в області лідерства Рональд Е. Ріджіо [12]. Причина, як він зауважує, криється в тому, що трансформаційні лідери вважають, що їх підлеглі можуть робити все можливе для досягнення спільної мети, надихають членів групи й дають їм все нові й нові можливості. Е. Балабанова й В. Демінська у своєму дослідженні трансформаційного лідерства встановили, які чинники відповідно до принципів вивчення лідерства з боку підлеглих більшою мірою визначають прагнення підлеглих вважати свого безпосереднього керівника трансформаційним лідером. Оцінки підлеглими своїх керівників як «трансформаційних лідерів» визначаються трьома групами чинників: особовими характеристиками підлеглих; суб'єктивними сприйняттями, пов'язаними з трудовою діяльністю; реальними (спостережуваними) практиками трудової діяльності. Вони встановили, що трансформаційне лідерство – це не стільки абстрактний позитивний образ свого керівника у свідомості підлеглих, скільки зображення реальних дій керівників, наявних реальних практик управління людськими ресурсами в компаніях. Організації, що вкладаються в навчання своїх співробітників, залучають їх до ухвалення рішень, досягнення критеріїв кар'єрного просування, створюють умови для приходу трансформаційних лідерів на посади керівників нижнього й середнього рівня. З більшою ймовірністю виявляться трансформаційними лідерами ті керівники, які забезпечують своїм співробітникам винагороду, адекватну результатам їхньої роботи, можливості професійного навчання, прислухаються до їхніх ініціатив і пропозицій. Найсильнішим предиктором трансформаційного лідерства виявився чинник «ефективність і комунікативні навички як умова кар'єрного просування в організації» [1].

Ю. Дмитрієва й співавтори вважають, що згідно з підходом професора А. Асмолова й основним положенням популяційної біології стійкий розвиток спільноти суб'єктів буде досягатися завдяки балансу двох тенденцій активності: пошуковій активності, спрямованій на зміну наявних параметрів функціонування; стабілізувальній активності, спрямованій

на збереження параметрів функціонування. До пошукової активності, спрямованої на зміну параметрів функціонування організації, ними були віднесені трансформаційний стиль лідерства**,** показники мобілізації колективу на понад зусилля та колективна ефективність. До стабілізувальної активності були віднесені трансакційний стиль, показник самоповаги й почуття власної цінності. Автори вважають на підставі емпіричних і глибоких досліджень, що «Дисбаланс двох тенденцій активності (спрямованих або не спрямованих на збереження або зміну параметрів функціонування організації) може виявлятися пропонованою теоретично обґрунтованою системою психологічної діагностики стилів лідерства». Автори зауважують, що в разі мінімального прояву показників, що характеризують і пошукову, й стабілізувальну активність як структурні компоненти лідерства, в менеджерів отримує своє пояснення неефективність введення інновацій в організаціях. Такого роду дані дають підґрунтя для ухвалення рішення про необхідність навчання менеджерів відповідних компетенцій. Для успішної інноваційної діяльності й проведення організаційних змін організації необхідно, щоб обидві тенденції інноваційної активності (рівень трансформаційного й трансакційного лідерства менеджерів) приймали рівні (краще – одночасно максимальні) значення. Дисбаланс між цими структурними факторами лідерства також стає основою для ухвалення рішення про необхідність навчання менеджерів відповідних компетенцій [6].

Доведена в багатьох дослідженнях ефективність методики «Багатофакторного опитувальника лідерства» належить до англомовної культури інноваційного лідерства менеджерів і, відповідно, вимагає перевірки валідності на російськомовній вибірці. Проведене авторами емпіричне дослідження дозволяє співвідносити результати методики із зовнішнім критерієм і зробити висновок про валідність опитувальника [4]. В основі опитувальника лежить концепція трансформаційного лідерства, яка є однією з популярних концепцій і була досліджена в різних сферах (від сфери освіти до сфери бізнесу). Загалом, трансформаційне лідерство розглядається як процес, який трансформує і людей, і організації [7].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Прояви трансформаційного лідерства в середовищі державних службовців є мало досліджуваним явищем. Тому **метою дослідження** стало визначення рівня трансформаційного лідерства серед державних службовців. Отримані результати можуть допомогти успішніше розвивати лідерські якості людини під час навчання та удосконалення працівників і зробити їхню діяльність результативнішою. **Об'єктом** дослідження виступили державні службовці. **Предметом** дослідження стало визначення рівня трансформаційного й трансакційного лідерства за самооцінкою за анкетою Басс-Аволіо [10; 13]. У роботі було використано **методи** соціологічного опитування шляхом анкетування, аналітичний, структурно-логічний підхід, методи статистичної обробки отриманих даних шляхом розрахунку середніх величин, структурних показників, угрупування даних і метод порівняння.

Виклад основного матеріалу. До участі в дослідженні лідерських якостей держслужбовців було залучено слухачів факультету публічного управління та адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління, 40 осіб (22 чоловіків – 55,0 % і 18 жінок – 45,0 %), середній вік учасників цієї групи склав 38,6 року. Серед держслужбовців категорію А і Б мали однакова кількість слухачів по 20 осіб і відповідний ранг.

Усім учасникам було запропоновано багатопрофільний опитувальник Басс-Аволіо, який дозволяє оцінити кожному свої індивідуальні характеристики лідера. Лідерство є важливою соціально-особовою компетенцією, оскільки містить як компонент соціального впливу, так і особовий ресурс, що дозволяє людині переймати на себе лідерську роль. Багатофакторний опитувальник лідерства складається з 21 твердження. Оцінюючи себе особисто, кожен респондент повинен був вибрати свою оцінку тверджень, що характеризують лідерство за такою шкалою: ніколи – 0; рідко – 1; іноді – 2; досить часто – 3; завжди або дуже часто – 4. Під час обробки анкети виділялося сім факторів і бали оцінок, що належать до них, підсумовувалися. Фактор 1 – «вплив» – містив пункти 1, 8, 15. Фактор 2 – «натхнення» – містив пункти 2, 9, 16. Фактор 3 – «інтелектуальна стимуляція» – містив пункти 3, 10, 18. Фактор 4 – «індивідуальний підхід» – містив пункти 4, 11, 18. Фактор 5 – «мотивування» – містив пункти 5, 12, 19. Фактор 6 – «управління» – містив пункти 6, 13, 20. Фактор 7 – «надання самостійності підлеглим» – містив пункти 7, 14, 21. Сума балів за кожним фактором має шкалу: високі здібності – 9–12 балів; помірні здібності – 5–8 балів; низькі здібності – 0–4 бали. Оцінювалася середня величина кожного чинника для всієї групи.

Анкета містить твердження, які належать як до трансакційних, так і до трансформаційних характеристик лідера. Трансформаційний вплив лідера спрямований на зміну особисто-

сті й поведінки своїх послідовників, змінюючи їх мислення, цінності й примушуючи думати про результати, формуючи партнерські стосунки. Таким чином, лідер виступає агентом трансформації, що відбувається як в організації, так і в кожному окремому співробітнику. За задумом авторів, чинники, які належать до трансформаційних якостей: Ф-1 – «вплив», Ф-2 – «натхнення», Ф-3 – «інтелектуальна стимуляція», Ф-4 – «індивідуальний підхід».

Трансакційний вплив лідера концентрується на використанні заохочень і покарань, обмінюючи результат їх роботи на винагороду й заохочення, що також може впливати позитивно на загальний результат роботи. Трансакційними чинниками в анкеті є: Ф-5 – «мотивування» як обмін результатів діяльності на винагороду, Ф-6 – «управління», Ф-7 – «повна самостійність і не втручання».

Лідер – це людина, здатна не ординарно й ефективно мислити, ухвалюючи здорові рішення в будь-якій ситуації – екстреній, буденній і так далі. Проте виявити таку людину й обґрунтувати її лідерські якості не завжди просто й легко. Лідер висувається, як правило, самотужки знизу, за визнанням оточення. Він своїми вчинками й поведінкою, своїм авторитетом викликає в людей бажання діяти й рухатись у певному напрямі за лідером. Б. Басс описує трансформаційного лідера через сукупність таких понять і характеристик: індивідуальний підхід, інтелектуальне стимулювання, що надихає, мотивування оточення, ідейний вплив на особистість та її поведінку, яка своєю чергою характеризуються певним набором якостей, знань, умінь, навичок і здібностей. Під час розгляду результатів дослідження основний упор робиться на прояв респондентами тих або інших характеристик, а не трансформаційного лідерства в цілому (табл. 1).

Ф1 – «Вплив». Указує, чи може людина сформувати довіру до себе й виступати як авторитет і за необхідності транслювати свої ідеї для інших людей. Більшість державних службовців вважають, що їхній вплив серед свого оточення на роботі великий за середньою оцінкою групи за цим фактором у 10,2 бала. Це найвища оцінка, яку надали респонденти за всіма сьома факторами опитувальника. Адже вплив – це головна характеристика лідера, яка насамперед базується на довірі, справедливих і рівноправних відношеннях.

Ф2 – «Надихання». Вимірює ступінь, в якій людина здібна використовувати символи й образи, щоб стимулювати роботу інших, підштовхнути людей до активних дій, намагатися долати перешкоди на шляху досягнення мети. У середньому для групи за цим фактором респонденти оцінили його в 10,1 бала таким чином поставивши цей фактор лідерства на друге місце після попереднього.

Ф3 – «Інтелектуальна стимуляція». Показує ступінь, в якій людина заохочує інших до творчого пошуку й креативного підходу під час розв'язання задач. Створює середовище в колективі, яке дозволяє людям проявити свої найкращі здібності й самореалізуватись. Респонденти в середньому в групі оцінили цей фактор у своїх особистостях менше серед усіх інших факторів лідерства в 9,5 бала четверте рейтингове місце. І хоча сама величина оцінки сягає високого рівня, державним службовцям у цьому напрямі треба постійно працювати й удосконалюватись.

Ф4 – «Індивідуальний підхід». Указує на ступінь, з яким людина проявляє зацікавленість в інших людях, наскільки вона здатна знайти індивідуальний підхід до тих, хто з ним разом працює, а також здатність вплинути на незнайомця. Самооцінка державних службовців цього фактору лідерської поведінки оцінена трохи вище в середньому для групи, ніж попередній фактор, зі значенням оцінки в 9,6 бала. Ступінь оцінки високий, але не максимально можливий – 12 балів.

Ф5 – «Мотивування». Показує, в якому ступені людина викликає бажання, мотивує людей на досягнення цілей, формує образ результату, визначає його критерії, чітко оговорює очікування. Респонденти оцінили цей фактор лідерства також у 9,6 бала, як і для попереднього фактора, чим поставили цей фактор у рівні здатності його ефективно використовувати у своїй діяльності на трете місце. Тяжко заперечити значення цього фактору у впливі державного службовця на своє оточення. І щоб цього досягнути, фахівець має вдосконалювати свою мотиваційну практику. Адже ця здібність фахівця виступає запорукою результату діяльності групи.

Таблиця 1

Середня сума балів державних службовців за факторами лідерства багатофакторного опитувальника

	Ф-1	Ф-2	Ф-3	**Ф-4**	**Ф-5**	**Ф-6**	**Ф-7**
Сума балів	10,2	10,1	9,5	9,6	9,6	9,6	9,6
Рейтинг	1	2	4	3	3	3	3

Ф6 – «Управління». Оцінює те, як людина управляє процесом досягнення мети. Чи задовольняється вона формальними показниками, чи прагне зробити групову роботу максимально ефективною. Державні службовці в середньому оцінили цей фактор лідерства в 9,6 бала, як і попередні фактори. І хоча сама середня оцінка групи досить висока, учасники опитування потребують подальшого удосконалення та навчання в цих питаннях.

Ф7 – «Надання самостійності». Показує, чи схильна людина все зробити самостійно або готова правильно й ефективно організувати групову роботу для досягнення колективної мети. За цим фактором лідерської поведінки держслужбовців середня оцінка групи склала 9,6 бала, що за прийнятою шкалою є високим результатом і свідченням розуміння старшими молодших в управлінській ієрархії.

Таким чином, за всіма сьома факторами самооцінки лідерства за багатопрофільним опитувальником Басс-Аволіо державні службовці надали високі оцінки за прийнятою в дослідженні шкалою, які коливалися від 9,0 до 10,0 балів, за різними окремими факторами. Саму високу самооцінку респонденти надали характеристиці лідерства – впливу як здібності лідера перетягнути людей на свій бік, звертаючись до почуттів, емоцій, вражень і торкаючись внутрішнього світу людини, змінюючи думки людини та її поведінку. Саму низьку самооцінку в групі державних службовців отримала характеристика лідерства, пов'язана з інтелектуальною стимуляцією інших людей, яка дозволяє пробудити творчість у розв'язанні проблем на шляху до мети. Що може бути свідченням індивідуальної недосконалості наших респондентів і потребує вдосконалення та навчання в цій області.

Сума рейтингових місць чотирьох трансформаційних факторів у групі державних службовців склала 10, а в середньому 2,5 на кожен фактор, бо їх чотири. Сума рейтингових місць трьох трансакційних факторів склала 9, а в середньому 3 на кожен фактор. Чим менше сума або середнє число суми місць, тим краще. Виходить, що серед державних службовців переважають трансформаційні індивідуальні риси учасників, адже 2,5 менше за 3. У цілому, можна говорити про мінімальний дисбаланс трансформаційних і трансакційних факторів у групі, що є також позитивною оцінкою. Спеціалісти вважають, що оптимальні обидва напрями лідерських характеристик і вони повинні мати кожен високі оцінки, які мають мало відрізнятися один від одного за своїми значеннями.

Середні оцінки за багатофакторним опитувальником лідерства показали високий рівень самооцінок держслужбовців: найбільші оцінки отримали фактори впливу й надихання людей – 10,2 і 10,1 бала відповідно. Найменшу самооцінку отримав фактор інтелектуального впливу держслужбовців на оточення із середньою оцінкою 9,5 бала. Інші фактори – індивідуальний підхід, мотивування, управління та надання самостійності підлеглим – отримали в середньому однакову оцінку в 9,6 бала з максимально можливих у кожному з факторів 12 балів. Хоча всі оцінки наших респондентів за прийнятою шкалою є високими за всіма напрямами діяльності й впливу одної людини на іншу, держслужбовці, що брали участь у дослідженні, потребують подальшого вдосконалення та навчання, адже до максимальних значень оцінок лишається немало балів, які можна набути через тренування.

Серед усіх респондентів цієї групи виявилось 9 осіб – 22,5 %, майже кожен четвертий чи п'ятий респондент, – середня оцінка яких для окремого фактору була менше ніж 3,0 балів за максимально можливою оцінкою 4,0 бали й максимальною оцінкою серед респондентів 3,8 бала і мінімальною оцінкою 2,4 бала. Розкид склав 1,4 бала.

Висновки. Лідерство є важливою соціально-особовою компетенцією, оскільки містить компоненти як «соціальний вплив», так і «особовий ресурс», що дозволяє людині переймати на себе лідерську роль.

Трансформаційне лідерство спрямовано на формування індивідуальних відносин між лідером і кожним послідовником окремо. Воно містить такі базові стильові особливості поведінки лідерів, як розширення інтересів підлеглих, підтримка їх особового зростання та самоповаги, їх інтелектуальної творчої стимуляції та натхнення, спонукання виходити за межі короткочасних індивідуальних інтересів, прагнення до змін, відповідних нових значущих цілей колективу.

Трансформаційне лідерство створює нові умови взаємодії керівника й підлеглого, наповнюючи ці взаємини новим змістом, пов'язаним з особистим впливом керівника-лідера на своє оточення, на своїх послідовників, здібного до інтелектуального стимулювання та натхнення, донесення до виконавців завдань і цілей зрозумілою та доступною мовою.

Державні службовці в нашому дослідженні надали високі самооцінки за факторами лідерства багатопрофільного опитувальника Басс-Аволіо. Багатопрофільний опитувальник лідерства дозволив упевнитись у висо-

ких лідерських якостях державних службовців у цілому. Разом із тим кожен четвертий респондент, за нашими спостереженнями, потребує неодмінного вдосконалення своїх лідерських компетенцій за декількома факторами, як і всі інші за окремими напрямами діяльності й лідерськими характеристиками.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з накопиченням матеріалу й диференціацією його за соціальними ознаками.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Балабанова Е.С., Деминская В.Э. Руководитель как трансформационный лидер: роль личностных качеств и управленческих практик. *Российский журнал менеджмента*. 2017. Том 15. № 3. С. 263–288.

2. Бертуччі Г. Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору: міркування щодо головних висновків Всесвітньої доповіді UNDESA'S 2005 про стан державного сектору. *Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки* : матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців, м. Київ, 15–17 червня 2005 р. / укладач С.В. Соколик. Київ : «К.І.С.», 2005. С. 141–147.

3. Гетман Д.В. Характеристика факторів становлення механізму реалізації лідерства в управлінні державним сектором України. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua.

4. Глухов П.С., Глухов С.В. Стили лидерства менеджеров промышленных организаций с разным уровнем инновационности. *Вестник ЮУр.ГУ. Серия «Психология»*. 2015. Т. 8. № 3. С. 5–10.

5. Дафт Р.Л. Уроки лидерства / при участии П. Лейн ; пер. с англ. А.В. Козлова ; под ред. И.В. Андреевой. Москва : Эксмо, 2008. 480 с.

6. Дмитриева Ю.А., Грязева–Добшинская В.Г. Структура лидерства менеджеров: результаты эмпирического исследования. *Вестник ЮУр.ГУ. Серия «Психология».* 2014. Том 7. № 4. С. 5–12.

7. Игропуло И.Ф., Ромаева Н.Б. Концепции трансформационного лидерства в зарубежных исследованиях. *Экономические и гуманитарные исследования регионов*. 2017. № 6. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_30798049_29527871.pdf.

8. Канджеми Дж.П., Ковальски К.Дж. Психология современного лидерства: американские исследования. Москва : Когито-Центр, 2007. 288 с.

9. Катунина И.В. Трансформационное лидерство в управлении стратегическими изменениями на предприятиях железнодорожного транспорта. *Вестник Сиб.АДИ.* 2014. Вып. 2 (36). С. 112–117.

10. Райгородский Д.Я. Практическая психодиагностика. Методики и тесты : учебное пособие. Самара : Издательский Дом «БАХРАХ-М», 2001. 672 с.

11. Социальный и эмоциональный интеллект. От процессов к измерениям / под ред. Д.В. Люсина, Д.В. Ушакова. Институт психологии РАН; Москва; 2009. URL: https://www.litres.ru/raznoe/socialnyy-i-emocionalnyy-intellekt-ot-processov-k-izmeneniyam/.

12. Що таке трансформаційне лідерство? *Psiukrearth*: вебсайт. URL: https://psiukrearth.ru/vidpovidi-na-zapitannja/10254-shho-take-transformacijne-liderstvo.html.

13. Bass B.M., Avolio B.J. The multifactor leadership questionnaire leader 5-x-short. Palo Alto, CA : Mind Garden, 1995. 28 p.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

E-GOVERNMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION OF MODERN UKRAINE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.17

Юсіфбейлі Рашид
аспірант кафедри державної служби
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті теоретично узагальнено проблеми й перспективи розвитку електронного урядування в публічному управлінні й адмініструванні сучасної України. На основі аналізу, узагальнення та систематизації наукових джерел та офіційних урядових документів визначено шляхи й тенденції розвитку електронного урядування в публічному управлінні й адмініструванні. Відзначено, що відправною точкою для сучасних адміністративних реформ стала криза класичної політико-адміністративної моделі управління, загострення якої відбулося через зростання традиційних бюрократичних дисфункцій публічного управління, формування нової ролі держави в суспільстві з комерціалізацією в публічному управлінні, функціональною трансформацією урядових структур. Одним з елементів цих реформ є розвиток систем електронного урядування, що передбачає оптимізацію процесів функціонування держави на основі використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із можливістю надання публічної інформації та послуг в онлайн-режимі як інструменту для досягнення найкращого управління. Виокремлено основні тенденції, які відзначають важливість продовження досліджень електронного урядування як інструменту реформ. У статті відзначено, що одним із недоліків впровадження електронного врядування в Україні є недосконалість законодавства, що стримує розвиток нового типу відносин G2C, G2B, G2G тощо. З'ясовано, що труднощі з впровадженням і розвитком електронного урядування в Україні натепер знаходяться в методологічній, організаційно-правовій, економічній, технологічній і психологічній площині. Серед факторів подолання труднощів на шляху формування електронного уряду визначено реформування процесів (державний реінжинірінг); лідерство; стратегічні інвестиції в розвиток електронного урядування; співпраця з бізнесом; громадська участь і контроль за діяльністю органів влади шляхом розвитку електронної демократії, поступової заміни класичної представницької демократії на пряму демократію.

Ключові слова: *електронне урядування, публічне управління та адміністрування, інформаційно-комунікаційні технології, реформи.*

The article theoretically summarizes the problems and prospects for the development of e-government in public administration and administration of modern Ukraine. Based on the analysis, generalization and systematization of scientific sources and official government documents, the ways and tendencies of e-government development in public administration are determined. It was noted that the starting point for modern administrative reforms was the crisis of the classical political-administrative model of government, exacerbated by the growth of traditional bureaucratic dysfunctions of public administration, the formation of a new role in society, commercialization in public administration, functional transformation of government. One of the elements of these reforms is the development of e-government systems, which involves optimizing the functioning of the state through the use of modern information and communication technologies with the ability to provide public information and services online as a tool to achieve better governance. The main trends that highlight the importance of continuing research on e-government as a tool for reform are highlighted. The article notes that one of the shortcomings of the introduction of e-government in Ukraine is the imperfection of legislation that hinders the development of a new type of relationship G2C, G2B, G2G and so on. It was found that the difficulties with the introduction and development of e-government in Ukraine today are in the methodological, organizational, legal, economic, technological and psychological areas. Among the factors overcoming the difficulties in the formation of e-government are the reform of processes (state reengineering); leadership; strategic investments in the development of e-government; cooperation with business; public participation and control over the activities of the authorities through the development of e-democracy, the gradual replacement of the classical representative democracy with direct democracy.

Key words: *e-government, public administration and administration, information and communication technologies, reforms.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Динамічний розвиток електронних технологій, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій, визначає рівень соціального прогресу й політико-правової реальності абсолютно у всіх державах. Електронне урядування передбачає модернізацію всієї системи публічного управління та адміністрування, що містить як надання якісних послуг громадянам і бізнесу, так і встановлення новітніх каналів комунікації між владою та громадянським суспільством. Особлива роль у цьому процесі належить глобальній мережі Інтернет, яка як специфічний інтерактивний спосіб масової комунікації вже активно використовується в процесі публічного управління. Застосування інформаційних технологій нині є однією з домінант на сучасному етапі розвитку урядування. Інтернет відкриває нові ефективні способи управління та взаємодії уряду з бізнесом і громадянами. Прикладом такого інструменту є електронне урядування. Це одне з провідних нововведень кінця XX – початку XXI століття, яке все частіше впроваджується у всьому світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне розуміння місця та ролі інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні й адмініструванні викладалося в роботах науковців, які вивчали проблеми інформаційного суспільства й місце держави в ньому. Серед таких треба відзначити роботи зарубіжних авторів, а саме М. Кастеллса, Е. Гідденса, Ю. Хабермаса, К. Поппера, Ф. Фукуями, Е. Тоффлера, Д. Белла й інших. Серед авторів, які заклали основи наукового розуміння електронного урядування, можна назвати Т. Беккера, К. Белламі, Дж. Тейлора, Дж. Гарсона, Дж. Фоунтейна, Д. Норріса. Серед українських авторів, які присвятили свої праці такій проблематиці, є О. Ємельяненко, І. Куспляк, Ю. Довбуш, О. Кудрявцев, С. Бойчун, Л. Малишенко, Ю. Мазурок та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Потребує подальшого вивчення проблема впливу електронного урядування на систему публічного управління та адміністрування.

Мета статті – викласти шляхи й тенденції розвитку електронного урядування в публічному управлінні й адмініструванні.

Виклад основного матеріалу. Відправною точкою для сучасних адміністративних реформ стала криза класичної політико-адміністративної моделі управління. Загострення кризи відбулося через зростання традиційних бюрократичних дисфункцій публічного управління, в рамках якого зростання обсягу та якості державних послуг були безпосередньо пов'язані зі збільшенням податкового навантаження на суспільство. Усвідомлення цієї кризи привело до перегляду низки основних принципів публічного управління та адміністрування та викликало хвилю адміністративних реформ, спрямованих на підвищення ефективності й розширення функціонального потенціалу держави.

Одним з елементів цих реформ є розвиток систем електронного урядування (e-government), що передбачає трансформацію та оптимізацію процесів функціонування держави на основі використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, насамперед Інтернету з можливістю надання публічної інформації та послуг в онлайн-режимі як інструменту для досягнення найкращого управління.

Електронне урядування більшістю дослідників розглядається не просто як спосіб зростання ефективності публічного управління та адміністрування, але і як основний елемент нової моделі демократії в інформаційному суспільстві. оскільки технології електронного урядування створюють умови для ефективності залучення громадян і громадських організацій до процесів розробки й реалізації публічної політики.

Численні визначення поняття «електронного уряду» мають одне спільне – вони підкреслюють активну роль держави в реалізації концепції електронного урядування як ініціатора, інструмента реалізації, координатора й ключового учасника в адміністративних, службових, демократичних та управлінських процесах.

Серед світових тенденцій, що визначають важливість інформаційних технологій загалом та електронного урядування зокрема, слід зазначити таке:

– по-перше, поняття «електронне урядування» виникло порівняно недавно й дотепер не набуло цілісного теоретичного розуміння в галузі публічного управління та адміністрування. Увагу українських науковців до цієї проблеми навряд чи можна вважати достатньою для соціального визначення проблеми;

– по-друге, сучасні інформаційно-технічні технології мають величезний лідерський потенціал і можуть надати велику допомогу в оптимізації системи публічного управління та адміністрування. Вони виступають каталізатором, а іноді й найважливішим інструментом реформ, трансформуючи політичний процес і кидаючи виклик його традиційним інститутам і механізмам. Досвід показує, що цей вплив суперечливий. В одних випадках нові технології можуть збільшити функціональний потенціал держави, а в інших, – навпаки, лише можуть здаватися «осучасненими», а фактично автоматизувати зайві процедури, імітувати взаємодію між владою та суспільством. Сучасні адміністративні реформи породили багато нових технологій організації системи публічного управління, які пов'язані з новою роллю держави в суспільстві, комерціалізацією в публічному управлінні, функціональною трансформацією урядових структур тощо. Проблема полягає в тому, що впровадження та використання технологій електронного урядування часто не надає помітного результату з боку підвищення функціональної спроможності держави. Суть проблеми криється в технологізації створення систем електронного урядування, які відповідають класичному сценарію комп'ютеризації та автоматизації наявних бюрократичних процедур. Але в умовах, коли самі бюрократичні процеси неефективні, переведення виконання їх в Інтернет-простір не покращує ефективності роботи публічного управління. Навпаки, відбувається зворотнйй процес – використання досить дорогих технологій електронного урядування. Стає дедалі зрозумілішим, що без широких адміністратив-

них реформ, які будуть спрямовані на покращення функціонування публічного управління та адміністрування, впровадження технологій електронного урядування не буде ефективним і зведеться до тривалих і невдалих спроб.

Проблема полягає саме у відсутності загальнотеоретичної парадигми, яка зможе забезпечити системність і послідовність адміністративних реформ, ефективне включення технологій електронного урядування в процеси реформаційної трансформації структури публічного управління;

– по-третє, швидкий розвиток і трансформація соціально-політичних процесів та інститутів у разі переходу до інформаційного суспільства вимагає поглибленого вивчення процесу формування електронного урядування в Україні. Незважаючи на певні результати, досягнуті в галузі комп'ютеризації та внутрішньої автоматизації державного сектору, Україна все ще перебуває на самій ранній стадії розвитку електронного урядування, хоча й відбувається певний прогрес у цьому напрямі. За даними ООН, Україна посіла 69-е місце зі 193 країн у рейтингу найбільш готових до впровадження електронного уряду країн у 2020 році, що на 13 позицій вище, ніж у попередньому рейтингу у 2018 році. Лідерами за рейтингами є Данія, Південна Корея, Естонія, Фінляндія та Австралія. Крім того, Україна посіла 46 місце, що на 29 позицій вище рейтингу 2018 року, в рейтингу країн із найрозвиненішою електронною участю громадян у взаємодії з державою. Лідерами цього рейтингу є Естонія, Південна Корея, США, Японія та Нова Зеландія [1];

– по-четверте, розвиток електронного урядування може залучити ефективні інструменти для прискорення політичних та адміністративних реформ в Україні. В умовах економічної та фінансової нестабільності його впровадження дасть можливість державі покращити якість надання адміністративних і публічних послуг, що приведе до зміцнення довіри громадян до влади. Взаємодія між державою та її громадянами необхідна не лише для різних комерційних і некомерційних організацій, але й для самої держави. Сучасний демократичний державний апарат має добре усвідомлювати, що для ефективного уряду в країні необхідно забезпечити довіру й лояльність громадян. Необхідно налагодити ефективний зв'язок із населенням у всіх, навіть найвіддаленіших куточках країни, щоб мати змогу пояснити вибір стратегій і здійснення державних заходів і почути реакцію громадян на ці заходи.

Для забезпечення такої комунікації держава використовує різні комунікаційні техніки. Складність такої комунікації полягає в тому, що цільовою групою, до якої вона адресована, є населення всієї країни, яке сильно відрізняється за географічною, демографічною, економічною, релігійною та іншими ознаками. Управління зовнішніми комунікаціями дозволяє органам державної влади розв'язати об'єктивні суперечності між плюралізмом політичної сфери суспільства й цілісністю державної влади. Для найкращого застосування прийомів державної комунікації необхідно побудувати правильно симетричну двосторонню модель комунікації, яка може забезпечити прозорість у діях державних органів як основу довіри.

Використання комунікаційних технологій в органах державної влади має на меті не лише забезпечити позитивне й лояльне ставлення до влади в суспільстві, а й розв'язати проблему недовіри, негативного ставлення до певних державних структур тощо. Відсутність комунікативної пропаганди й зусиль щодо підтримки зв'язків із громадськістю може призвести до падіння авторитету чинної влади. Недовіра до органів державної влади з боку громадян виникає, як правило, через «технічні» помилки, тобто через відсутність пояснень дій влади, їх цілей і мотивів, що часто породжує неправильне, спотворене уявлення та сприйняття громадян.

Тобто труднощі з впровадженням і розвитком електронного урядування в Україні натепер знаходяться в методологічній, організаційно-правовій, економічній, технологічній і психологічній площині. Тому потребує розробки дієвий покроковий план реалізації проєкту Електронного урядування, чітко пов'язаний із політико-адміністративним планом реформ, з антикорупційною програмою тощо [2].

Електронний уряд може стати ключовим фактором трансформації та оптимізації діяльності органів державної влади в Україні. Його впровадження дозволить не тільки збільшити продуктивність окремого службовця на робочому місці й звільнить його від рутинної роботи, але і якісно змінити порядок взаємодії між державою та громадянами й бізнесом, спростивши й пришвидшивши процедури звернень для отримання державних та адміністративних послуг.

На нашу думку, в Україні нині за процес створення електронного урядування видається звичайна інформатизація та автоматизація державного сектору. Якщо в зарубіжних програмах електронного урядування нові технології використовуються для максимального задоволення потреб громадян шляхом вдосконалення діяльності органів публічного управління та адміністрування, то в Україні

результатом стало запровадження інформаційно-комунікативних технологій для вдосконалення роботи самих державних структур, тобто користувачем переваг впровадження електронного урядування стала сама держава, а не суспільство. Електронний уряд в Україні – це форма, яка не трансформує зміст процесів публічного управління та адміністрування. Він не розв'язує проблем адміністративної реформи, оскільки зосереджений на підтримці новими технологіями старої системи управління замість того, щоб надати поштовх для її зміни й оптимізації.

Одним із недоліків впровадження електронного врядування в Україні можна вважати те, що не було проведено належної адміністративної перебудови системи публічного управління, оскільки чинне законодавство все ще розроблене для використання паперів і стримує розвиток нового типу відносин G2C (government to citizens) або «Уряд – громадянам» (організація зворотного зв'язку з громадянами), G2B (government to business) або «Уряд – бізнесу» (відносини державних органів і бізнесу), G2G (government to government) або «Уряд – уряду» (автоматизація відносин і документообігу між відомствами). Українська модель електронного урядування де-юре орієнтована на громадян, а фактично підтримує інтереси бюрократії. Втрата соціального напряму технологічного розвитку призводить до появи «псевдоуряду» й зміни співвідношення сил між владою та суспільством. Завдяки новим комп'ютерам державні службовці отримують ще зручніші інструменти для посилення своєї влади й організації повного контролю над суспільством. Громадянам водночас легше не стає, оскільки їхні можливості надавати інформацію обмежені. Усе це сприяє ще більшій корупції, порушенню прав громадян, а тим самим і ослабленню держави. Серед факторів подолання труднощів на шляху формування електронного уряду можна вважати такі:

– реформування процесів (державний реінжиніринг) – побудова держави, орієнтованої на громадян, шляхом перебудови організаційної структури публічного управління та впровадження сучасних інформаційних технологій;

– лідерство – формування демократичних лідерів у публічному управлінні й адмініструванні, які зможуть успішно розв'язати нинішні проблеми й забезпечити розвиток країни на майбутнє;

– стратегічні інвестиції в розвиток електронного урядування;

– співпраця з бізнесом;

– громадська участь і контроль за діяльністю органів влади шляхом розвитку електронної демократії, поступової заміни класичної представницької демократії на пряму демократію.

Висновки. Без розробки комплексного плану розвитку електронного урядування в Україні виявлені проблеми технічного, організаційного, правового, економічного й психологічного характеру не дадуть можливості встати в рівень із провідними державами світу. Створення електронного уряду має забезпечити не тільки ефективніше й менш витратне адміністрування, але й привести до радикальної зміни стосунків між суспільством та урядом. Зрештою, це має привести до вдосконалення демократії та посилення відповідальності влади перед народом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. У рейтингу готовності до запровадження електронного уряду України піднялась на 13 позицій – ООН. *Інформаційне агентство УНІАН*. 14 липня 2020 р. URL: https://www.unian.ua/economics/other/elektronniy-uryad-ukrajina-posila-69-misce-v-reytingu-oon-ostanni-novini-11073617.html.

2. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 / Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/150472.

СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ «РОЗУМНОГО МІСТА» В УКРАЇНІ
IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF "SMART CITY" IN UKRAINE

УДК 35.075:004(477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.18

Надежденко А.О.
к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри права
та публічного адміністрування
Маріупольський державний університет

Коваленко В.Я.
студент IV курсу
економіко-правового факультету
Маріупольський державний університет

Кучерова А.М.
студент IV курсу
економіко-правового факультету
Маріупольський державний університет

У статті викладено сучасний стан та особливості державного управління розвитком розумних міст в Україні й пропозиції для органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо розвитку розумних міст на теренах української держави. За результатами дослідження встановлено, що чітких визначень поняття «розумне місто» наразі серед дослідників немає, тому запропоновано такі визначення таких понять, як «електронне місто», «розумне місто» й «розумне урядування». Встановлено, що «розумні міста» ("Smart city") можуть бути визначені як моделі, що інтегрують у рамках єдиного міського простору такі напрями діяльності: розумна економіка ("smart economy"), розумна мобільність ("smart mobility"), розумне навколишнє середовище ("smart environment"), розумні люди ("smart people"), розумне життя ("smart living"), розумне управління ("smart governance"). Викладено ефективність "smart governance" як елементу смарт міста, що є надзвичайно комфортним майданчиком у спілкуванні влади з громадою. Акцентовано на тому, що українські смарт міста лише розпочинають свої кроки в реалізації концепції «розумного міста». Визначено основні цілі створення «розумних міст» (економічні, соціальні, досягнення сталого навколишнього середовища) й встановлено особливості впровадження концепції «розумного міста» в Україні, які характеризуються наявністю позитивних і негативних факторів, що впливають на розвиток процесів розбудови розумних міст у нашій країні. Зазначено, що основними механізмами державного управління розвитком розумних міст у сучасних умовах державотворення та правотворення України стають організаційний, кадровий, правовий, інноваційний, технологічний, інформаційний і комунікативний. Отримано низку висновків, які мають проблемний характер і становлять предмет для подальшої наукової дискусії щодо ключових компонентів, які необхідні для активізації процесу розвитку моделі «розумне місто» в Україні, щоб зробити функціонування міста ефективнішим, а побут городян – комфортним і безпечним.

Ключові слова: *електронне урядування, механізми державного управління, електронне місто, розумне місто, розумне урядування, розумне управління.*

The article highlights the current state and features of public administration of smart cities in Ukraine and proposals for executive authorities and local governments on the development of smart cities in the Ukrainian state. According to the results of the study, it is established that there are no clear definitions of the term "electronic city" among researchers, so the following definitions of such concepts as "electronic city", "smart city" and "smart government" are proposed. It is established that "smart cities" ("Smart city") can be defined as models that integrate within a single urban space the following areas of activity: smart economy, smart mobility, smart environment, smart people, smart living, smart governance. The effectiveness of "smart governance" as an element of a smart city, which is an extremely comfortable platform for communication between the government and the community, is highlighted. Emphasis is placed on the fact that Ukrainian smart cities are just beginning their steps in implementing the concept of a "smart city". The main goals of creating "smart cities" (economic, social, sustainable environment) and identified the implementation of the concept of "smart city" in Ukraine are characterized by the presence of positive and negative factors influencing the development of smart cities in our country. It is noted that the main mechanisms of state management of the development of "smart cities" in the modern conditions of state formation and law-making of Ukraine are: organizational; personnel; legal; innovative; technological; informational and communicative. A number of conclusions were obtained, which are problematic and are the subject of further scientific discussion on the key components needed to intensify the process of developing a model of "smart city" in Ukraine to make the city more efficient and comfortable and safe.

Key words: *e-government, mechanisms of public administration, e-city, smart city, smart government, smart management.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Нині держава обрала шлях на загальний розвиток е-урядування, яким особливої ваги набуває надання якісних е-послуг місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Упровадження електронного урядування на місцевому рівні є вкрай актуальною задачею та потребує аналізу кращих зарубіжних практик запровадження е-урядування на місцевому рівні, що своєю чергою дозволить використати цей досвід для розв'язання наявної проблеми в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі дослідженню проблем електронного урядування як на державному, так і на місцевому рівні присвячено праці низки вітчизняних і закордонних учених. Серед них варто зазначити роботи вітчизняних дослідників із проблем електронного урядування в Україні: О. Баранова, Р. Власенка,

О. Загвойської, О. Дубаса, І. Жиляєва, П. Клімушина, Т. Обуховської, В. Степанова й ряду інших вчених. Питання розвитку е-урядування на місцевому рівні присвячені праці В. Дрешпака, І. Куспляка, К. Кондакова, А. Серенка й інших. Зокрема, дослідженню розвитку «розумних» міст присвячені праці таких зарубіжних вчених: М. Бетті, М. Вестерлунда, Д. Гілла, А. Грінфілда, Л. Холіса, К. Матті, С. Пула й інших.

Метою статті є дослідження сучасного стану й особливостей державного управління розвитком «розумних міст» в Україні й розробка пропозицій для органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо розвитку «розумних міст» на теренах української держави.

Виклад основного матеріалу. Поняття «розумного міста» природно асоціюють з автоматизацією життєдіяльності міста, бодай її роботизацією. Певні дослідники поняття «розумне місто» зводять здебільшого до застосовування інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) [1], зокрема, «розумне місто» визначають як використання інтелектуальних обчислювальних технологій для створення компонентів і послуг для принципово необхідної інфраструктури міста, що містить міське управління, освітню галузь, сферу охорону здоров'я, громадську безпеку, нерухомість, транспорт і комунальні послуги, більш інтелектуальні, взаємопов'язані й ефективні.

Так, на думку Адама Грінфілда, протягом останнього десятиліття завдяки масовому доступу до мережі інтернет і мініатюризації електроніки, розвитку нанотехнологій поняття «розумне місто» переважно утвердилося в значенні міста як ефективного робота.

Але слід зазначити, що чітких визначень поняття «електронне місто» наразі серед дослідників нема. Електронне місто розглядається як одиниця інформаційного суспільства – це місто, в якому використовуються сучасні технології для покращення якості життя.

Спираючись на те, що світова тенденція до урбанізації зумовлює потребу створення інноваційної моделі електронного урядування на місцевому рівні у вигляді «розумного міста» («смартсіті») й «електронного міста», доцільно запропонувати такі визначення таких понять: «електронне місто» – це особлива форма організації життєдіяльності (функціонування) міста з використанням сучасних ІКТ, що містить такі основні складові частини: міську інфраструктуру, е-адміністрацію, е-участь та е-послуги; «розумне місто» – це місто, де злагоджено об'єднана зацікавленість громадськості, бізнес-кіл та органів влади завдяки застосуванню новітніх технологій і розмаїтих розумних рішень задля розв'язання нагальних проблем та оптимізації процесів муніципального управління; «розумне урядування» – це процес вироблення та прийняття управлінських рішень за допомогою сучасних ІКТ, а саме технології інтернет-речей для об'єднання та інтеграції інформації, процесів, інститутів і місцевої інфраструктури для задоволення потреб громадян і бізнесу.

Нині «розумні міста» ("Smart city") можуть бути визначені як моделі, що інтегрують у рамках єдиного міського простору такі напрями діяльності: розумна економіка ("smart economy"), розумна мобільність ("smart mobility"), розумне навколишнє середовище ("smart environment"), розумні люди ("smart people"), розумне життя ("smart living"), розумне управління ("smart governance") [2, с 51]. Отже, «розумне» місто – ефективна інтеграція фізичних, цифрових і людських систем у штучному середовищі заради сталого й щасливого майбутнього жителів, симбіоз громадянської свідомості й технологічних інновацій.

Натепер концепція "Smart City" дуже актуальна й важлива в міжнародних глобалізаційних процесах. Смарт міста стрімко розвиваються по всьому світу, що свідчить про зручність використання ІТ-технологій в усіх аспектах життєдіяльності. Як показує досвід розвинених країн, такий елемент смарт міста, як smart governance є надзвичайно ефективним у спілкуванні влади з громадою. Адже, по-перше, враховуються інтереси кожного громадянина, майже кожна ініціатива на покращення власної місцевості почута й може втілитися в життя. По-друге, завдяки електронному управлінню органам державної влади набагато легше здійснювати свої повноваження (е-урядування, електронні або хмарні системи документообігу й інше.). По-третє, смарт уряд є надзвичайно комфортним майданчиком для створення та розвитку соціально відповідальної громади. Примітно, що «розумні» міста будуються за співпраці державного, приватного й цивільного секторів. Державні структури створюють відповідну юридичну базу, бізнес знаходить способи залучити інвестиції, громадяни активно включаються в розробку проєктів та їх реалізацію. Таким чином будується стійке й здорове суспільство.

Українські смарт міста лише розпочинають свої кроки в реалізації такої концепції. Натепер українській державі заважає повноцінно розробляти й розвивати смарт управління низка чинників: незадовільний стан національної економіки, агресія на сході країни, в ході якої відбулася втрата важкої промисловості й бага-

тьох інших промислових потужностей, низький рівень стандартів життя громадян, передвиборчі кампанії, на які витрачається невиправдано багато бюджету, й інше Але, незважаючи на наявні проблеми, свідома українська громадськість прагне до створення смарт міст, беручи активну участь в електронних ініціативах, що свідчить про започаткування електронної демократії в Україні.

Тому основними цілями створення «розумних міст» є: економічні (прагнення покращити якість та ефективність послуг шляхом залучення інвестицій і покращення економічного розвитку загалом); соціальні (інклюзивність, прозорість, довіра й залучення мешканців); досягнення сталого оточення. Основними особливостями впровадження концепції «розумного міста» в Україні є наявність позитивних і негативних факторів, що впливають на розвиток процесів розбудови розумних міст у нашій країні, а саме:

1) внутрішні фактори: позитивні (велика кількість креативних і талановитих молодих людей, що прагнуть змінити країну на краще; висококваліфіковані ІТ-спеціалісти; високий рівень комп'ютерної грамотності населення міст; наявність непоганої базової матеріальної інфраструктури) й негативні (брак єдиного підходу на державному й місцевому рівнях; брак фінансових ресурсів; брак ІКТ інфраструктури, систем безпеки, методів ідентифікації тощо; недостатня кількість кваліфікованих спеціалістів на управлінському рівні й досліджень найкращих практик управлінської діяльності);

2) зовнішні фактори: позитивні (активний розвиток стартапів і підприємництва; поширення ідей економіки спільного користування та циркулярної економіки; нові ринкові можливості; розвиток і заохочення моделі управління, орієнтованої на людину) й негативні (розрізненість національної цифрової моделі через встановлення окремих центрів даних, ідентифікаційних систем, індивідуальних стратегій у містах; підміна понять простої автоматизації процесів реальною смартифікацією міст; питання інформаційної безпеки й захисту приватної інформації).

Таким чином, основними механізмами державного управління розвитком «розумних міст» у сучасних умовах державотворення та правотворення України стають: організаційний; кадровий; правовий; інноваційний; технологічний; інформаційний і комунікативний.

Тому ключовий зміст розвитку концепції «Розумне місто» пов'язаний із необхідністю забезпечення в найближчому майбутньому високої якості життя суспільства шляхом використання передових технологій, що передбачають насамперед безпечне, економічне, екологічне функціонування всіх підсистем життєдіяльності міста.

У сучасних умовах державотворення України «розумне місто» стає генеральним вектором подальшого соціально-економічного розвитку міст, здатним привести до створення якісно нового рівня життя населення за відповідного вдосконалення підходів до місцевого управління.

Зміна парадигми, коли відправною точкою росту економіки стає місто, приводить до зміни пріоритетів, системи цілей, завдань, способів їх розв'язання, показників повноти реалізації цілей та ефективності їх досягнення. На місце класичних економічних показників ефективності приходять соціально орієнтовані показники, що полягають у посиленні ролі міста в забезпеченні якості й рівня життя населення.

Нині ключовим завданням стає створення умов для розвитку міст усіх типів, що забезпечують шляхом збільшення своєї конкурентоспроможності рівномірність економічного й соціального розвитку територій країни. І вирішальну роль тут відіграють не відносини конкуренції, а відносини змагальності, взаємодії та взаємодопомоги, засновані на найефективнішому використанні обмежених ресурсів, насамперед інтелектуальних.

Досягнення статусу розумного міста потребує провадження системних реформ у секторі державних послуг, транспорту, енергетики, будівництва, торгівлі, житлово-комунального господарства, медицини, соціальної підтримки громадян, фінансів, безпеки тощо. Тому головною метою «розумних» міст має стати впровадження новітніх технологій у всіх сферах людського життя для того, щоб зробити функціонування міської інфраструктури ефективнішою, а побут городян – комфортним і безпечним.

Аналіз досвіду українських міст (Львова, Харкова, Києва, Полтави й інших [3–6]) із розбудови концепції розумного міста й національних особливостей впровадження концепції дав змогу визначити такі ключові компоненти, які необхідні для активізації цього процесу в Україні:

– об'єднання зусиль муніципалітету з приватним сектором, дослідницькими інститутами, громадянським суспільством для розроблення спільного бачення стратегії;

– необхідність розбудови інфраструктури, поширення доступності ІКТ для широкого кола осіб;

– створення власної платформи розумного міста для комунікації, публікації проєктів, організації заходів тощо;

– створення на національному рівні єдиної платформи для обміну досвідом між містами країни.

Висновки. Отже, розумні міські рішення створюють додаткові можливості для підвищення цінності міста. Інтеграція сучасних технологій, підходів і рішень дає можливість відкрити доступ до великого масиву міських даних, підвищити ефективність і раціональність споживання ресурсів, покращити комунікацію та рівень безпеки, розвивати розумну міську інфраструктуру, запроваджувати онлайн сервіси, сприяти розвитку економічного потенціалу. Нині «розумне місто» (“Smart city”) як управлінська категорія передбачає створення доступної інформації для управління та водночас дієвого контролю виконання управлінських функцій, а також оптимального використання наявних ресурсів, урахування потреб і бажань мешканців міста. Модель «Розумного міста» слід розуміти через такі критерії (показники): ефективна інноваційна інфраструктура; створення комфортного бізнес-середовища; технологічні платформи на основі бездротових сенсорних мереж; створення «розумних будинків»; енергозаощадження та енергоефективність; розвиток інфраструктури «розумного міста»; єдина система інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) міста; інтелектуальна транспортна система; розумна система охорони здоров’я; «розумна освіта»; безпека «розумного міста»; просторовий розвиток.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вінтерс Дж.В. Чому розумні міста ростуть? Хто рухається, а хто залишається. *Журнал регіональної науки.* 2011. № 51 (2). С. 253–270.

2. Касич А.О., Федоряк Р.М., Собяніна А.П. Інноваційна технологія “Smart city” як механізм поліпшення рівня життя в сучасному місті. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* URL: http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2017/27-1-2017/13.pdf (дата звернення: 30.11.2020).

3. Офіційний сайт Львівської міської ради : вебсайт. URL: https://cityadm.lviv.ua/news/government/259477-e-osvita-smart-city-e-posluhy-ta-einfrastruktura-upravlinnia-it-prozvituvalo-pro-tsohorichnu-diialnist.

4. Invest Kharkov: Управління інноваційного розвитку та іміджевих проєктів Департаменту у справах сім’ї, молоді та спорту Харківської міської ради : вебсайт. URL: https://invest.kh.ua/ua/kharkiv-strategy-success/imageprojects/924-kharkiv-smartcity.

5. Концепція інформаційної екосистеми POLTAVA SMART CITY. URL: https://iaa.org.ua/library/kontseptsiia-informatsijnoi-ekosystemy-poltava-smart-city/.

6. Відкрита лекція Юрія Назарова в Університеті Грінченка в рамках проєкту “Kyiv Smart City”. URL: https://www.youtube.com/watch?v=BgOinD9kXsI&feature=emb_title&ab_channel=GrinchenkoUniversity.

СЕКЦІЯ 5
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

СПЕЦИФІКА ВПЛИВУ МУСУЛЬМАНСЬКИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ НА ФОРМУВАННЯ ІСЛАМСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА

SPECIFICITY OF THE INFLUENCE OF MUSLIM INFORMATION RESOURCES ON THE FORMATION OF THE ISLAMIC ENVIRONMENT

УДК 351:323.23
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.19

Аулін О.А.
к. філос. наук,
старший науковий співробітник
Національна бібліотека України
імені В.І. Вернадського

У статті досліджуються своєрідні риси впливу мусульманських інформаційних ресурсів на формування ісламського середовища, зокрема в Україні. Показано, що в сучасному світі ісламу точиться протистояння між прихильниками суфійського й ісламістського рухів. Зазначено, що для традиційного суфізму характерною є насамперед релігійно-соціальна активність, проявами якої є толерантне ставлення до інших конфесій і державної влади, в тому числі в країнах із немусульманським правлінням. Водночас реформаторський рух ісламістів має своєю стратегічною метою створення глобальної мусульманської держави на основі шаріату. Виокремлено основні ідеологічні центри ісламізму, при владі в яких знаходяться помірковані ісламісти: Ісламська Республіка Іран, Держава Катар, Королівство Саудівська Аравія та Турецька Республіка. Формування ісламського середовища згаданими центрами здійснюється шляхом зусиль, спрямованих на цільову аудиторію в середині власних країн, а також за кордон. В інформаційному просторі ісламістські ідеологічні центри змагаються за вплив зі своїми закордонними аналогами, а також із місцевою ісламістською опозицією. Використання ісламістських інформаційних ресурсів має комплексний системний характер. У них залучені релігійні, медійні й державні можливості. Сучасне мусульманське середовище України також формується під значним впливом закордонних ідеологічних центрів, які через афільовані з ними організації поширюють ісламістську ідеологію. Визначено, що такий розвиток подій у майбутньому може негативним чином позначиться на міжнародному іміджі України. Останній набуватиме негативних рис в очах Євросоюзу, що потерпає нині від терористичних та інших проявів із боку радикальних ісламістів. У такому разі євроінтеграційні плани офіційного Києва можуть опинитися під серйозною загрозою.

Ключові слова: *інформаційні ресурси, ісламісти, суфії, інформаційний вплив, ідеологія, інформаційний простір.*

The article examines the peculiarities of the influence of Muslim information resources on the formation of the Islamic environment, in particular in Ukraine. It is shown that in the modern world of Islam there is a confrontation between the supporters of the Sufi and Islamist movements. It is noted that traditional Sufism is characterized primarily by religious and social activity, the manifestations of which are a tolerant attitude towards other denominations and state authorities, including in countries with non-Muslim rule. At the same time, the Islamist reform movement has the strategic goal of creating a global Muslim state based on Sharia law. The main ideological centers of Islamism have been identified: the Islamic Republic of Iran, the State of Qatar, the Kingdom of Saudi Arabia and the Republic of Turkey, which are ruled by moderate Islamists. The formation of the Islamic environment by these centers is carried out through efforts aimed at the target audience within their own countries, as well as abroad. In the information space, Islamist ideological centers compete for influence with their foreign counterparts, as well as with the local Islamist opposition. The use of Islamist information resources is complex. They involve religious, media and state opportunities. The modern Muslim environment in Ukraine is also being formed under the significant influence of foreign ideological centers, which spread Islamist ideology through affiliated organizations. It is determined that such developments in the future may have a negative impact on the international image of Ukraine. The latter will take on negative features in the eyes of the European Union, which today suffers from terrorist and other manifestations by radical Islamists. In this case, the European integration plans of official Kyiv may be under serious threat.

Key words: *information resources, Islamists, Sufis, information influence, ideology, information space.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. У сучасних умовах ісламська умма (загальносвітова мусульманська громада) є однією із соціально-релігійних спільнот, що швидко збільшує власний демографічний, політико-релігійний і фінансово-економічний потенціал. Цьому сприяють глобальний характер ісламського віровчення, особливості соціально-економічної ситуації в мусульманських країнах, а також специфіка залучення інформаційних ресурсів у формування ісламського середовища. Нині на мусульманський інформаційний простір помітного впливу завдають такі потужні інформаційно-ідеологічні центри ісламістів, як Держава Катар (далі – ДК), Ісламська Республіка Іран (далі – ІРІ), Королівство Саудівська Аравія (далі – КСА), Турецька Республіка (далі – ТР). Усі перерахо-

вані центри пропагують власні інтерпретації ісламських догматів і конкурують між собою за вплив на умму. Водночас їх об'єднує загальне стратегічне бачення подальшого історичного розвитку у вигляді глобальної ісламської держави, що керується законами шаріату. Іноді ісламізм у своїх радикальних формах перетворюється на джихадизм із його терактами й бойовими діями в різних куточках планети. Супротивниками ісламістів виступають прихильники традиційної – суфійської течії ісламу, для якої характерне толерантне ставлення до інших конфесій і державної влади, в тому числі в країнах із немусульманським правлінням. Починаючи з отримання незалежності, українське мусульманське середовище відчуває помітні впливи з боку представників обох релігійно-ідеологічних напрямів, що актуалізує проблему вивчення наслідків такого стану речей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато аспектів проблем, що торкаються міжнародних стратегічних комунікацій, науково-інформаційної діяльності українських ІБЦ, а також інформаційної безпеки розкрито в працях таких науковців, як В. Айдинташбаш [1], К. Бейдоун [2], М. Дедок [3], В. Логвінов [4], Г. Косач [5], А. Хаменеї [6], А. Юнеш [7] тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Натепер практично відсутні роботи, в яких досліджується своєрідні риси й наслідки впливу мусульманських інформаційних ресурсів на формування ісламського середовища в контексті безпекового сегмента державного управління.

Мета статті – аналіз специфіки впливу мусульманських інформаційних ресурсів на формування ісламського середовища, в тому числі наслідків цього процесу для сучасної України.

Виклад основного матеріалу. Згідно з логікою нашого дослідження визначення інформаційних ресурсів (далі – ІР) ґрунтується на дефініціях, що запропонували В. Логвінов та І. Рубан [4, с. 298], і має такий вигляд: «ІР – це організована за єдиною технологією сукупність інформаційних продуктів, у тому числі баз даних, які використовуються, зокрема, для здійснення релігійно-політичного впливу на цільову аудиторію». Нині мусульманські ІР залучаються сучасними релігійно-ідеологічними центрами ісламістів, а також їх супротивниками – прихильниками суфійської течії ісламу, для якої характерне толерантне ставлення до інших конфесій і державної влади, в тому числі в країнах із немусульманським правлінням. Головними ісламістськими ідеологічними центрами є Держава Катар (ДК), Ісламська республіка Іран (ІРІ), Королівство Саудівська Аравія (КСА) й Турецька республіка (ТР). Згадані країни здійснюють потужний вплив на формування ісламського середовища, в тому числі в Україні, який у релігійній, а іноді й в політичній сфері перевершує західний. У перспективі наслідки такого впливу можуть становити реальну небезпеку для державного управління: кінцевою метою ісламістів є створення світової мусульманської держави на основі шаріату (ісламського права). Поруч із тим слід звернути увагу й на те, що сучасні терористичні акції в західних країнах здійснюються в основному радикальними ісламістами-джихадистами. Погляди останніх у багатьох випадках формувалися на ідеях салафітів і «Братів-мусульман», які розповсюджують вищезазначені ідеологічні центри (за виключенням шиїтського Ірану).

Унаслідок претензій на роль мусульманського лідера державна влада Саудівської Аравії багато десятиліть позиціювала себе як організатора й натхненника світового ісламського джихаду. Так було в часи Афганської війни, конфліктів на Балканах, у Кашмірі й інших регіонах. Поступово на цьому тлі в самій КСА за підтримки місцевих улемів (богословів) формувалася система інформаційних ресурсів, структура якої складається з теологічного, медійного й державного елементів. У рамках першого розробляються основні наративи, які спрямовані на зовнішнє й внутрішнє використання. «Зовнішні» будуються навколо ролі короля Саудівської Аравії як «Служителя двох Святинь» (Мекки й Медини), що є покажчиком першості арабів у питаннях ісламського віровчення, та латентним закликом до інших мусульманських держав підкорятися Ер-Ріяду. У функціональному плані такі наративи надалі використовуються як для здійснення впливу на інформаційний простір інших мусульманських держав, насамперед сунітських, так і для протидії проникненню ідеології «Братів-мусульман» із Катару, а також релігійно-політичних атак із боку Туреччини. «Внутрішні» наративи спрямовані на визначення небезпеки для держави й суспільства з боку внутрішньої несистемної ісламської опозиції та боротьбу з нею. За допомогою внутрішніх вже розроблені наративи адаптуються для окремих інформаційних кампаній, спрямованих проти зовнішніх або внутрішніх супротивників, і залучаються під час проведення відповідних акцій через можливості державних, а також закордонних ЗМІ. Третій елемент забезпечує державну підтримку й загальну координацію інформаційними ресурсами. За необхідності проводяться складніші комплексні заходи, в яких залучені не тільки ЗМІ, але й представники

державної влади, дипломатичних і релігійних кіл. Наприклад, у 2010-х роках у державній інформаційній політиці КСА з метою протидії внутрішній «несистемній» ісламістській опозиції, крім традиційного використання ЗМІ, були залучені такі специфічні пропагандистські інструменти, як релігійні трактати. Найвідомішим із них став «Той, що перестерігає» за авторством М.М. Аль-Мирсаля. Трактат видавався та розповсюджувався за сприянням Міністерства ісламських справ, вакфів, призову й настанови КСА й узагальнював діяльність місцевих офіційних теологів на терені спростування аргументації ідеологів антисистемної опозиції. Релігійно-ідеологічні побудови опозиціонерів, як правило, нівелювалися за допомогою аргументації, побудованої на відповідній інтерпретації текстів Корану або Сунни [5]. Ще однім потужним інструментом державної інформаційної політики є інститут фетв (розв'язань важливих проблем на основі шаріату уповноваженими богословами). Контроль у цей сфері здійснюється державним органом – Радою великих улемів.

Туреччина, що змагається за лідерство з КСА в сунітському ісламі, також активно використовує інформаційні ресурси в межах формування ісламського середовища в інших країнах. Після того, як державна влада в країні опинилася в руках поміркованих ісламістів на чолі з теперішнім президентом Реджепом Тайїпом Ердоганом, Анкара у власній зовнішній політиці почала використовувати доктрину неоосманізму. Згідно з нею Туреччина намагається розповсюдити свій політико-релігійний вплив на територіях, які раніше входили до складу Османської імперії. Поруч із реалізацією зовнішніх впливів і контрвпливів турецький ідеологічний центр до середини 2000-х відчував помітну активність радикальних ісламістів у самій ТР. Їхня головна мета полягала в насильницькій зміні світського режиму на шаріатський. Радикальні ісламісти були представлені членами міжнародних об'єднань і місцевих організацій. До перших зазвичай зараховували представників Ісламської держави Іраку й Леванту (далі – ІДІЛ), «Аль-Каїди», Хізб ут-Тахрір аль-Ісламі й «Джамаат Гюлена» (FETЦ). Нейтралізація членів FETЦ закінчилася після 2016 р. Нині, коли державна влада Туреччини говорить про радикальних терористів, вона насамперед має на увазі повстанські формування Робочої партії Курдистану (далі – РПК), а також військово-політичні об'єднання сирійських курдів. У Туреччині, також як і в КСА, використання інформаційних ресурсів спрямовано переважно проти ідеологічних впливів іззовні й реалізації аналогічних акцій у відповідь. На відміну від Ер-Ріяду, Анкара не розповсюджує релігійні трактати. Державна інформаційна політика в цьому напрямі будується на інтенсивному використанні можливостей ЗМІ. Прикладом можуть слугувати публікації про необхідність створення турецькими збройними силами буферної зони в Північній Сирії для запобігання проникнення на територію Туреччини курдських та інших терористів [1]. У сек'юритизації ісламу, також як і в КСА, активно залучений інститут фетв, що видається та контролюється спеціально уповноваженим державним органом – Директоратом у справах релігій ТР (Diyanet). Головний наратив таких фетв побудований на визначенні терористичної загрози виключно з боку FETЦ, курдів, ІДІЛ, Аль-Каїди й інших закордонних акторів політичного ісламу.

Специфіка використання інформаційних ресурсів Іраном багато в чому залежить від домінування в країні прихильників шиїтської течії. А проте не слід забувати, що сучасний релігійний лідер Ірану аятола Хаменеї неодноразово робив заяви про необхідність об'єднання всіх мусульман. Щорічно в Тегерані під його патронатом проходять конференції загальноісламської єдності. Одразу ж після повалення шахського режиму в Ірані в 1979 р. аятола Хомейні й лідер потужної марксистко-ісламістської «Організації народних муджахідів Ірану» (далі – ОНМІ) Масуд Раджаві не змогли домовитися про подальший шлях розвитку країни. У результаті «муджахіди» пішли в підпілля та почали боротися з новим режимом. Нова влада відповіла репресіями, опоненти – терактами. Поступово ОНМІ відійшла у своїй ідеології від марксизму в бік лібералізму. Цей крок збігся з виключенням США і Євросоюзом ОНМІ зі списку терористичних організацій [3, с. 38–40]. Нині державна інформаційна політика іранського ідеологічного центру з використання інформаційних ресурсів для формування мусульманського середовища в цілому нагадує турецьку й саудівську. Проте у вигляді внутрішньої загрози для держави й суспільства формується образ ОНМІ як ворожих найманців, що відповідає основному наративу, який ґрунтується на позиції аятоли Хоменаї стосовно того, що нині не має ані шиїтського, ані сунітського ісламу, проте є іслам справжній та іслам терористичний – американський [6]. Подібну позицію транслюють іранські ЗМІ як у середині країни, так і за кордоном. Водночас поширюються відповідні заяви представників влади й дипломатичних кіл, зокрема за допомогою «дружніх» російських та інших ЗМІ. Також велику роль у державній інформаційній політиці ІРІ відігра-

ють фетви, особливо коли їх автором є сам рахбар (релігійно-політичний лідер) Ірану.

Сучасний Катар є одним із головних спонсорів асоціації «Братів-мусульман» і володіє потужним і дуже авторитетним у країнах ісламу інформаційним ресурсом Al Jazeera (закриття якого було однією з умов припинення економічного бойкоту з боку КСА). Також як в інших ідеологічних центрах, державна інформаційна політика Катару спрямована на протидію ворожим інформаційно-ідеологічним впливам, у тому числі внутрішнім, а також формування закордонного мусульманського середовища через свій медійний ресурс Al Jazeera. Це легко демонструє ознайомлення з матеріалами стосовно прихильників політичного ісламу на вебсайті Al Jazeera. В опублікованих матеріалах ставлення до ісламістів коливається від помірковано- до нейтрально-позитивного [7]. Al Jazeera виступає з активною критикою салафітського режиму в Саудівської Аравії [2]. Використовуючи потужний вплив на загальноарабську аудиторію з боку Al Jazeera, Доха намагається скомпрометувати «салафітсько-ваххабітський» іслам» у КСА, показати його зв'язки з джихадистами-терористами й у такий спосіб вивести його з поля політичного дискурсу у сферу (можливого) застосування силових заходів.

Аналізуючи у вищезазначеному контексті ситуацію в Україні, доцільно звернути увагу на наявність значної кількості місцевих мусульман, об'єднаних в офіційні релігійні організації. Частину з громад, що входить до Духовного управління мусульман України (далі – ДУМУ), очолюють кваліфіковані богослови, які негативно ставляться до ісламізму. ДУМУ має власний Ісламський університет, радіостанцію, вебсайт, типографію, випускає газети, публікує релігійні видання. Водночас слід зазначити, що на території України існують мусульманські об'єднання, діяльність яких асоціюють із «Братами-мусульманами» й іншими ісламістськими рухами. Такі об'єднання розповсюджують в українському інформаційному просторі ісламістську ідеологію. Подібна ситуація в України на тлі останніх терористичних атак у країнах Євросоюзу може негативним чином позначитися на міжнародному іміджі нашої держави, яка претендує на вступ до ЄС.

Висновки. Нині на формування глобального ісламського середовища помітного впливу завдають інформаційні ресурси ісламістів і суфіїв. Найактивнішими в цій сфері є основні ідеологічні центри ісламізму в Ірані, Катарі, Саудівській Аравії та Туреччині, де при владі знаходяться помірковані ісламісти. Формування ісламського середовища згаданими центрами здійснюється шляхом зусиль, спрямованих у середину власних країн, а також за кордон. У власному інформаційному просторі ісламістські ідеологічні центри змагаються за вплив зі своїми закордонними аналогами, а також місцевою ісламістською (радикальнішою) опозицією. Використання ісламістських інформаційних ресурсів має комплексний системний характер. У них залучені релігійні, медійні й державні можливості. Сучасне мусульманське середовище України також формується під значним впливом закордонних ідеологічних центрів, які через афільовані з ними організації поширюють ісламістську ідеологію. На системному рівні протидію розповсюдженню ісламістських ідей в Україні здійснює ДУМУ. Проте без державної допомоги зусилля останнього можуть опинитися марними, що в негативний спосіб позначиться на міжнародному іміджі України. Останній набуватиме негативних рис в очах Євросоюзу, що потерпає нині від терористичних та інших проявів із боку радикальних ісламістів. У такому разі євроінтеграційні плани офіційного Києва можуть опинитися під серйозною загрозою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Aslı Aydıntaşbaş. Kendi elimizle Afganistan kuruyoruz. URL: https://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/948171/Kendi_elimizle_Afganistan_kuruyoruz.html.

2. Beydoun A. Khaled. The Saudi regime does not represent Islam. URL: https://www.aljazeera.com/opinions/2018/10/20/the-saudi-regime-does-not-represent-islam/.

3. Дедок Н. Народные моджахеды «Муджахидин Хальк». Москва, Санкт-Петербург : Самоопределение, 2019. 40 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

5. Косач Г. Саудовская Аравия: власть, улемы и антисистемная оппозиция. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/saudovskaya-araviya-vlast-ulemy-i-antisistemnaya-oppozitsiya-bogoslovsko-politicheskiy-otvet-protivnikam-rezhima.

6. Ali Hosseini Khamenei. Leader's Speeches in 26th commemoration ceremony of Imam Khomeini. URL: http://en.imam-khomeini.ir/en/c103_11963/egallery/Leader_s_Speeches_in_26th_commemoration_ ceremony_of_ Imam_ Khomeini/page20.

7. Ali Younes. Jordan's Islamists hopeful about making electoral gains. URL: https://www.aljazeera.com/news/2016/9/20/jordans-islamists-hopeful-about-making-electoral-gains.

ВИТІК ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В ЕЛЕКТРОННОМУ УРЯДУВАННІ: РЕАЛІЇ ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНИХ ВЕБСАЙТІВ І ПОРТАЛІВ

LEAKAGE OF PERSONAL DATA IN ELECTRONIC GOVERNANCE: REALITIES AND PROBLEMS OF STATE WEBSITES AND PORTALS

УДК 005.4:342
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.20

Дмитришин М.В.
к. екон. наук, доцентка,
доцентка кафедри управління
та адміністрування
Івано-Франківський навчально-науковий
інститут менеджменту
Західноукраїнського національного
університету

Жураківська М.І.
юристка, магістрантка II курсу
Івано-Франківський навчально-науковий
інститут менеджменту
Західноукраїнського національного
університету

У статті окреслено передумови використання сучасних інформаційних технологій в електронному урядуванні й повсякденному житті людей, що зумовило виникнення проблеми захисту персональних даних в інформаційно-комунікаційних мережах і системах. Наведено приклади витоку персональних даних користувачів таких систем в Україні й за кордоном. Оцінено дії уряду й інших відповідальних органів і структур щодо вжиття заходів із ліквідації витоків, їхніх причин і забезпечення захисту інформаційно-комунікаційних систем у майбутньому. Розкрито сутність персональних даних, процесу обробки персональних даних, захисту персональних даних, інформаційної безпеки, електронного урядування та їхнє нормативно-правове трактування. Виокремлено національні інтереси України в інформаційній сфері згідно з Доктриною інформаційної безпеки України й пріоритети державної політики в інформаційній сфері. Визначено важливість електронного урядування та застосування інформаційних технологій як сучасного способу вдосконалення системи публічного управління та адміністрування. Підкреслено переважання позитивного імпакту використання інформаційних систем над можливою шкодою від їхнього функціонування та наголошено на необхідності вдосконалення захисту персональних даних у цій сфері. Схарактеризовано особливості функціонування офіційних вебсторінок органів державної влади й місцевого самоврядування, а також захист інформації в них. Проаналізовано програмні продукти й послуги, які замовляють державні органи (установи), що пов'язані із захистом персональних даних, у 2016–2020 роках. Досліджено статистику витоку персональних даних у світі й виявлено причини й винуватців таких подій. Окреслено проблеми захисту персональних даних і схарактеризовано способи протидії цьому в іноземних державах. Наведено перелік дій щодо мінімізації витоків персональних даних і покращення їх захисту. Сформульовано напрями вдосконалення системи функціонування електронного урядування в контексті захисту й збереження персональних даних в інформаційно-комунікаційних мережах.

Ключові слова: *персональні дані, витік персональних даних, електронне урядування, інформаційні ресурси, інформаційна безпека, інформаційно-комунікаційні технології, захист інформації.*

The article outlines the prerequisites for the use of modern information technologies in e-government and everyday life, which has led to the problem of personal data protection in information and communication networks and systems. Examples of leakage of personal data of users of such systems in Ukraine and abroad are given. The actions of the government and other responsible bodies and structures to take measures to eliminate leaks, their causes and ensure the protection of information and communication systems in the future were assessed. The essence of personal data, personal data processing, personal data protection, information security, e-government and their legal interpretation are revealed. The national interests of Ukraine in the information sphere in accordance with the Doctrine of Information Security of Ukraine and the priorities of the state policy in the information sphere are singled out. The importance of e-government and the use of information technologies as a modern way to improve the system of public administration and administration is determined. The predominance of the positive impact of the use of information systems over the possible damage from their operation and the need to improve the protection of personal data in this area are emphasized. The peculiarities of the functioning of the official web pages of public authorities and local governments, as well as the protection of information in them are described. The software products and services ordered by government agencies (institutions) related to personal data protection in 2016–2020 are analyzed. The statistics of personal data leakage in the world have been studied and the causes and culprits of such events have been identified. The problems of personal data protection are outlined and the ways to counteract this in foreign countries are described. The list of actions to minimize the leakage of personal data and improve their protection is given. The directions of improvement of the system of functioning of e-government in the context of protection and storage of personal data in information and communication networks are formulated.

Key words: *personal data, personal data leakage, e-government, information resources, information security, information and communication technologies, information protection.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Досить швидко розвиваються інформаційні (цифрові) технології. Як і все цивілізоване суспільство, зокрема, органи державної влади й люди «на повну» споживають блага такого розвитку. Усе частіше суспільство використовує у своїй життєдіяльності інформаційні технології, як у державному управлінні, так і в побуті. В Україні також почало швидко розвиватись електронне урядування, а автоматизація окремих функцій і процесів публічного управління сприяла економії ресурсів і часу. Однак широкомасштабне застосування інформаційних технологій пов'язане з додатковими ризиками й загрозами щодо захисту персональних даних.

Більшість членів суспільства внаслідок масового й неконтрольованого доступу до інформаційно-комунікаційних мереж отримала доступ до великих обсягів інформації.

Як наслідок, приватність стала «відкритою», а увагу суспільства періодично привертають інформаційні скандали, що й зумовлює зацікавленість у проблематиці захисту персональних даних.

Зокрема, в січні 2020 р. увагу українського суспільства привернула подія, пов'язана з виявленням витоку персональних даних у мережі Інтернет щодо громадян, які зареєструвались на сайті career.gov.ua для проходження конкурсу на державну службу. Персональні дані громадян – копія паспорта й інші скановані документи, які особа завантажує до Єдиного порталу вакансій, – знаходились у вільному доступі.

На таку подію оперативно відреагувала Уповноважена Верховної Ради України з прав людини, давши доручення Уповноваженого працівникам Департаменту у сфері захисту персональних даних здійснити моніторинговий візит до Національного агентства України з питань державної служби, яке відповідно до законодавства здійснює адміністрування Єдиного порталу вакансій державної служби [1].

Як наслідок, у Раді національної безпеки й оборони України відбулося позачергове засідання робочої групи з реагування на кіберінциденти й протидії атакам на державні інформаційні ресурси при Національному координаційному центрі кібербезпеки (далі – НКЦК). На засіданні оперативно організовано роботу щодо виявлення вразливості, подолання її наслідків і забезпечення сталої роботи Єдиного порталу вакансій career.gov.ua Національного агентства України з питань державної служби й належного захисту персональних даних. Наголошено на важливості питань кібербезпеки в процесах цифрової трансформації держави й необхідності забезпечення органами державної влади належного кіберзахисту власних інформаційних систем [2].

Ще один витік персональних даних відбувся в травні 2020 р. У Telegram з'явився бот, який за гроші поширював персональні дані українців: інформацію з банківських реєстрів, зокрема дані з «ПриватБанку» до його націоналізації; із соцмереж, зокрема логіни й паролі з мереж «ВКонтакті» й Linkedin; із закордонних і внутрішніх паспортів; з електронної пошти; з водійських посвідчень [3].

З'явилися претензії до Міністерства цифрової трансформації України щодо витоку даних із мобільного додатка «Дія», який з'явився 6 лютого в Україні й підтягує електронну версію документів із державних реєстрів. У мобільному додатку зберігаються основні документи в цифровому вигляді, а саме: ID-картка, закордонний паспорт, студентський квиток, водійські права, техпаспорт на авто. Додаток завантажили понад два мільйони користувачів, а на початку квітня запрацював однойменний веб-портал, що є частиною проєкту «держава в смартфоні» Міністерства цифрової трансформації України й покликаний перевести в онлайн отримання більшості державних послуг.

Проте 12 травня 2020 р. на офіційному сайті Міністерства й Комітету цифрової трансформації України спростовано звинувачення щодо розповсюдження та витоку персональних даних громадян із додатка.

За фактом витоку персональних даних Нацполіцією розпочато розслідування кримінального провадження щодо несанкціонованого втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку [4].

На жаль, це не перший і не останній випадок витоку персональних даних не лише в Україні, але й у світі.

Так, у березні 2018 р. стало відомо про найбільший витік особистих (персональних) даних користувачів Facebook: ідентифікатори, імена й номери телефонів понад 300 мільйонів користувачів просочились у глобальну мережу Інтернет [5].

Перед тим, у 2016 р., відбувся витік інформації (документів), що мав назву «Панамські папери», які розкрили масштабні міжнародні схеми ухилення від податків через секретні рахунки в офшорах [6].

Як ми бачимо, цінність інформації вже давно не співрозмірна з вартістю зазнаних збитків, навпаки, значно перевищила вартість матеріальних об'єктів, а у сфері інформаційних технологій і поготів. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій потребує впровадження вдалих механізмів захисту, які здатні будуть захистити права й свободи носіїв персональних даних. Інформація про особу й забезпечення захисту цієї інформації потребує неабиякої уваги з боку захисту інформації в органах державної влади й у масштабах країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що тема захисту персональних даних у контексті розвитку електронного урядування в Україні відносно нова, однак дослідженню окремих аспектів проблеми було присвячено праці українських науковців. Зокрема, О. Гронь досліджував проблеми захисту персональних даних у контексті сучасної комунікації [7], О. Бернадзюк – роль і місце цифрових технологій у сфері публічного управління [8], Н. Ющенко й М. Ковтун – стан і перспективи розвитку електронного уряду-

вання [9], М. Рощук – правові аспекти забезпечення безпеки інформації в процесі розвитку електронного урядування України [10].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Вищезазначена проблема багатогранна й комплексна, тому потребує системного дослідження причин витоку персональних даних, обставин, за яких вони трапились, оцінки наслідків витоків персональних даних, способів їх усунення та вдосконалення системи захисту даних у процесі функціонування системи електронного урядування в Україні.

Мета статті – дослідити проблему захисту персональних даних в інформаційно-комунікаційних мережах та електронному урядуванні в час інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Стаття 2 Закону України «Про захист персональних даних» визначає персональні дані як відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована [11].

Поняття «персональні дані» викладено ще в деяких нормативно-правових актах, таких як Законі України «Про інформацію» [12], Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [13], Директиві 95/46/ЄС Європейського Парламенту й Ради «Про захист фізичних осіб під час обробки персональних даних і про вільне переміщення таких даних» [14].

Стаття 32 Конституції України встановлює, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте й сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту й прав людини [15]. Саме ця норма Конституції України є основою на предмет захисту персональних даних, від якої «відштовхуються» всі законодавчі норми.

Захист персональних даних є сукупністю правових, організаційних і технічних заходів, спрямованих на недопущення неправомірних дій із персональними даними, забезпечення їх конфіденційності, а також можливості доступу суб'єктів персональних даних до інформації про дії з їхніми персональними даними. Інститут захисту персональних даних є елементом державної системи захисту інформації, що забезпечує особисту безпеку, підтримує баланс інтересів особистості, суспільства й держави у сфері обробки інформації [16].

Інформаційна безпека є не лише самостійною складовою частиною національної безпеки, а й складником інших сфер національної безпеки держави, спрямованим на забезпечення національних інтересів у цих сферах. Це такі складові частини інформаційного середовища України, як інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура й інформаційні технології [17].

Крім того, згідно зі статтею 22 Закону України Про національну безпеку України Державна служба спеціального зв'язку й захисту інформації України є державним органом, призначеним для забезпечення функціонування та розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту яких встановлена законом, криптографічного й технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону [18].

Доктрина інформаційної безпеки України визначає, що національними інтересами України в інформаційній сфері є:

1) життєво важливі інтереси особи:

– щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації;

– щодо забезпечення конституційних прав людини на захист приватного життя;

2) життєво важливі інтереси суспільства й держави:

– забезпечення вільного обігу інформації, крім випадків, передбачених законом; забезпечення розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів України;

– захищеність державної таємниці й іншої інформації, вимоги щодо захисту якої встановлені законом.

Доктрина інформаційної безпеки України визначає, що пріоритетами державної політики в інформаційній сфері мають бути:

1) щодо забезпечення інформаційної безпеки:

– створення інтегрованої системи оцінки інформаційних загроз та оперативного реагування на них;

– розвиток і захист технологічної інфраструктури забезпечення інформаційної безпеки України;

2) щодо забезпечення захисту й розвитку інформаційного простору України, а також конституційного права громадян на інформацію:

– розвиток правових інструментів захисту прав людини й громадянина на вільний доступ до інформації, її поширення, оброблення, зберігання та захист;

3) щодо відкритості й прозорості держави перед громадянами:

– розвиток механізмів електронного урядування [19].

Визначення терміну «електронне урядування» було запроваджено в Концепції розвитку електронного урядування в Україні як форму організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості й прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Розвиток електронного урядування визначено одним із першочергових пріоритетів реформування системи державного управління [20].

Одним із пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства є надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій.

Єдиний вебпортал органів виконавчої влади є центральною частиною електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», призначеною для інтеграції вебсайтів, електронних інформаційних систем і ресурсів органів виконавчої влади й надання інформаційних та інших послуг із використанням мережі Інтернет [21].

Порядком оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади встановлено, що інформаційне наповнення, захист інформації від несанкціонованої модифікації та технічне забезпечення функціонування офіційних вебсайтів (вебпорталів) міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади як складових частин Єдиного вебпорталу зазначені органи здійснюють самостійно [22].

Єдиний портал вакансій державної служби є складовою частиною реформи державного управління. Його мета – зробити інформацію про вакансії доступною для широкого кола людей, спростити процедуру подачі й таким чином залучити до роботи в державних структурах найкращих фахівців, що стануть агентами змін у державній службі. Портал дає можливість: відстежувати наявні вакансії; створити власний профіль; переглянути перелік документів, необхідних для участі в конкурсі на посаду, завантажити необхідні документи й подати заявку на вакансії онлайн [23].

Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС) є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). НАДС відповідно до покладених на нього завдань: 12-2) забезпечує та здійснює розвиток, впровадження та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у сфері, що належить до компетенції НАДС, автоматизацію процедур проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, зокрема проведення тестування кандидатів на зайняття посад державної служби; 12-4) здійснює адміністрування Єдиного порталу вакансій державної служби [24].

З цього можна зробити висновок, що на НАДС покладено обов'язок щодо здійснення інформаційного захисту Порталу вакансій державної служби. Незважаючи на це, НАДС виявилось не готовим і неспроможним у повному обсязі здійснити захист порталу на предмет витоку з нього персональних даних, у розпорядженні якого вони перебували й оброблялись.

Під обробкою персональних даних мається на увазі будь-яка дія або сукупність дій, таких як збирання, реєстрація, накопичення, зберігання, адаптування, зміна, поновлення, використання та поширення (розповсюдження, реалізація, передача), знеособлення, знищення персональних даних, у тому числі з використанням інформаційних (автоматизованих) систем. Усі суб'єкти відносин, пов'язаних із персональними даними, такі як володільці, розпорядники персональних даних і треті особи, зобов'язані забезпечити захист цих даних від випадкової втрати або знищення, від незаконної обробки, в тому числі незаконного знищення чи доступу до персональних даних [12].

Важливим із боку використання технології інформаційної безпеки в системах електронного урядування, проте, як показує досвід, не повністю ефективним є Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

Як бачимо з вищенаведеного, законодавець зобов'язав державні органи самостійно здійснювати інформаційне наповнення, захист інформації від несанкціонованої модифікації та технічне забезпечення функціонування офіційних вебсайтів (вебпорталів). Державні органи (установи) замовляють програмні продукти й послуги в різних приватних фірм. Дані офіційного порталу (2020 рік) оприлюднення інформації про публічні закупівлі України вебпорталу Публічних закупівель Прозорро [25] з 2016 року наведено в таблиці 1.

Надавачами таких послуг, як правило, є товариства з обмеженою відповідальністю, фізичні особи-підприємці, приватні підприємства. Обсяги, види й суми вражають. Державні кошти освоюють приватні структури, оскільки відсутній державний орган, який би міг надавати такі послуги. Зокрема, розробляв би програмний продукт щодо захисту інформаційних ресурсів (вебсайтів, порталів) органів державної влади від неправомірних дій стосовно витоку й захисту інформації.

Залишається відкритим питання, хто саме винен у витоку персональних даних, унаслідок чиїх неправомірних дій стаються витоки.

Згідно зі статистикою, кількість випадків витоку даних у США у 2019 році (1 473), збільшилась на 17 відсотків у порівняні із загальною кількістю у 2018 році (1 257), про що повідомляє Identity Theft Resource Center – неприбуткова організація, що фіксує порушення використання персональних даних [26].

За даними Експертно-аналітичного центру InfoWatch (проводять дослідження витоків конфіденційної інформації), у 2019 році число скомпрометованих записів персональних даних майже вдвічі перевищило світове населення. Це означає, що багато людей могли неодноразово ставати жертвами витоків персональних даних через різні інциденти. Складова частина витоку даних становить: 74,8% – персональні дані, 10,78% – платіжна інформація, 10,50% – комерційна таємниця та ноу-хау, 4,50% – державна таємниця.

За світовою статистикою майже пропорційно поділені неправомірні дії порушника щодо витоку інформації, як внутрішнього, так зовнішнього, які стали причиною витоку (46,4% – внутрішній порушник, 53,6% – зовнішній злочинець). А сукупний обсяг даних, скомпрометованих через внутрішні витоки, У 2019 році склав 9,87 млрд записів. Уперше за весь час спостережень обсяг записів, скомпрометованих через внутрішні витоки, перевищив аналогічний показник для витоків зовнішніх.

До недавнього часу серед дослідників була поширена думка, що найнебезпечнішими для володільців інформації є дії зовнішніх зловмисників – хакерські атаки. Феномен внутрішніх витоків набув нового значення: за обсягом скомпрометованих даних внутрішні витоки не тільки зрівнялись, а й удвічі перевищили зовнішні витоки. Очевидна небезпека внутрішніх витоків змусила серйозно переглянути підходи до захисту інформації, насамперед персональних даних і платіжної інформації.

Стосовно розподілу внутрішніх витоків по винуватцю, найактуальнішою протягом останніх років виглядає проблема так званого «при-

Таблиця 1

Програмні продукти й послуги, які замовляють державні органи (установи), що пов'язані із захистом персональних даних [25]

№	Назва послуги	Кількість тендерів	Код
1	Послуги, пов'язані з програмним забезпеченням.	48191	72260000-5
2	Послуги з програмування та консультаційні послуги з питань програмного забезпечення.	69690	72260000-7
3	Послуги у сфері інформаційних технологій, консультування, розроблення програмного забезпечення, послуги мережі інтернет і послуги з підтримки.	129392	72000000-5
4	Послуги з розробки пакетів програмного забезпечення.	3111	72210000-0
5	Послуги у сфері управління даними.	23625	72300000-8
6	Послуги з обробки даних.	18436	72310000-1
7	Послуги з розробки системного й користувацького програмного забезпечення.	113	72211000-7
8	Послуги, пов'язані з роботою з електронними таблицями.	59	72311000-8
9	Послуги з перетворення даних.	14	72311100-9
10	Послуги з розробки прикладного програмного забезпечення.	530	72212000-4
11	Послуги з розробки галузевого програмного забезпечення.	55	72212100-0

вілейованого користувача» – співробітника, чиї права доступу до інформації, оброблюваної в компанії, практично не обмежені, водночас контроль дій такого співробітника не організований або здійснюється не в повному обсязі.

Як правило, до привілейованих користувачів відносять топменеджмент (керівників) компаній та організацій, системних адміністраторів і прирівняних до них співробітників (у тому числі офіцерів безпеки).

Такий аналіз дає підстави припускати, що витік персональних даних із державних інформаційних ресурсів приблизно на 50% стається з вини працівників (внутрішніх порушників) того чи іншого державного органу, що містить і певний відсоток вини керівництва. Також немала частка витоку персональних даних траплялась із вини підрядника (партнера), а саме через неякісний програмний продукт, послуги, пов'язані з програмним забезпеченням, послуги у сфері інформаційних технологій, консультування, розроблення програмного забезпечення, послуг мережі інтернет і послуги з підтримки.

На жаль, захищеність персональних даних українських громадян лишається «відкритою», оскільки в Україні досі відсутній регуляторний орган, який би ефективно наглядав за дотриманням законодавства у сфері захисту персональних даних. Закон України «Про захист персональних даних» залишив відкритим питання щодо дієвого механізму шляхом системного контролю за виконанням щодо захисту персональних даних. Хоча стаття 22 Закону України «Про захист персональних даних» [11] передбачає, що контроль за додержанням законодавства про захист персональних даних у межах повноважень, передбачених законом, здійснюють такі органи, як Уповноважений, суди, проте ефективність цього закону залишається низькою, а притягнути до відповідальності того, хто «зливає» або «сприяє зливу» бази персональних даних, дуже важко.

Уповноважений має, зокрема, такі повноваження у сфері захисту персональних даних: складати протоколи про притягнення до адміністративної відповідальності й направляти їх до суду у випадках, передбачених законом. Кіберполіція розслідує кримінальні правопорушення, зокрема щодо витоку персональних даних із Державних реєстрів.

Відповідно до даних Єдиного державного реєстру судових рішень [28], налічується така кількість судових рішень щодо порушення законодавства у сфері захисту персональних даних у порядку статті 188-39 Кодексу про адміністративні порушення України:

– 13 за 6 місяців 2020 року;
– 16 за 2019 рік;
– 20 за 2018 рік;
– 18 за 2017 рік.

Уповноважений законодавчо обмежений самостійно притягувати до відповідальності винних осіб, лише зі зверненням до суду, що своєю чергою затягується в часі.

Як відомо, володільцем найбільшої кількості персональних даних є держава, тому саме до неї висуваються найсуворіші вимоги щодо їх збереження та уникнення поширення у випадках, коли це не передбачається згодою особи. Очевидно, що витік інформації з державних баз даних лише посилює недовіру до держави й створює відчуття незахищеності перед внутрішніми й зовнішніми загрозами. Таким чином, ми не можемо говорити про захист персональних даних приватними особами, якщо навіть державні бази даних перебувають під загрозою. На жаль, забезпечити абсолютний захист персональних даних наразі не може жодна держава у світі, проте особа може обмежити обсяг тих відомостей, на обробку яких вона надає згоду [29].

Прикладом ефективного механізму захисту персональних даних є Європейський Союз, де з 25 травня 2018 року почав діяти новий Закон про захист конфіденційних даних. GDPR – General Data Protection, що в перекладі означає загальний регламент роботи. Такий нормативний акт Європейського Союзу, який підлягає до виконання на території всіх держав-учасниць, стосується правил поводження з персональними даними. Регламент зачіпає будь-яку дію щодо роботи з персональними даними, а саме збору, зберігання, передачі.

Закон передбачає великі штрафи для компаній-порушників: за порушення основних принципів обробки даних; порушення правил передання персональних даних, ігнорування заборони наглядового органу на обробку даних; порушення прав суб'єкта тощо. Передбачено накладення штрафу у розмірі 4% від загального річного обороту підприємства або 20 млн євро (залежно від того, яка сума буде більшою). За порушення порядку повідомлення про інцидент, відсутність співробітника із захисту даних, де це необхідно, незаконну обробку персональних даних дитини тощо передбачено менші, проте не менш істотні штрафи – 10 млн євро, або 2% від загального річного обороту підприємства [30].

Регламент встановлює також вищі стандарти безпеки на захист інформації, вимагає відповідних організаційних і технічних дій. Зокрема, норми Регламенту орієнтовані на забезпечення принципів прозорості, підзвіт-

ності й захисту прав громадян, серед ключових є такі:

– розпорядник (обробник) інформації зобов'язаний повідомити відповідному органу влади про інцидент порушення безпеки персональної інформації протягом 72 годин та якомога швидше всіх суб'єктів інформації;

– портативність даних – суб'єкт інформації має право отримати від розпорядника свої персональні дані в машинозчитуваному форматі й передати їх до іншого розпорядника;

– право на доступ – суб'єкт інформації має право звертатись до розпорядника з питаннями: яка інформація, пов'язана з ним, зберігається / обробляється, з якою метою, в який спосіб і де саме, а розпорядник зобов'язаний безкоштовно надати цифрову копію всієї збереженої персональної інформації на вимогу;

– право на забуття – суб'єкт інформації має право вимагати в розпорядника інформації припинення будь-якої обробки, зберігання та подальшого розповсюдження всіх персональних даних;

– відповідальні за безпеку інформації співробітники – Регламент також змінює порядок зберігання записів для великих організацій, що займаються збереженням та обробкою персональних даних у великих об'ємах і на постійній основі [30].

Є підстави вважати, що у зв'язку зі значними розмірами штрафів і запровадженням нових вимог щодо збору, зберігання та передачі зафіксовано падіння витоку персональних даних у 2018 році. Жорсткі правила щодо забезпечення безпеки інформації допоможуть ефективніше захистити персональні дані й дисциплінувати порушників. Варто аналогічні норми запровадити в українському законодавстві щодо захисту персональних даних.

Ураховуючи прагнення України до Євроінтеграції, було б доцільно провести аналогічні кроки щодо захисту персональних даних, такі як у Регламенті, а саме, як зазначає Infowatch:

Крок 1. Провести аудит персональних даних і задокументувати весь процес обробки персональних даних [31].

Крок 2. Визначити законні підстави для обробки персональних даних.

Крок 3. Розробити політику з обробки й захисту персональних даних.

Крок 4. Призначити відповідальних за захист персональних даних.

Крок 5. Провести оцінку інформаційних ризиків, у тому числі оцінку впливу на захист персональних даних (DPIA).

Крок 6. Забезпечити права суб'єктів даних.

Крок 7. Упровадити систему обробки запитів суб'єктів даних.

Крок 8. Упровадити необхідні заходи щодо захисту персональних даних.

Крок 9. Реалізувати безпечне транскордонне передання персональних даних.

Крок 10. Розробити й упровадити процес реагування на інциденти [27].

Інформаційні технології щільно інтегрувалися у сферу урядування, оскільки застосування таких технологій дало можливість підвищити ефективність автоматизації деяких функцій і механізмів публічного управління шляхом економії часу й інших ресурсів, унаслідок чого створюються умови для доступності, відкритості й прозорості діяльності суб'єктів публічного права. Проте обсяги й масштаби застосування таких технологій у державному управлінні щільно пов'язані із загрозами й ризиками, що несуть у собі можливості цих технологій.

Часто витік персональних даних трапляється через халатність персоналу, невідповідність рівня підготовки працівників чи недостатню увагу органів публічної влади до захисту інформації та супроводу вебсайтів, а також низькою цифровою грамотністю українців у цілому.

Висновки. Вищезазначене дає підстави вважати, що зі стрімким розвитком інформаційних технологій необхідно приділити особливу увагу захисту інформації на вебпорталах і вебсайтах органів державної влади.

По-перше, на часі створення державного органу, який розробляє програмне забезпечення щодо захисту персональних даних (натепер цим займаються лише приватні установи, продукт яких купують державні установи, які є замовниками таких послуг), або посилення відповідальності за неякісний захист виготовленої програми.

По-друге, внести зміни щодо виплати у вигляді відшкодування (компенсації) за витік персональних даних особі, чиї дані були неправомірно «злиті» (натепер лише передбачена адміністративна відповідальність за зверненням уповноваженої з прав людини щодо статей 188-39 і 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на посадових осіб, від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на громадян – суб'єктів підприємницької діяльності (від 340 до 6800 грн – мізерний штраф в контексті порушення прав людини)).

По-третє, призначити в органі осіб, які відповідальні за захист персональних даних (натепер є лише уповноважені особи за надання відповідей за публічною інформацією), на аналог вимог у Регламенті.

По-четверте, провести навчання з працівниками, які опрацьовують персональні дані, й передбачити відповідальність за дії особи, внаслідок яких стався витік інформації

По-п'яте, прописати норму, де орган, який у процесі діяльності володів персональними даними, повинен автоматично знищувати їх після обробки (для прикладу: 1) особа звертається до банку із заявкою про отримання кредиту (долучає паспорт, код і так далі), а банк відмовляє у видачі, проте персональні дані залишають у володінні банку, хоча логічно, щоб дані знищувались; 2) особа звертається із заявою на конкурс на посаду, аналогічно, долучає копії документів із персональними даними, конкурс не пройшла, дані в органі зберігаються, а їх слід знищити).

По-шосте, розробити механізм, за якого власник персональних даних мав би можливість самостійно знищувати, переглядати, змінювати персональні дані, які подає.

По-сьоме, створити єдину базу персональних даних, з якої б уповноважені особи відповідних органів самостійно у випадку потреби отримували персональні дані особи, на певний час і на виконання певної дії (для прикладу: 1) коли відповідна особа заходить у Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, в якому фіксується посекундний вхід особи в реєстр і всі дії; 2) коли особа звертається з відповідною заявою про отримання кредиту, участі в конкурсі, звернення на отримання відповідних соціальних виплат, отримання субсидії, призначення пенсії та інше, орган, до якого звертаються, самостійно б генерував із такої бази необхідні дані).

Ключовою проблемою витоку персональних даних є відсутність централізованого захисту, оскільки кожен орган «точково» здійснює самостійний захист свого вебсайту чи вебпорталу. Витік персональних даних насамперед є проблемою не локального характеру, тобто не лише одного з державних органів влади, а цілком глобального характеру в розрізі забезпечення інформаційної безпеки національних інтересів України. Отже, це потребує комплексних дій стосовно централізованого захисту вебсайтів і вебпорталів органів державної влади, оскільки інформаційна безпека є складовою частиною державної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Повідомлення про витік персональних даних кандидатів на посади державної служби: перевіряємо інформацію та обставини. *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини* : вебсайт. URL: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/press-office/pr/ (дата звернення: 26.10.2020).

2. НКЦК оперативно організував роботу щодо забезпечення сталої роботи порталу career.gov.ua і належного захисту персональних даних. *Рада національної безпеки і оборони України* : вебсайт. URL: https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/3464.html (дата звернення: 26.10.2020).

3. Солонина Є.О. Злив персональних даних українців: що сталося і як захиститися. *Радіо Свобода* : вебсайт. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/zlyv-danyx-i-diya/30610626.html (дата звернення: 26.10.2020).

4. Нацполіція розпочала кримінальне провадження за фактом витоку інформації про персональні дані громадян. *Національна поліція* : вебсайт. URL: https://www.npu.gov.ua/news/ (дата звернення: 26.10.2020).

5. Bischoff P. Report: 267 million Facebook users IDs and phone numbers exposed online (UPDATE: now 309 million). URL: https://www.comparitech.com (Last accessed: 26.10.2020).

6. Panama papers. URL: https://panamapapers.sueddeutsche.de/en/ (Last accessed: 26.10.2020).

7. Гронь О.В., Погореленко А.К. Проблеми захисту персональних даних у контексті сучасної комунікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2018. Вип. 19 (1). С. 102–108.

8. Берназюк О.О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 10. С. 166–170.

9. Ющенко Н.В., Ковтун М.В. Електронне урядування в Україні: стан та перспективи розвитку. *Причорноморські економічні студії.* 2019. Вип. 38. С. 152–157.

10. Рощук М.В. Розвиток електронного урядування в Україні: правовий аспект забезпечення безпеки інформації. *Безпека інформації.* 2018. Т. 24. № 1. С. 17–22.

11. Про захист персональних даних : Закон України від 01 червня 2010 р. № 2297-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text (дата звернення: 26.10.2020).

12. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text (дата звернення: 26.10.2020).

13. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних : Конвенція Ради Європи № 108 від 28 січня 1981 р. *База даних «Законодавство України».* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text (дата звернення: 26.10. 2020).

14. Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 р. *База даних «Законодавство України».* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_242#Text (дата звернення: 26.10.2020).

15. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 26.10.2020).

16. Єсімов С.С. Захист персональних даних у контексті розвитку динамічних систем. *Науковий вісник державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 198–207.

17. Інформаційна безпека особистості, суспільства, держави : підручник / Я.М. Жарков, М.Т. Дзюба, І.В. Замаруєва та ін. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. 274 с.

18. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення: 26.10.2020).

19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 / Президент України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text (дата звернення: 26.10.2020).

20. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text (дата звернення: 26.10.2020).

21. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF#Text (дата звернення: 26.10.2020).

22. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#Text (дата звернення: 26.10.2020).

23. Програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) : вебсайт. URL: https://egap.in.ua (дата звернення: 26.10.2020).

24. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text (дата звернення: 26.10.2020).

25. Портал prozorro.gov.ua : вебпортал. URL: https://prozorro.gov.ua/ (дата звернення: 26.10.2020).

26. Identity Theft Resource Center. URL: https://www.idtheftcenter.org (Last accessed: 26.10.2020).

27. Експертно-аналітичний центр InfoWatch : вебсайт URL: https://www.infowatch.ru (дата звернення: 26.10.2020).

28. Єдиний державний реєстр судових рішень. http://www.reyestr.court.gov.ua (дата звернення: 26.10.2020).

29. Фісун В.В. Проблеми захисту персональних даних: досвід України та інших країн. *Юридична Газета* : вебсайт. URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/informaciyne-pravo-telekomunikaciyi/problemi-zahistu-personalnih-danih-dosvid-ukrayini-ta-inshih-krayin.html (дата звернення: 26.10.2020).

30. Регламент європейського парламенту і ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 р. про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). *База даних «Законодавство України».* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text (дата звернення: 26.10.2020).

31. GDPR: General чи все-таки Global? *Вісник МСФЗ* : вебсайт. URL: https://msfz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/FZ001542 (дата звернення: 26.10.2020).

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ САМОСТІЙНОГО НЕСЕННЯ СЛУЖБИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ЧАСТИНАМИ, ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

PECULIARITIES OF THE ORGANIZATION OF INDEPENDENT PERFORMANCE OF THE SERVICE OF THE PUBLIC ORDER PROTECTION BY UNITS OF NGU AND WAYS OF ITS IMPROVEMENT

УДК 355.4
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.21

Пташка С.Д.
старший викладач
кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національна академія
Національної гвардії України

Кулешов О.П.
старший викладач
кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національна академія
Національної гвардії України

Коломієць І.І.
курсант гуманітарного факультету
Національна академія
Національної гвардії України

У статті розглядаються особливості організації самостійного несення служби з охорони громадського порядку й надаються пропозиції щодо оптимізації службової діяльності Національної гвардії України з виконання завдань з охорони громадського порядку на маршрутах патрулювання, а саме: оперативного розв'язання питань по затриманню порушників громадського порядку, оформленню відповідних документів, доставлення підозрюваних у скоєнні злочинів і правопорушень у відділ Національної поліції. Розглянуто й проаналізовано зміст, сутність нормативно-правових актів, що регулюють питання з організації самостійного несення служби з охорони громадського порядку частинами й підрозділами Національної гвардії України. Описано актуальні проблеми забезпечення самостійного несення служби підрозділами Національної гвардії України та їх вплив на виконання завдань з охорони громадського порядку. З метою посилення заходів щодо забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки, оперативного реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення та інші події, недопущення дестабілізації оперативної обстановки, вчинення протиправних дій запропоновані шляхи вдосконалення правових та організаційних питань щодо забезпечення безпеки й порядку на маршрутах патрулювання Національної гвардії України.

На основі проведеного аналізу й вивчення досвіду несення служби з охорони громадського порядку в нашій державі й враховуючи, що особовий склад Національної гвардії України вперше залучається до самостійного несення служби з охорони громадського порядку (до цього часу гвардійці несли службу спільно зі співробітниками Національної поліції), першочерговим напрямом є підвищення їх мобільності щодо своєчасного реагування на зміни оперативної обстановки на території обслуговування. У зв'язку із цим на початку самостійного несення служби військовослужбовцями Національної гвардії України необхідне забезпечення відповідним екіпіруванням, оснащення транспортом і сучасними засобами зв'язку, а також закріплення працівника поліції за військовими нарядами в зоні оперативного реагування під час несення служби, що дасть можливість для своєчасної допомоги в розв'язанні проблемних питань під час різкої зміни обстановки.

Ключові слова: *охорона громадського порядку, патрульна служба, зона оперативного реагування, органи правопорядку, маршрут патрулювання.*

The article considers the peculiarities of the organization of independent service with the POP and provides proposals for optimizing the activities of the National Guard of Ukraine to perform tasks of public order on patrol routes, namely: appointment and assignment of police officers to the area (areas, zones prompt response), while serving in the military units of the NGU, as well as prompt resolution of issues of detention, execution of relevant documents, delivery of suspects in crimes and offenses to the National Police Department. The content, essence of normative-legal acts regulating the issues of organization of independent service of public order protection by units and subunits of the National Guard of Ukraine are considered and analyzed. The actual problems of ensuring independent service with the POP by the units of the National Guard of Ukraine and the peculiarities of their implementation are described. In order to strengthen measures to ensure public order and public safety, prompt response to reports of criminal offenses and other events, to prevent destabilization of the operational situation, illegal actions, specific ways to improve legal and organizational issues to ensure security and order on patrol routes by the National Guard of Ukraine.

Based on the analysis and study of experience in the independent implementation of tasks for the public order protection in our country and taking into account, that the NGU personnel are involved in self-service with the POP for the first time, so far the Guardsmen have served together with the National Police, it is equally important to increase its mobility in terms of timely response to changes in the operational situation in the service area. Therefore, during the initial period of independent service by NGU servicemen, it is necessary to provide appropriate equipment, transport and modern means of communication, as well as to secure a police officer in the operational response zone during service, which will provide timely assistance in resolving problematic issues at sharp changes of a situation.

Key words: *public order protection (POP), patrol service, operational response zone, law enforcement agencies, patrol route.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Гострота питань охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки в державі визначається зростанням криміногенного потенціалу в усіх сферах громадського життя, зумовленого насамперед негативними процесами, пов'язаними з переходом до нових суспільних відносин, кризовими явищами в економіці, зміною старих механізмів соціального управління та іншими не менш негативними проявами. Одним із провідних напрямів адміністративної діяльності є забезпечення громадського порядку й громадської безпеки. Водночас важлива роль у вико-

нанні цього завдання відводиться саме підрозділам патрульної служби поліції та підрозділам Національної гвардії України (далі – НГУ).

Натепер питання ефективної організації охорони громадського порядку цими підрозділами залишаються нерозв'язаними в Україні, адже й раніше науковцями висловлювалась думка про актуальну необхідність кардинальної перебудови патрульної служби. І першочерговим завданням є збільшення чисельності патрульних підрозділів до необхідного рівня та створення в зонах обслуговування відповідної кількості маршрутів патрулювання, мобільних груп, груп своєчасного реагування та надання допомоги військовим нарядам у затриманні порушників (злочинців), оформленні документів і доставлянні в територіальні органи (відділи) Національної поліції.

Сутність проблеми під час несення служби з охорони громадського порядку частинами й підрозділами Національної гвардії України полягає в тому, що з 1 серпня 2019 р. підрозділи НГУ виконують завдання з охорони громадського порядку в складі самостійних піших патрулів. До цього гвардійці несли службу спільно зі співробітниками Національної поліції.

У зв'язку із цим назріла потреба дослідити порядок організації та виконання завдань частинами, підрозділами НГУ під час самостійного несення служби з охорони громадського порядку (далі – ОГП) на маршрутах патрулювання, а також визначити проблемні питання та шляхи їх розв'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Порядок організації та несення служби з ОГП визначено в Наказі Міністерства внутрішніх справ України № 1089 від 24 грудня 2019 р. «Про затвердження Інструкції про організацію та несення служби з охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки військовими частинами (підрозділами) Національної гвардії України» [1, с. 2] і в Наказі Міністра внутрішніх Справ України від 16 червня 2014 р. № 567 «Про затвердження Положення про військові частини й підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України» [2, с. 4]. Виходячи з особливостей несення служби, розглянуто наявні й запропоновано нові шляхи з організації виконання цих завдань, але, на жаль, питанню організації самостійного несення служби з ОГП частинами, підрозділами НГУ й визначенню їхніх повноважень не приділялось належної уваги.

Особливості організації та виконання службово-бойових завдань військовими нарядами на маршрутах патрулювання з ОГП і проблеми в цій сфері досліджувалися в наукових працях таких учених (передусім фахівців у галузі адміністративного права), як О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, В.О. Іванцов, О.О. Книженко, П.Ю. Корнієць, А.М. Кучук, О.М. Литвинов, М.В. Лошицький , О.М. Музичук, Д.О. Горбач та інші.

У своїх дослідженнях вони наголошують на тому, що організація патрульної служби надзвичайно складна, оскільки обов'язки патрульних різноманітні. Патрульна служба часто повинна вдаватися до превентивних заходів, профілактично присікаючи небезпечні злочини не лише в їхньому фактичному прояві, але й на стадії виникнення потенційної їхньої можливості. Окрім того, саме патрульна служба першою опиняється на місці злочинів, а отже, має забезпечити реалізацію хоча б початкових заходів на місці події до прибуття слідчо-оперативної групи.

Проте, незважаючи на активізацію наукових досліджень, питання щодо забезпечення громадського порядку й практичної діяльності НГУ в цій сфері не знайшли свого належного викладення.

У ході проведеного аналізу й вивчення досвіду організації служби з ОГП у нашій державі й провідних державах Європи, світу визначені проблемні питання щодо підвищення ефективності взаємодії між військовими нарядами, надання своєчасної допомоги по затриманню, оформленню документів і доставляння порушників (злочинців) громадського порядку у відділ національної поліції під час самостійного несення служби підрозділами НГУ.

У зв'язку із цим у статті надаються пропозиції командирам частин, підрозділів НГУ щодо погодження та розв'язання цих проблемних питань з організації самостійного несення служби й шляхів їх удосконалення.

Мета статті. Головною метою роботи є визначення проблемних питань, які впливають на якість організації служби з ОГП частинами й підрозділами НГУ під час самостійного несення служби військовими нарядами на маршрутах патрулювання та пропонування можливих шляхів для їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Охорона громадського порядку здійснюється цілою низкою стройових підрозділів поліції з відповідними апаратами управління, які мають визначену організаційну структуру, що призвана закріпити за її складовими частинами комплекс завдань і функцій, необхідних для успішної діяльності по ОГП і боротьбі зі злочинністю.

Серед сил, залучених для ОГП і забезпечення безпеки, які беруть безпосередню участь у здійсненні патрульної служби (далі – ПС) і найбільш близькі за своїми функціями до стройових підрозділів поліції, є вій-

ськові частини, підрозділи НГУ відповідно до Закону України «Про національну гвардію України» [3, с. 1]. Правоохоронні органи й військові частини, підрозділи НГУ діють у різних умовах, що викликані явищами соціального, природного, техногенного характеру.

У зв'язку з постійним обміном досвідом з аналогічними структурами провідних європейських держав частини, підрозділи НГУ намагаються відповідати міжнародним стандартам й нормам у підтримці публічної безпеки. На основі цих міжнародних стандартів з 1 серпня 2019 р. військовослужбовці НГУ приступили до виконання завдань з охорони громадського порядку в складі самостійних піших патрулів.

За словами командувача НГУ, самостійне несення служби з охорони громадського порядку військовими правоохоронцями є досить поширеним серед споріднених формувань країн Європи явищем.

Модель самостійного патрулювання військових дуже поширена в аналогічних структурах Європи, зокрема в тих, які входять до Міжнародної асоціації сил жандармерії та поліції в статусі військової установи FIEP. Національна гвардія України є повноправним членом цієї організації ще з 2017 р.

Національна гвардія України залучалась до патрулювання вулиць і раніше. Організація та планування маршрутів патрулювання проводилося залежно від криміногенної ситуації в конкретному населеному пункті, де становище напруженіше. Але серед людей все більше виникають запитання: які права й обов'язки військовослужбовців під час подібних патрулювань, які дії вони можуть вчиняти, як слід поводитися у випадку потрапляння в ситуацію, коли військовослужбовець Національної гвардії застосовує чи має намір застосувати щодо Вас поліцейські заходи.

Розглянемо детальніше, які заходи передбачені щодо виконання та забезпечення підрозділів НГУ щодо самостійного несення служби з ОГП та які повноваження їм надаються.

Відповідно до Доручення Міністра внутрішніх справ [4, с. 1, 2], для забезпечення виконання завдань частинами, підрозділами НГУ щодо самостійного несення служби з охорони громадського порядку в межах території обслуговування за дорученням Міністра внутрішніх справ України передбачено виконання таких заходів: забезпечення чергових військових нарядів (далі – ЧВН), начальників військових нарядів (далі – НВН) планшетними пристроями, які підключенні до інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» з рівнем доступу до цієї системи; радіостанціями, які працюють у радіомережі територіальних органів (підрозділів) поліції, та навчання ними користуватися; оснащення ЧВН, НВН, патрульних зі складу офіцерів, військовослужбовців військової служби за контрактом табельною зброєю з двома спорядженими магазинами, військовослужбовців строкової служби – виключно пристроями для вистрілу гумових куль із двома спорядженими магазинами; екіпіровкою військових нарядів спеціальними засобами.

Для організації несення служби з охорони громадського порядку частинами, підрозділами НГУ в кожному територіальному управлінні національної поліції відпрацьовуються плани єдиної дислокації маршрутів, затверджуються керівником територіального органу поліції та надсилаються до військової частини.

З урахуванням стану оперативної обстановки до нього вносяться необхідні зміни, які дозволяють об'єднати можливості стройових підрозділів поліції, частин, підрозділів НГУ, державної служби охорони (далі – ДСО) й інших сил із метою узгодженого й ефективного їх використання в ОГП і боротьбі зі злочинністю.

Відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ [5, с. 1] основною формою організації служби з ОГП для частин, підрозділів НГУ є план залучення сил і засобів, який затверджується командиром військової частини НГУ й погоджується з начальником територіального органу поліції в межах території його обслуговування.

Виконання завдань здійснюється на підставі підписаного начальником головного управління Національної поліції письмового запиту на ім'я начальника оперативного територіального об'єднання НГУ про виділення сил і засобів НГУ в межах області, де дислокується військова частина НГУ, зони відповідальності (оперативного реагування) цього оперативно-територіального об'єднання НГУ.

Згідно з Наказом Міністерства внутрішніх справ [1, с. 1] для самостійного несення служби з ОГП підрозділам НГУ керівництвом Національної поліції визначені території обслуговування та зони оперативного реагування.

Дні й час несення служби в зонах оперативного реагування, конкретні точки несення служби (далі – НГВН), кількість змін, екіпірування з урахуванням оперативної обстановки визначаються керівником органу Національної поліції за погодженням із командиром військової частини НГУ.

На основі усвідомлення (з'ясування) отриманого завдання та оцінювання елементів обстановки командир підрозділу приймає рішення на організацію виконання завдань служби з ОГП відповідно до Наказів Міністерства внутрішніх справ [1, с. 2–3; 6, с. 2–4].

Крім основних питань, які командир підрозділу відбиває у своєму рішенні, основна увага повинна приділятися підготовці особового складу військових нарядів, організації взаємодії та зв'язку під час несення служби з ОГП.

Розглянемо, які права й повноваження надаються військовослужбовцям НГУ під час самостійного несення служби на маршрутах патрулювання.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію» [3, с. 9–10] військовослужбовці НГУ мають право в разі залучення до виконання завдань, здійснювати превентивні й поліцейські заходи примусу.

Ст. 31 Закону України «Про національну поліцію» [7, с. 11] передбачений вичерпний перелік превентивних поліцейських заходів і загальні вимоги до їх застосування. Але водночас ця стаття в ч. 2 містить загальну вимогу до застосування таких заходів, а саме що під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи.

Ураховуючи те, що п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію» [3, с. 9] використовує формулювання «*здійснювати превентивні й поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію»*», то здійснення військовослужбовцями (НГУ) поліцейських заходів відбувається з дотриманням вимог до поліцейських заходів, які висуваються й до самих поліцейських. Отже, перед здійсненням поліцейського заходу патрульний-військовослужбовець повинен повідомити причину застосування такого заходу (наприклад, під час вимоги пред'явлення документів для перевірки військовослужбовець НГУ зобов'язаний навести одну з підстав, передбачених ч. 1 ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію», та повідомити конкретні обставини, що підтверджують наведені норми Закону).

Необхідно визначити, що під час несення служби на маршрутах патрулювання військові наряди стикаються з проблемними питаннями щодо затримання порушників (злочинців), оформлення на них документів і доставляння їх до територіальних органів поліції.

Відповідно до Доручення Міністра внутрішніх справ [4, с. 4] начальник військового наряду (НВН) через лінію «102» або через ЧВН (НГВН) викликає до місця події в разі виявлення осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, слідчо-оперативну групу (в разі виявлення осіб, які вчинили адміністративне правопорушення), наряд патрульної поліції для прийняття ними рішення щодо подальших дій стосовно правопорушника (винесення попередження, складення протоколу про адміністративне правопорушення, доставляння до територіального органу поліції тощо).

Як показує проведене дослідження самостійного несення служби військовими нарядами НГУ, в разі різких змін обстановки на маршрутах патрулювання виклик і своєчасне прибуття слідчо-оперативної групи, наряду патрульної поліції інколи відбувається не своєчасно. Це пов'язано з одночасним викликом декількох військових нарядів на затримання, коли в цей час слідчо-оперативна група, наряд патрульної поліції знаходиться на інших маршрутах для надання допомоги ВН. Ураховуючи такі обставини, військові наряди на деякий час залишаються на одинці з порушником (злочинцем), що сприяє скупченню зацікавлених осіб, які намагаються всілякими способами завадити затримання. У зв'язку із цим військовому наряду доводиться самостійно приймати рішення щодо правопорушника (злочинця), що своєю чергою небезпечно для самого наряду.

Усе це пояснюється тим, що проведений аналіз відповідно до Закону України «Про Національну гвардію» [3, с. 9] і Закону України «Про Національну поліцію» дає підстави дійти висновків про те, що застосування превентивних поліцейських заходів військовослужбовцями Національної гвардії відбувається не тільки з можливістю використання різноманіття таких заходів, а й з обов'язковим дотриманням військовослужбовцями загальних умов їх застосування, викладених у ч. 2 ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію». Недотримання цих вимог має наслідком незаконність застосування такого превентивного заходу.

Відповідно до ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію» [7, с. 15–16] поліція під час виконання завдань, визначених цим Законом, уповноважена застосовувати такі заходи примусу: *фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї.*

Поліцейський за жодних обставин не може застосовувати заходи примусу, не визначені цим Законом (ч. 5 ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»). Водночас згідно із ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Національну гвардію» [3, с. 10–11] військовослужбовці Національної гвардії України мають право застосовувати заходи фізичного впливу, а за виключної необхідності й спеціальні засоби, вогнепальну зброю в порядку й у випадках, передбачених цим Законом.

Якщо ж порядок та умови застосування фізичної сили регулюються Законами однаково, то особливостями, які потребують уваги, є порядок, види й умови застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії, зокрема під час здійснення заходів щодо забезпечення громадського порядку.

Незважаючи на те, що під час провадження діяльності щодо забезпечення громадського порядку військовослужбовці здійснюють використання спеціальних засобів відповідно до ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію» [7, с. 16–18], все ж таки для Національної гвардії діє спеціальний Закон «Про Національну гвардію України».

Згідно із ч. 2 ст. 17 Закону України «Про Національну гвардію» [3, с. 12–13] перелік і правила застосування спеціальних засобів встановлюються Кабінетом Міністрів України, що само по собі створює певні ризики в правовому регулюванні застосування спеціальних засобів, адже дозволяє здійснення такого регулювання на підзаконному рівні.

Наступною проблемою, незважаючи на рівень регулювання, є суперечність між постановою Кабінету Міністрів України № 1024 від 20 грудня 2017 р., якою затверджено *Перелік і Правила застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань*, і ч. 5 ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію». Адже на відміну від тринадцяти закріплених ч. 4 ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію» спеціальних засобів відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України [8, с. 1] передбачено можливість п'ятнадцяти спеціальних засобів, зокрема не передбачених Законом «Про Національну поліцію».

Також слід звернути увагу на абзац 2 п. 2 Закону України «Про Національну гвардію» [3, с. 10–11], який передбачає, що в разі залучення військовослужбовців Національної гвардії до виконання завдань з охорони громадського порядку застосування спеціальних засобів здійснюється відповідно до ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію» [7].

Отже, порядок застосування спеціальних засобів все ж таки регулюється ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію».

Висновки. Таким чином, розглянувши питання особливості організації самостійного несення служби з ОГП і шляхи їх розв'язання, необхідно констатувати, що забезпечення охорони громадського порядку на маршрутах патрулювання військовослужбовцями НГУ повинне мати нормативно-правовий та організаційний характер.

Отже, як вбачається з проведеного аналізу законодавства й вивчення практичного досвіду самостійного несення служби Національною поліцією України, військовими формуваннями з правоохоронними функціями іноземних країн Європи й світу щодо здійснення самостійного несення служби з ОГП військовослужбовцями Нацгвардії, проблемні питання все ж таки існують. Усунення зазначених проблем може бути забезпечено такими шляхами. Пропозиції: 1) формування єдиного стандарту забезпечення охорони громадського порядку, зокрема шляхом уніфікованого підходу до закріплення та, відповідно, реалізації заходів у цій сфері (за нинішніх обставин цілком виправданим вбачається розглядати як основу діяльності правоохоронних органів у сфері підтримання публічної безпеки й порядку положення Закону України «Про Національну поліцію»). Наслідком цього має стати окреслення сфери компетенції НГ України щодо забезпечення ОГП та усунення суперечностей між законами України «Про Національну гвардію України» й «Про Національну поліцію»; 2) доповнення ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення після слів «(Національною поліцією)» словами «а також Національною гвардією»; 3) для розв'язання цих проблемних питань і недопущення порушень вимог законодавства пропонується закріпити працівника поліції в зоні оперативного реагування на час самостійного несення служби з ОГП військовослужбовцями НГУ. Це дасть своєчасну допомогу військовим нарядам у правильності дій щодо порядку затримання порушників громадського порядку й доставлення в територіальні органи поліції, отримання своєчасної інформації про злочини та їх розкриття по «гарячих слідах», що також є прерогативою військових нарядів Національної гвардії України.

Наприкінці зазначимо, що запропоновані нами шляхи усунення проблем щодо забезпечення охорони громадського порядку НГ України створить умови законності й, відповідно, ефективності діяльності останньої в зазначеній сфері. Разом із тим у межах однієї статті неможливо викласти всі особливості й шляхи удосконалення із забезпечення публічної безпеки й порядку НГ України, що зумовлює необхідність продовження наукових пошуків у цьому напрямі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Інструкції про організацію та несення служби з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки військовими частинами (підрозділами) Національної гвардії України : Наказ МВС України № 1089 від 24 грудня

2019 р. / Міністерство внутрішніх справ України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0195-20#Text.

2. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : Наказ Міністра внутрішніх Справ України від 16 червня 2014 р. № 567, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 3 липня 2014 р., за №729/25506 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14#Text.

3. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 879-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №17. Ст. 594.

4. Про посилення заходів щодо забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки, в населених пунктах України : Доручення Міністра внутрішніх справ України від 26 липня 2019 р. № 10309/01/20-2019.

5. Про затвердження Порядку організації взаємодії НГУ та НПУ під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС № 773 від 10 серпня 2016 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції України 07 вересня 2016 р. за № 1223/29353 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16#Text.

6. Про затвердження Переліку основних документів, що відпрацьовуються в Національній гвардії України : Наказ командуючого НГУ № 550 від 18 жовтня 2019 р.

7. Про національну поліцію України : Закон України від 02 липня 2015 р. № 565-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 4. Ст. 20.

8. Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань : Постанова КМУ №1024 від 20 грудня 2017 р. / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2017-%D0%BF#Text

9. Іванцов В.О. Адміністративна відповідальність: узагальнюючий підхід до визначення поняття. *Право і Безпека*. 2014. № 3 (54). С. 48–53.

10. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 181 с.

11. Горбач Д.О. Деякі питання організації діяльності військових формувань держави з правоохоронними функціями та можливості його використання в Україні. *Вісник ХНУВС*. 2014. № 4 (67). С. 25–34.

РЕГУЛЯТОРНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ У ТРАНСФОРМАЦІЇ СУЧАСНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ ЩОДО ПЕДАГОГІЧНО-ВИХОВНИХ ПРОЦЕСІВ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

REGULATORY FUNCTION OF THE STATE IN THE TRANSFORMATION OF MODERN MANAGEMENT APPROACHES TO PEDAGOGICAL AND EDUCATIONAL PROCESSES IN THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.22

Пурнак В.П.
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

Проаналізована практика життєдіяльності колективів частин національної гвардії часто демонструє невідповідність вимогам, які встановлені в організації військової служби, неуважність до внутрішньої атмосфери. Також існують організаційні патології в керівництві колективом, коли командир керує за своїми вигаданими правилами, а це може призвести до конфліктних ситуацій, взаємної протидії службовців національної гвардії на різних рівнях. У колективах національної гвардії, там, де немає згоди й взаєморозуміння, нагнітається нездорова атмосфера, присутні соціальні конфлікти й психологічна несумісність, а отже, такі підрозділи не зможуть фахово та якісно й у встановлений строк виконати поставлені перед ними службові завдання.

Педагогічна профілактика соціальних конфліктів у взаєминах нацгвардійців у процесі їхньої спільної діяльності полягає в цілеспрямованому й організованому процесі управлінського впливу педагогічно-виховних факторів і посадових осіб, які могли б істотно впливати й збільшувати ефективність виконуваних особовим складом службових завдань. Це можливо реалізувати шляхом вдосконалення психолого-педагогічної підготовки посадових осіб до педагогічної профілактики соціальних конфліктів, розвитку діагностування та прогнозування соціальних конфліктів, а отже, оптимізації педагогічної профілактики соціальних конфліктів у колективах національної гвардії.

В основі будь-якого соціального конфлікту лежить ситуація, що містить або суперечливі позиції сторін з якого-небудь приводу, або протилежні цілі й засоби їх досягнення, або розбіжність інтересів і бажань партнерів. Розглядаючи перебіг різного роду соціальних конфліктних ситуацій, бачимо, що базою суперечностей у соціальному інциденті вважається коло інтересів, погляди співучасників соціального інциденту, переслідувані ними місії, прагнення, психологічна несумісність, а також громадські, цивілізаційні, персональні характерні риси конкретної особистості.

Попередження соціальної конфліктної ситуації в лавах національної гвардії України, так само як різних конфліктних зіткнень у середовищі службовців національної гвардії в цілому, дає можливість накопичити для подальшого аналізу велику кількість різних випадків на соціальній основі, сформувати банк соціальних конфліктів, який буде можливо розглядати з метою попередження та знайдення управлінських підходів із педагогічно-виховного впливу, запобігання та розв'язання ймовірних конфліктів у колективах національної гвардії.

Ключові слова: *регуляторна функція, управлінські підходи, сучасний етап, педагогічно-виховні фактори, трансформація, національна гвардія.*

The analyzed practice of life of the National Guard often demonstrates non-compliance with the requirements set in the organization of military service, inattention to the internal atmosphere. There are also organizational pathologies in the leadership of the team, when the commander manages according to his imaginary rules, and this can lead to conflict situations, mutual opposition of employees of the National Guard at different levels. In the teams of the National Guard, where there is no agreement and mutual understanding, an unhealthy atmosphere is created, there are social conflicts and psychological incompatibilities, and therefore, such units will not be able to professionally and efficiently and in a timely manner to perform their duties. Pedagogical prevention of social conflicts is a purposeful and organized process of managerial influence of pedagogical and educational factors and officials, aimed at pedagogical prevention of social conflicts in the relations of the National Guard in the process of their joint activities, which could significantly influence and increase the effectiveness of personnel.

This is possible due to the improvement of psychological and pedagogical training of officials for pedagogical prevention of social conflicts, the development of diagnosis and prediction of social conflicts, and hence the optimization of pedagogical prevention of social conflicts in the National Guard. At the heart of any social conflict is a situation that involves either conflicting positions of the parties on any issue, or opposing goals and means to achieve them, or a divergence of interests and desires of partners. Considering the course of various social conflict situations, we see that the basis of contradictions in a social incident is the range of interests, views of the participants of the social incident, their missions, aspirations, psychological incompatibility, as well as social, civilizational, personal characteristics of a particular individual.

Prevention of social conflict in the ranks of the National Guard of Ukraine, as well as various conflict clashes among employees of the National Guard in general, makes it possible to accumulate for further analysis a large number of different cases on a social basis, to form a bank of social conflicts that can be considered to prevent and finding managerial approaches to pedagogical and educational influence, prevention and resolution of possible conflicts in the National Guard.

Key words: *regulatory function, managerial approaches, modern stage, pedagogical and educational factors, transformation, national guard.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Закономірності й суперечності створюють розуміння того, як і в якому напрямі мають розвиватися та рухатися педагогічні технології запобігання соціальним конфліктам. Під принципами педагогічної профілактики соціальних конфліктів у колективах національної гвардії доречно вирізняти ключові керівні положення, що характеризують їх організацію, сутність і методологію. Профілактика конфліктних соціальних зіткнень у підрозділах національної гвардії встановлює певні вимоги до процесу, який містить методи, прийоми, засоби й форми.

Попереджувальна діяльність відіграє важливу роль у ході педагогічної та виховної роботи. Профілактика соціальних конфліктів уособлює використання різних методів, що значною мірою зумовлюється особливістю конфліктних соціальних взаємовідносин та особливими рисами його співучасників. Запобігання та розв'язання соціальних конфліктів у національній гвардії України обов'язково ґрунтується, зокрема, на обліку його суті й змісту, характері суперечностей, цілеспрямованості, психологічних станах з урахуванням динамічності процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для розвитку й формування нацгвардійця необхідні відповідне середовище й професійна діяльність, яка буде формувати державно-патріотичну спрямованість нацгвардійця. Під час розгляду проблеми важливим є запобігання та подолання соціальних конфліктів у частині національної гвардії як організованого й цілеспрямованого процесу впливу командира на підвищення ефективності в системі управління та виховання особового складу.

Аналіз соціальних конфліктів, що відбувалися в колективах національної гвардії, показує, що типовими серед них є конфлікти, пов'язані з протидією між дисциплінованими нацгвардійцями й тими, що виявляли в якомусь конкретному випадку елементи непорядності, боротьбою за соціальний статус у колективі, а також із розв'язанням проблем конфлікту суперечностей між новаторами й консерваторами. Командиру необхідно пам'ятати, що непорядні вчинки, яких припускаються службовці національної гвардії будь-якої категорії, завжди несуть у собі зародок соціального конфлікту між тими, хто допускає подібні вчинки, й дисциплінованими нацгвардійцями, яких у колективах національної гвардії зазвичай більшість.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Узагальнений матеріал, зібраний під час вивчення соціальної конфліктної взаємодії в підрозділах національної гвардії, свідчить про те, що основною ланкою в такому конфлікті є особистість. Розгляд соціально-педагогічної проблематики запобігання та розв'язання соціальних конфліктних ситуацій необхідно здійснювати, виходячи з єдності розуміння сутності цього питання, його істотних ознак.

Нездатність на ділі регулювати соціальні зіткнення, психологічну несумісність, вибирати раціональні прийоми їх запобігання та розв'язання негативно позначається на організації виховного процесу й ділової готовності підрозділів національної гвардії. Попереджувальна діяльність посадових осіб частин і підрозділів національної гвардії з урахуванням педагогічно-виховних факторів має полягати у виробленні профілактичних функцій, принципів і закономірностей процесу виховання службовців національної гвардії.

Мета статті полягає в обґрунтуванні управлінських підходів щодо трансформації формування сучасних педагогічно-виховних факторів проходження служби в національній гвардії України.

Виклад основного матеріалу. Під колективом розуміють групу людей, які пов'язані між собою спільною діяльністю, спільністю цілей, поглядів, норм, правил поведінки, засобів діяльності й взаємно впливають один на одного. У житті, розвитку й діяльності кожної людини колектив відіграє вирішальну роль. У ньому формується соціально-психологічне обличчя особистості, а колектив національної гвардії – це форма об'єднання службовців національної гвардії в групу для спільного розв'язання службових завдань.

Основними знаковими особливостями колективу національної гвардії є те, що він будується на основі єдиноначальності, де безперервно проводяться інформаційна й виховна робота, службові навчання, є особливі мотиви й цілі діяльності, він знаходиться в постійній діловій готовності. Сприйняття суті проведення педагогічної профілактики інцидентів у колективах національної гвардії пояснює її сутність, структуру й особливий вид структурних компонентів. Під структурою розуміється сутність і розміщення його компонентів, методів взаємозв'язків і взаємодій між ними, що утворюють єдине психолого-педагогічне навчання та розвиток, зумовлені деякими критеріями.

Конструкція процесу профілактики соціальних інцидентів в колективах національної гвардії передбачає присутність суб'єкта й об'єкта, чітко встановлених цілей і проблем, змісту, функцій, закономірностей, суперчностей, принципів, способів, прийомів, конфігурацій і знарядь здійснення, типів попереджувальної

роботи та її результатів, а крім того, шляхів та обставин, що впливають на результативність цього процесу [4]. Компонентами процесу педагогічної профілактики соціальних інцидентів серед особового складу є суб'єкти й об'єкти педагогічної профілактики.

Реалізуючи процедуру профілактики, суб'єкти попереджувальної роботи проявляють багатосторонній вплив у злагоді з опонентами суперечливої взаємодії, а також на психологічний настрій особового складу підрозділу для того, щоб досягти позитивних результатів в їх діях, а крім того, у випадку потреби змінюють попереджувальну роботу з метою найуспішнішого її впливу. Визначаючи складність і суперечливість цього процесу, основними елементами педагогічної профілактики соціальних конфліктів у підрозділах і в національній гвардії загалом визнаються конкретні, підготовлені в професійному відношенні посадові особи.

Проаналізувавши наявні підходи, необхідно сформулювати цілі й завдання педагогічної профілактики або ввести відповідні зміни до вже наявних, скорегувати їх в наступні превентивні дії та вплив на суб'єктно-об'єктні відносини профілактики соціальних конфліктів у колективах національної гвардії. Здійснення педагогічно-виховних факторів компенсує функції сприяння виробленню в нацгвардійців бажання поміняти негативні форми поведінки на позитивні. Реалізація функції корекції уособлює використання різних способів, засобів і форм, що забороняють або ліквідують негативні індивідуальні властивості.

Роль спонукання до самоврядування може допомогти створювати й вдосконалювати прагнення коригувати свої мінуси, розвивати негативне ставлення до них. Слід виокремити, що всі без винятку функції розвитку педагогічної профілактики соціальних інцидентів в умовах служби в національній гвардії взаємопов'язані й виражаються в єдиному розумінні процесу. Реалізація таких функцій допоможе забезпечити згуртованість колективу національної гвардії, виключити появи соціальних конфліктних ситуацій у взаємодії нацгвардійців.

Головними закономірностями, котрі впливають на розвиток і діяльність запобігання соціальних зіткнень у підрозділах, де функціонують майже всі без винятку закономірності педагогічної діяльності, є єдині закони й закономірності соціального формування, а крім того, характерні закони й закономірності самої педагогічної діяльності в національній гвардії [1]. Перераховані закономірні зв'язки процесу педагогічної профілактики соціальних конфліктів у колективах національної гвардії зумовлені зовнішніми зв'язками.

Як показує практика, наявні взаємозв'язки в глибинній течії педагогічної профілактики приводять до наявності своєрідних, безпосередньо попереджувальних логічних взаємозв'язків. Усі без винятку закономірності педагогічної профілактики соціальних конфліктів у середовищі національної гвардії, маючи різновиди стабільних логічних взаємозв'язків, встановлюють першорядні шляхи підвищення ефективності попереджувальної діяльності командирів органів оперативного управління відповідних підрозділів.

Джерела реалізації та підвищення ефективності процесу педагогічної профілактики соціальних конфліктів у колективах національної гвардії зумовлюються суперечностями, котрі виникають, узагальненням та аналізом об'єктивної інформації та науково обґрунтованих положень такого процесу [2]: зростанням вимог до нацгвардійців, новими, постійно змінюваними умовами проходження служби в національній гвардії та застарілими способами й умовами навчання та виховання; суперечностями між результативністю процесу профілактики соціальних конфліктів і недостатнім рівнем конфліктної компетенції командування та посадових осіб підрозділів національної гвардії, рівнем загальної культури нацгвардійців.

У зв'язку із цим розв'язувати проблеми потрібно спільними зусиллями, а не тільки зусиллями командирів та офіцерів органів по роботі з особовим складом. Долаючи різноманітні проблеми, в ході навчання та виховання особистість нацгвардійця формується та розвивається, підтримуються ті якості, які сприяють безконфліктній поведінці під час проходження служби. Мета педагогічної профілактики зводиться до того, щоб сприяти розвитку позитивних процесів і скоротити неминуче утворювані суперечності.

Педагогічна профілактика як систематичний та організований педагогічний процес управлінського впливу посадових осіб спрямований на педагогічну профілактику соціальних конфліктів у взаєминах національних гвардійців у ході їхньої спільної діяльності й підвищення ефективності виконуваних особовим складом службових завдань на основі психолого-педагогічної підготовки посадових осіб та оптимізації технології педагогічної профілактики в колективах національної гвардії.

Успіх у діяльності командирів та їх заступників на лавах національної гвардії по роботі з особовим складом визначається головним чином їхньою компетентністю, професійною та психолого-педагогічною підготовленістю. У сучасних умовах керівництву й офіцерам не обійтися без розуміння законів, за якими скла-

дається та протікає життя колективів національної гвардії. Аналіз якісних показників нацгвардійців показав, що їхні соціально-психологічні характеристики щорічно покращуються, що пов'язано з ростом престижу служби на лавах національної гвардії.

Молоді люди, як правило, йдуть служити на лави національної гвардії за власним бажанням із глибоким переконанням у тому, що за час служби в національній гвардії вони отримають нові знання, навчаться поводитися з відповідним озброєнням. В умовах швидкоплинності подій, що відбуваються в сучасному суспільстві, існує певний ліміт часу на підготовку підрозділів до виконання службових завдань.

У цих умовах особливої актуальності набуває завдання досягнення найвищого рівня службової готовності у встановлені строки й наявними силами. Водночас виникає проблема прискорення процесів згуртування колективу й підрозділів національної гвардії, розвитку в них безконфліктних соціальних відносин. Розв'язання її можливо шляхом вибору найвигіднішого поєднання сил і засобів із боку досягнення найкращих виховних результатів і мінімуму витрат часу.

Для підтримки здорового морально-психологічного клімату в підрозділах національної гвардії, враховуючи педагогічно-виховні фактори, існує безліч способів для організації попереджувальної діяльності як на етапі адаптації до службових умов, так і в подальшій службі [3]. Організована робота з використанням перерахованих форм і методів дозволить здійснювати соціальну й психолого-педагогічну захищеність національного гвардійця, створить атмосферу доброзичливості, чуйності, взаємодопомоги в підрозділах і в національній гвардії загалом.

Однією із суперечностей сучасної практики є те, що в національній гвардії плануються та проводяться з різними категоріями нацгвардійців навчально-методичні, інструкторсько-методичні заняття з різної тематики, водночас основною причиною виникнення соціальних конфліктів залишається загальна низька культура взаємовідносин національних гвардійців. Для того, щоб за можливості не потрапляти в складні ситуації, необхідно дотримуватися принципу людської вихованості, стриманості.

Висновки. Існує необхідність формування високого рівня загальної та правової культури, професійного й морального обличчя національного гвардійця, зміцнення позитивного іміджу в суспільстві. Необхідно активніше застосовувати нові методики й впроваджувати сучасні методи вивчення індивідуально-психологічних і психофізіологічних особливостей особового складу національної гвардії, соціально-психологічних характеристик колективів, відповідних сучасному стану національної гвардії, а також удосконалювати психолого-педагогічну підготовку посадових осіб, оптимізувати педагогічні технології, спрямовані на профілактику соціальних конфліктів у колективах національної гвардії.

Такі основні позитивні й негативні тенденції виявлені в сучасній практиці реалізації педагогічної профілактики соціальних конфліктів у колективах національної гвардії. Таким чином, на основі результатів сучасної практики педагогічної профілактики соціальних конфліктів у національній гвардії можна зробити висновок про те, що в цілому наявна система профілактики соціальних конфліктів у колективах національної гвардії забезпечує успішне виконання структурами національної гвардії покладених на них завдань, проте не досить своєчасно змінюються підходи, форми й методи щодо запобігання та розв'язання соціальних конфліктів у національній гвардії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковальчук В.Г. Основні принципи сучасної державної гуманітарної політики України. *Стратегічні пріоритети.* № 4 (25). 2012. С. 18–21.

2. Павлюк К.С. Діяльність неурядових громадських організацій у контексті забезпечення національної безпеки. *Вісник НАДУ.* 2012. № 2. С. 210–217.

3. Пироженко В.О. Гуманітарна складова національної безпеки: предмет дослідження та коло основних проблем. *Стратегічна панорама.* 2005. № 2. С. 37. URL: niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2 (дата звернення: 30.01.2020).

4. Степанко О.В. Сутність, мета, завдання та складові гуманітарної сфери. *Теорія та практика державного управління.* 2012. Вип. 3. С. 201–208. URL: nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_3_29 (дата звернення: 30.10.2020).

СЕКЦІЯ 6
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF THE TOURIST INDUSTRY OF UKRAINE: THEORETICAL ASPECT

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.23

Покатаєв П.С.
доктор наук з державного управління,
професор, перший проректор,
Класичний приватний університет,
Белюк А.В.
кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

У статті висвітлено основні принципи, напрями державного регулювання розвитку туристичної галузі України; розкрито функції держави щодо ефективного розвитку індустрії туризму; окреслено форми державного регулювання туристичної діяльності. Зазначено, що мета державного регулювання у сфері туризму полягає в забезпеченні умов для розвитку туризму, створенні рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку туристичних послуг, гарантуванні безпеки туризму та захисті прав і законних інтересів туристів. Підкреслюється, що державне регулювання розвитку сфери туризму охоплє процедуру розробки та обґрунтування основних напрямів державної політики у цій сфері, визначення механізмів та інструментарію її здійснення. Туристична сфера – це не лише показник культурного розвитку держави, а й масштабна та надзвичайно важлива стратегічна галузь національної економіки, інвестиційно привабливий вид економічної діяльності й досить потужне джерело валютних надходжень у державний бюджет.

Акцентується на тому, що держава зобов'язана сприяти розвитку туристичного бізнесу; визначати напрями туристичної діяльності; підтримувати й захищати українських туристів, туристичні фірми; формувати уявлення про Україну як країну з величезними потенційними туристичними можливостями, зміцнювати авторитет країни на ринку туристичних послуг у світі. З'ясовано, що проблемами, які існують у контексті державного регулювання розвитку туризму в Україні є: відсутність чіткої стратегії розвитку туристичної галузі й ефективного регулювання її з боку держави; недостатня якість надання туристичних послуг; слабка інформованість населення про готелі, інші заклади відпочинку, тури по країні, туристичні послуги; податковий тягар для об'єктів туристичної діяльності тощо. Обґрунтовано необхідність впровадження ефективного державного регулювання розвитком туристичної галузі. Підкреслюється, що потребують оновлення: система транспортного обслуговування туристів; рекреаційно-туристичне забезпечення; напрями використання та охорони туристичних ресурсів тощо. Необхідно вдосконалити регіональні стратегії розвитку туризму, посилити міжнародне співробітництво у цій сфері, збільшити туристичну привабливість.

Ключові слова: *держава, державне регулювання, індустрія туризму, розвиток, туристична галузь, туристична діяльність, управлінські механізми.*

The article highlights the main principles, directions of state regulation of the tourism industry of Ukraine; the functions of the state on the effective development of the tourism industry are revealed; forms of state regulation of tourist activity are outlined. It is noted that the purpose of state regulation in the field of tourism is to provide conditions for tourism development, creating equal opportunities for tourism entities in the market of tourist services, ensuring tourism safety and protecting the rights and legitimate interests of tourists. It is emphasized that the state regulation of tourism development will cover the procedure of development and substantiation of the main directions of state policy in this area, definition of mechanisms and tools for its implementation. The tourism sector is not only an indicator of the state's cultural development, but also a large-scale and extremely important strategic sector of the national economy, an investment-attractive type of economic activity and a rather powerful source of foreign exchange earnings in the state budget. It was found that the problems that exist in the context of state regulation of tourism development in Ukraine are: the lack of a clear strategy for the development of the tourism industry and its effective regulation by the state; insufficient quality of tourist services; low awareness of the population about hotels, other recreation facilities, tours around the country, tourist services; tax burden for tourist facilities, etc. The necessity of introduction of effective state regulation by the development of the tourist branch is substantiated. It is emphasized that the following need to be updated: the system of transport services for tourists; recreational and tourist support; directions of use and protection of tourist resources, etc. It is necessary to improve regional strategies for tourism development, strengthen international cooperation in this area, increase tourist attractiveness.

Tourism today is the most dynamic sector of services, a special type of consumption of material and spiritual goods, services and goods, which is gradually separated into an independent sector of the economy. The development of tourism contributes to obtaining significant funds from the state budget, increasing the income of related sectors of the economy.

Key words: *state, state regulation, tourism industry, development, tourism industry, tourism activity, management mechanisms.*

Постановка проблеми. Одним із основних векторів розбудови держави є підвищення її авторитету на міжнародній арені, популяризація культурних і духовних надбань українського народу в світі, чому, безумовно, сприяє туристична галузь. Державне регулювання цієї

сфери, комплекс правових, організаційних й економічних управлінських механізмів суттєво впливають на її стан та розвиток, що, в свою чергу, впливає на національну економіку. Зважаючи на сучасний соціально-економічний стан України, вимоги до державного регулювання туристичної галузі пов'язані з суспільними очікуваннями та інтересами. Державне регулювання розвитку сфери туризму є досить складним процесом, який охоплє процедуру розробки та обґрунтування основних напрямів державної політики у цій сфері, визначення механізмів та інструментарію її здійснення. Світовий досвід довів, що туристична сфера – це не лише показник культурного розвитку держави, а й масштабна та надзвичайно важлива стратегічна галузь національної економіки, інвестиційно привабливий вид економічної діяльності й досить потужне джерело валютних надходжень у державний бюджет. Основними принципами державного регулювання розвитку туризму є: визначення й підтримка пріоритетних напрямів діяльності туристичної сфери та забезпечення умов для її розвитку; здійснення захисту і підтримки українських туристичних об'єднань, туроператорів, турагентів, туристів; створення іміджу України як країни зі сприятливими умовами для розвитку туризму, де забезпечуються права людини на відпочинок, свободу пересування в процесі подорожей тощо. Соціальна затребуваність і суспільні очікування українців щодо туристичних послуг посилюють актуальність порушеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню різних аспектів туристичної сфери присвячено наукові праці багатьох учених: М. Мальська [10], Г. Папирян (економіка туризму [11] та ін. Проблема державного регулювання туристичної галузі розглядалася такими дослідниками, як: Н. Антонюк, Ю. Занько (Державна політика України у сфері туризму: досвід і проблеми реалізації [1]), О. Бартошук (зарубіжний досвід розвитку індустрії туризму [2]), А. Близнюк, Л. Давиденко, Н. Коніщева (шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання сфери туризму [3]), О. Давидова (моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності [5]), І. Кравчук (перспективи впровадження зарубіжного досвіду державного регулювання розвитку туризму [8]) та ін.

Мета статті – висвітлити основні принципи, напрями державного регулювання розвитку туристичної галузі України; розкрити функції держави щодо ефективного розвитку індустрії туризму.

Виклад основного матеріалу. Туризм є найдинамічнішим сектором сфери послуг, особливий вид споживання матеріальних і духовних благ, послуг і товарів, що поступово виокремлюється в самостійну галузь господарства [10].

Туризм – це «складна система, в якій тісно переплетені інтереси багатьох галузей економіки, екології, культури, безпеки, зайнятості населення, розвитку туристської інфраструктури. Саме туристична індустрія є тим потужним соціально-економічним і політичним чинником, який визначає розвиток економіки та політику багатьох країн і регіонів світу, їхню міжнародну інтеграцію» [13, с. 8]. Належне функціонування та розвиток туристичної галузі в Україні може стати можливим завдяки впровадженню ефективного державного регулювання.

Загалом, поняття «державне регулювання» тлумачиться як один з його методів, а саме економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого й контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами і громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [9, с. 47]

Державне управління в галузі туризму здійснює спеціалізований центральний орган виконавчої влади – Міністерство культури і туризму України. У структурі міністерства функціонує Державна служба туризму та курортів, яка є правонаступницею Державної туристичної адміністрації України [1].

Згідно з [6, с. 82], органами державної влади загальної компетенції, що здійснюють регулювання у сфері туризму, є: Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади; Президент України – глава держави, гарант Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; судові та правоохоронні органи ((Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура, органи внутрішніх справ та інші правоохоронні органи); місцеві державні адміністрації (виконавча влада в областях і районах, містах Києві та Севастополі), органи місцевого самоврядування (право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції ізаконів України), інші органи в межах їхньої компетенції.

Органи державної влади спеціальної компетенції, що здійснюють регулювання у сфері туризму: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) як центральний орган виконавчої влади,

діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України; Мінекономрозвитку (головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує також формування та реалізує державну політику у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів); Управління туризму та курортів як самостійний структурний підрозділ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; структурні підрозділи з питань туризму в складі обласних, Київської та міських державних адміністрацій.

У Законі України «Про туризм» зазначено, що державним регулюванням туризму є здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та контролю за діяльністю у сфері туризму з метою забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, захисту навколишнього природного середовища, підвищення рівня туристичного обслуговування та забезпечення безпеки туризму. В цьому Законі закріплено найважливіші законодавчі положення щодо місця й ролі туризму в державі, принципів реалізації державної політики у сфері туризму [12].

Мета державного регулювання у сфері туризму полягає в забезпеченні умов для розвитку туризму, створенні рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку туристичних послуг, гарантуванні безпеки туризму та захисту прав і законних інтересів туристів.

Згідно з Законом України «Про туризм» [там само], державне регулювання туристичної сфери охоплює такі напрями:

1) пряма участь держави у розвитку туризму (розроблення правових засад здійснення туристичної діяльності – ліцензування, сертифікація туристичних послуг тощо); залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій у розвиток туристичної галузі, створення нових робочих місць, забезпечення умов для перетворення туризму у високорентабельну галузь економіки України; надання гарантій щодо захисту споживачів туристичних послуг (запровадження обов'язкового фінансового забезпечення відповідальності туроператорів/турагентів перед туристами, здійснення обов'язкового страхування туристів (медичного та від нещасних випадків) тощо; забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб; спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму тощо);

2) законодавче забезпечення становлення й розвитку туризму, захист національного ринку туристичних послуг і створення конкурентоспроможного національного турпродукту (нормативне регулювання відносин у сфері туризму; створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання;

3) державний контроль за діяльністю в галузі туризму (визначення умов провадження туристичної діяльності (ліцензійних вимог), стандартизації та сертифікації туристичних послуг; визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; встановлення системи статистичного обліку і звітності у сфері туризму та курортно-рекреаційного комплексу; організація здійснення контролю за якістю наданих туристичних послуг; накладення стягнень і вжиття інших заходів за порушення законодавства в галузі туризму);

4) захист добросовісної конкуренції на ринку туристичних послуг й запобігання монополізму.

Відповідно до вищезазначеного Закону, держава зобов'язана сприяти розвитку туристичного бізнесу; визначати напрями туристичної діяльності; підтримувати й захищати українських туристів, туристичні фірми; формувати уявлення про Україну як країну з величезними потенційними туристичними можливостями, зміцнювати авторитет країни на ринку туристичних послуг у світі.

Державне регулювання туристичної діяльності – це «система дій і заходів держави щодо вибору та застосування сукупності інструментів, за допомогою яких здійснюється прямий або опосередкований вплив на об'єкти й суб'єктів туристичної діяльності та створюється сприятливе середовище для розвитку цього виду діяльності» [4, с. 34].

Головними принципами державного регулювання розвитку туристичної галузі України вважаються такі: комплексність (цілісний інтегрований підхід з врахуванням усіх можливих наслідків впливу туризму); стійкість (задоволення потреб нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби); обґрунтованість, забезпеченість ресурсами, узгодженість планів розвитку з параметрами зовнішнього і внутрішнього середовища; залучення до участі у прийнятті рішень та реалізації їх стейкхолдерів (держави, місцевих громад, підприємців, громадських організацій); відкритість (надання інформації про плани й очікувані результати їхньої реалізації, поширення позитивного практичного досвіду); постійний моніторинг і

регулювання туристичної діяльності з метою зниження антропогенного навантаження на території; управління ризиками (попередження та мінімізація шкоди суспільству й довкілл, відшкодування збитків у випадках завданої шкоди).

Державне регулювання туристичноїгалузі здійснюється в трирівневому вимірі: законодавчому (розробка та прийняття ефективної нормативно-правової бази розвитку туризму, що регламентує норми організації туристичної діяльності в країні); адміністративному (створення дієвого апарату управління з системи органів різних рівнів, що регулюють розвиток туристичної сфери); економічного (перегляд норм оподаткування суб'єктів ринку туристичних послуг).

Основними функціями держави щодо ефективного розвитку туризму є:

виконавча (спрямована на забезпечення застосування встановлених норм у відносинах між суб'єктами туристичної діяльності, що ґрунтується на владних повноваженнях і включає заходи заборони, дозволу та примусу); контролююча (здійснюється уповноваженими державними органами та суб'єктами туристичної діяльності з метою захисту прав та інтересів їхніх учасників); нормативне регулювання відносин у сфері туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); визначення та реалізація основних напрямів державної політики у сфері туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму, способу класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку та реалізацію програм розвитку туризму; визначення засад безпеки туризму; ліцензування у сфері туризму, стандартизації й сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; встановлення системи статистичного обліку і звітності у сфері туристичного та курортно-рекреаційного комплексів; організація та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму; визначення пріоритетних напрямів і координація наукових досліджень та підготовка кадрів у галузі туризму; участь у розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

Слід зазначити, що державне регулювання туристичної галузі в Україні здійснюється у проявах і формах, які є вираженням реалізації певного засобу державного регулювання туристичної діяльності, а саме: нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів туристичного підприємництва; видача паспорта туристичного об'єкта; ведення ліцензійного реєстру суб'єктів туроператорської діяльності; ведення реєстрів свідоцтв про встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання); контролю за дотриманням Ліцензійних умов здійснення туроператорської діяльності; застосування уповноваженими державними органами заходів впливу. Важливим у цьому контексті є організаційно-кадрове забезпечення окреслених заходів.

Держава сприяє розвитку вітчизняної туристичної галузі, здійснюючи професійну підготовку фахівців для індустрії туризму; підтримуючи наукові дослідження у туристичній сфері та участь українських туроператорів у міжнародних туристичних програмах тощо; заохочуючи створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і українських громадян, збереження природної, історичної, культурної спадщини; забезпечучи зміцнення міжнародних контактів тощо.

Проте, проблемами, що існують у контексті державного регулювання розвитку туризму в Україні є: відсутність чіткої стратегії розвитку туристичної галузі й ефективного регулювання її з боку держави; недостатня якість надання туристичних послуг; слабка інформованість населення про готелі, інші заклади відпочинку, тури по країні, туристичні послуги; податковий тягар для об'єктів туристичної діяльності тощо.

Наразі гальмує розвиток туристичної галузі в Україні відсутність уваги і підтримки з боку виконавчої влади [7, с. 136]. А відтак потребують оновлення: система транспортного обслуговування туристів; рекреаційно-туристичне забезпечення; напрями використання та охорони туристичних ресурсів тощо. Необхідно вдосконалити регіональні стратегії розвитку туризму, посилити міжнародне співробітництво у цій сфері, збільшити туристичну привабливість України для потенційних вітчизняних та іноземних інвесторів.

Висновки. Отже, державне регулювання розвитку туристичної сфери – це вид діяльності держави, який передбачає цілеспрямований вплив на цю галузь завдяки дієвому механізму державного управління з метою досягнення визначених стратегічних завдань. Розвиток туризму сприяє отриманню значних коштів до державного бюджету, підвищенню доходів суміжних галузей економіки.

Сучасні соціально-економічні умови вимагають зважених управлінських рішень органів виконавчої влади щодо туристичної діяльності на всіх рівнях: загальнодержавному, регіо-

нальному, локальному, адже розвиток туризму впливає на національну економіку країни й на соціально-економічне зростання її регіонів. Від ефективності організаційного забезпечення процесу державного регулювання розвитку індустрії туризму й загалом від туристичної політики держави залежить і конкурентоспроможність України на світовому ринку туристичних послуг, що, безумовно, посилює її авторитет на міжнародній арені.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонюк Н. В., Занько Ю. С. Державна політика України у сфері туризму: досвід і проблеми реалізації. *Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини»*. 2008. Вип. 24. С. 7–12.

2. Бартошук О. В. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід). *Держава і регіони. Серія«Економіка та підприємництво»*. 2011. № 2. С. 62–68.

3. Близнюк А. М., Давиденко Л. І., Коніщева Н. Й. Механізми державного регулювання сфери туризму: сутність і шляхи удосконалення. *Вісник ДІТБ. Серія «Економіка, організація і управління підприємствами (у туристичній сфері)»*. 2007. № 11. С. 76–84.

4. Давидова О. Г. Державне регулювання розвитку туристичної діяльності в Україні : автореф. дис. …канд. екон. наук : 08.00.03. Вищий навчальний заклад Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі». Полтава, 2013. 20 с.

5. Давидова О. Г. Моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності: світовий досвід. *Ефективна економіка*. 2012. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=1480.

6. Державне регулювання сфери туризму України в контексті процесів євроінтеграції / за заг. ред. В. Г. Герасименко, О. Л. Михайлюк. Київ : ФОП Гуляєва В. М., 2019. 332 с.

7. Дишловий І. О., Светлична Д. О. Новітні тенденції в стратегічному управлінні організаціями туристичної індустрії. *Механізм регулювання економіки*. 2011. №1. С. 128–137.

8. Кравчук І. В. Державне регулювання розвитку туризму: зарубіжний досвід та перспективи впровадження. *Вісник Львівського національного університету. Серія «Міжнародні відносини»*. 2008. Вип. 24. С. 134–141.

9. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Атіка, 2005. 240 с.

10. Мальська М. П., Худо В. В., Цибух В. І. Основи туристичного бізнесу : навчальний посібник. Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2003. 360 с.

11. Папирян Г. А. Экономика туризма. Москва : Финансы и статистика, 2000. 208 с.

12. Про туризм : Закон України від 15.09.95 № 324/95-ВР. Київ, 2014. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/.

13. Юрченко С. А. Инфраструктура мира : учебное пособие. Харьков : ХНУ им. В. Н. Каразина, 2006. 328 с.

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОЇ ОСВІТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF INNOVATIVE EDUCATION AT THE LOCAL LEVEL

УДК 352: 37.01
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.24

Козарь Т.П.
докторант
Класичний приватний університет

У статті проаналізовано поширенням арсеналу відповідних механізмів потребу в усе більшій підтримці сталого розвитку територій освітніх процесів й переходу до стану, який описано вже широко вживаним поняттям «освітній розвиток». Показано, що сучасний освітній розвиток як об'єкт управління вимагає зв'язку з програмно-цільовими підходами як засобами, за допомогою яких ціле спрямовується й окреслюється траєкторія розвитку. Наголошено на ризикованість процесів освітнього розвитку, з огляду на те, що в управлінні доводиться все частіше звертатися до врахування цієї особливості при реалізації освітніх стратегій, переважно якими і втілюють у життя суспільні блага. Практичним наслідком цього є необхідність надавати стратегіям освітнього розвитку ризик-орієнтованого характеру. У свою чергу, цього можна досягнути застосуванням такого програмно-цільового інструменту, як управління проектами. Ризикова природа лежить в основі виявленого зв'язку високої конкуренції та антикризової діяльності, а сформований механізм орієнтує на проактивний профіль антикризових дій, що передбачає високу інноваційну активність з огляду на запобігання кризі в освітній діяльності. Показано, що така інтегрована мережева структура, як освітній кластер, є високо результативною формою інноваційного освітнього розвитку внаслідок реалізації в ній зазначених зв'язків із синергетичним ефектом.

У статті розглянуто складність створення муніципального освітнього кластера як ділової одиниці, запропоновано контекстуальну модель реалізації освітніх кластерних ініціатив, призначенням якої є дослідження й формування належного суспільно-економічного та соціального «контексту» створення освітнього кластера на етапі його ініціалізації, створення за ініціативою й соціальним замовленням органу місцевого самоврядування умов для органічної «вбудови» кластера в місцевий ринковий простір. Методико-технологічна модель створення муніципального кластера з використанням проектного підходу дає змогу підвищити системність робіт з формування концепції освітнього кластера, визначення його життєздатності та корисності для різних груп, закріпити відповідальність учасників проекту.

Модель оцінювання успішності освітнього розвитку територіальних громад сформовано з використанням методології збалансованої системи показників. Оцінювання здійснюють у двох аспектах: функціональний передбачає вимірювання динаміки приросщення та ступеня використання освітнього потенціалу території через індикатори, визначені за модифікованими проекціями збалансованої системи показників; цільовий - визначення динаміки основних показників сталого розвитку. Такий підхід забезпечує комплексність оцінювання та враховує як безпосередній, так і опосередкований вплив результатів освітнього розвитку територіальних громад.

Ключові слова: *політика, кластер, інноваційна освіта, пріоритет, управління освітою, децентралізація, місцеве самоврядування, навчальні заклади, реформування, освітня політика.*

The article analyzes the arsenal of relevant mechanisms, the need for increasing support for sustainable development of educational processes and the transition to a state that is described by the already widely used concept of «educational development». It is shown that modern educational development as an object of management requires a connection with program-target approaches as a means by which the whole is directed and the trajectory of development is determined. High risks of educational development processes are noted, taking into account the fact that in management more and more often it is necessary to take into account this feature in the implementation of educational strategies, mainly which implement public goods.

The practical consequence of this is the need to provide risk-oriented educational development strategies. In turn, this can be achieved by using such a program-targeted tool as project management. The risky nature underlies the discovered connection between high competition and anti-crisis activity, and the formed mechanism focuses on the proactive profile of anti-crisis actions, providing high innovative activity taking into account crisis prevention in educational activities. It is shown that such an integrated network structure as an educational cluster is a highly effective form of innovative educational development as a result of the implementation of the links with the synergetic effect indicated in it.

The article considers the complexity of creating a municipal educational cluster as a business unit, proposes a contextual model of educational cluster initiatives, the purpose of which is to study and form the appropriate socio-economic and social «context» of creating an educational cluster at the stage of its initialization. local government conditions for the organic «embedding» of the cluster in the local market space.

Methodical and technological model of creating a municipal cluster using a project approach allows to increase the system of work on the formation of the concept of educational cluster, determining its viability and usefulness for different groups, to consolidate the responsibility of project participants. The model for assessing the success of educational development of territorial communities is formed using the methodology of a balanced scorecard. Evaluations are carried out in two aspects: functional provides for measuring the dynamics of growth and the degree of use of the educational potential of the territory through indicators determined by modified projections of a balanced scorecard; target - determining the dynamics of the main indicators of sustainable development. This approach provides a comprehensive assessment and takes into account both direct and indirect impact of the results of educational development of territorial communities.

Key words: *policy, cluster, innovative education, priority, education management, decentralization, local government, educational institutions, reforms, educational policy.*

Постановка проблеми. У характеристиці формації сталого розвитку стає ключовим феномен «інноваційності». Загальновизнано, що введення новацій в економічний обіг (з наступною їх комерціалізацією)є інструментом посилення економічних механізмів усіх форм виробництва і різкого підвищення рівня та якості життя людей. Інноваційні процеси внаслідок своєї специфіки поєднують науку, техніку, виробництво, підприємництво, фінансовий сектор, маркетинг і менеджмент. І звичайно, інноваційні процеси не можуть оминути освіту.

Сьогодні на перше місце умінь і навичок виходить «створити», а не «запам'ятати і відтворити». Це завдання колосальної педагогічної і дидактичної складності для всіх вищих навчальних закладів. Розвивати у студентів здатність евристичного мислення, пошуку принципово нових рішень...Не те, що нестандартних, а таких, яких раніше взагалі не було в світі»[1].

Принциповим значенням характеру управління освітою в процесі формування нових освітніх систем. Особливості управління цією системою в наступі тисячоліття виражаються у необхідності вирішення проблеми освіти не лише на рівні національних освітніх систем, ні на рівні національної громадської політики, ні в міжнародному, глобальному рівнях. Це, в свою чергу, вимагає видання державного пріоритету в розвитку перспективних освітніх систем, перегляду ролей і функцій держави у фінансуванні та організації освіти, залучення у сферу освіти внебюджетних коштів та податкового стимулювання інвестицій у неї, використання у вирішенні проблеми освіти різних соціальних інститутів, головним у формі, підприємстві та сім'ї, а також перегляді роли навчальних та власних навчальних закладів в організації освітнього процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській педагогічній науці існують найрізноманітніші трактування понять «інновація»,»інновація в навчанні»: «інновація – це оновлення, зміни, впровадження нового/новизни» (Л.Г.Вікторова); «процес створення, розповсюдження, засвоєння і використання нововведень» (З.А. Абасов); «інновація – кінцевий результат творчої діяльності у вигляді нової чи удосконаленої продукції, нового чи удосконаленого технологічного процесу» (В.І.Слободчиков); «процеси введення та освоєння педагогічних нововведень» (В.І. Сафіулін); «новизна, що істотно змінює результати освітнього процесу, створюючи при цьому удосконалені чи нові освітні, дидактичні, виховні системи; зміст освіти; освітні педагогічні технології; методи, форми, засоби розвитку особистості, організацію навчання і виховання; технології управління навчальними закладами, системою»(Л.І.Даниленко) та інші.

Мета статті – обґрунтування положень щодо визначення сучасної інноваційної освіти на місцевому рівні. Вивчення високої інноваційної активність з огляду на запобігання кризі в освітній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Важливості проблеми цивілізаційної модернізації системи освіти, переживаючи далеко не найкращі часи. Можливості отримувати дійсно ефективну освіту - все це життєво важливі умови виживання, ані успіху, достойної життя в нашому непрості для рядового громадянина громадськості. Не можна забувати про те, що багато з планованого потрібно вже сьогодні і шукати можливі прийнятні форми його реалізації. Основними умовою вирішення цих та багатьох інших проблем є створення системи відкритого навчання та ефективне вдосконалення сучасної інноваційної освіти. Особливостями сучасного етапу в розвитку систем освіти, необхідністю реформування цієї системи та перепон вже явних перекосів та труднощів у процесі первинних перетворень. Сучасні переміщення заставляють політиків розглядати освіту як вищий пріоритет у системі державних цін. Одно фактично становить єдиний механізм, який може забезпечити створення виробничого інтелекту, формувати нове суспільне знання, нове осмислення, здатне змінити прагматизм людини та стабілізувати справжні національні орієнтації та ціни.

Освіта є безперервним атрибутом та параметром практичної користі та ефективністю функціонування політичної еліти сучасних державних установ. Концептуально-наукове забезпечення соціально-економічних та політичних перетворень має наукові основи, однак, наука представляє політичну практику багатоваріантного вибору практично-політичних рішень. Новий вибір окремого варіанта соціально-політичних перетворень та його практична реалізація всебічно залежить від позицій політиків-практиків, що є в відомій мірі від ступенів інтелектуальності та створення політичної еліти держави.

Ще більша потреба в освіті політичної еліти випробовує державу, яка знаходиться в перехідних, кризисних обставинах розвитку, невизначеності, яка вимагає уточнених політичних технологій, а їх, по мережах, необхідно знати. Проблема освіти в сучасному світі є традиційним об'єктом уваги зі сторін зарубіжних та державних авторів, що розглядають різні його аспекти.

Можливо видати кілька напрямків, розкриваючи взаємозв'язок суспільства та освіти, політики та освіти, управління сучасним освітою, актуальні проблеми освітньої політики, досвід західних держав у освітній сфері та інші. До першого направлення можна віднести роботу вітчизняних та зарубіжних авторів, посвячені взаємовпливи суспільства та освіти, соціальний фактор детермінації систем освіти, ролі освіти в розвитку людської цивілізації, в цілому - традиційній та сучасній філософії освіти. Друге - окремі аспекти взаємозв'язку і взаємодії освіти і політики, освіту як соціального інституту суспільства, впливу інститутів громадянського суспільства на систему освіти, ролі держави в регулюванні процесів і явищ освітньої практики. Третє - джерела, в яких аналізуються внутрішні процеси і явища, характерні для сучасних освітніх систем, протиріччя і тенденції розвитку цих систем, характеристика глобальних і національно-державних систем освіти, світовий досвід освітньої практики і національні пріоритети його реалізації. Четвертий - дослідження проблеми інформатизації сучасного навчання. П'ятий - робота вітчизняних авторів, присвячений проблем освітньої філософії, політики і практики переосмислення острова соціально-економічної кризи, освоєння місць и ролей освіти в умовах становлення державності, бачення тенденцій подальшого вдосконалення та розвитку систем освіти.

Очевидно, що одні з визначень зазначеного поняття є досить загальними, такими, що не вказують на суттєві ознаки, які вирізняють інновації серед інших явищ і процесів, притаманних сучасній системі освіти; інші привертають увагу намаганням їхніх авторів визначити посутності якості, властиві саме інноваціям у педагогічному середовищі. Нерозуміння сутності інновацій ставить під сумнів спроможність освітянської галузі ефективно формувати нових інноваторів, потреба в яких гостро відчувається суспільством. Як наслідок –маємосуттєве зниження якості освіти та повільні еволюційні зміни в економіці. За рейтингом національних системи вищої освіти (U21 Rankingsof National Higher Education Systems 2019) Україна посідає 41 місце (із 50 можливих), поступаючись Польщі (32 місце) і навіть Південній Африці (39 місце) [2]. За кількістю науковців ми продовжуємо посідати одне з чільних місць у світі, свій інноваційний потенціал Україна використовує незадовільно: якщо урозвинених країнах питома вага інноваційно активних підприємств становить 60…70%, то у настаких підприємств близько 12%. В Україні домінують застарілі 3-й і 4-й технологічні уклади (95% промислового виробництва) в той час, коли у розвинених країнах панівним є 5-й уклад і простежується бурхливе становлення найсучаснішого, 6-го технологічного укладу[3]

Інновації в освіті – це створення і використання новітнього інтелектуального продукту шляхом оволодіння соціально значимим досвідом людства, втіленому в знаннях, уміннях, творчої діяльності та емоційно-ціннісному відношенні до навколишнього світу, з метою отримання суб'єктами інновацій (учнями, викладачами, власниками освітніх установ та ін.) усвідомлених переваг (фінансових, споживчих, соціальних) [4]. Слід відмітити, що впровадження інновацій в освітній процес – нелегка справа. Щоб транслювати знання, необхідно досягти їх певної стабільності. Трансльоване знання лише тоді успішно транслюється, якщо воно незмінно. Важко транслювати знання, якщо вони нестійкі, якщо вчитель не вірить, що пізнання «залишаться» назавжди» [5]. Таким же консервативним, як і освіта, є й суспільство в цілому. Тому інноватор, людина (винахідник, раціоналізатор, новатор), який хоче зробити щось по-своєму, не так, як було раніше, повинен спочатку бути готовим до неприйняття нововведення як суспільством, так і системою освіти.

Отже, завдання сучасної інноваційної освіти випускати на ринок праці людину, яка вміє вчитися новим предметним галузям, у якої є базисні знання, що дозволять їй оволодіти максимумом нових компетенцій у короткі терміни та бути затребуваним на ринку праці.

Тому, з огляду на вищезазначене пропонуємо удосконалене визначення поняття сучасні інноваційна освіти України, як складової системи освіти України, яка є комплексом педагогічних, організаційно-управлінських заходів, які забезпечують оволодіння громадянами певним набором знань, навиків, умінь, що надасть можливість їм опановувати нові компетентності, за допомогою яких громадяни будуть затребуваними на ринку праці.

Якщо ж розглядати державне регулювання системи інноваційної освіти на Україні, проецируючи її на міжнародний досвід, слід зазначити, що дане регулювання здійснюється за допомогою прийняття основоположних документів, які визначають державну політику в частині напрямів її розвитку та модернізації.

Удосконалення структурної мережі освітніх установ в системі інноваційної освіти є в даний час одним із найважливіших напрямків її модернізації. Дане удосконалення мережі освітніх установ системи інноваційної освіти може здійснюватися за двома напрямками: об'єднання вузькоспеціалізованих середніх

спеціальних навчальних закладів і створення багаторівневих освітніх установ.

Висновки і пропозиції. В результаті проведеного дослідження було обґрунтовано положення щодо визначення інноваційної освіти на місцевому рівні. В умовах обмежених фінансових ресурсів постає питання про оптимальний розподіл на місцевому рівні. Тому, при розподілі коштів між спеціальностями системи освіти повинна бути врахована існуюча диференціація галузей, обумовлена різним впливом на подальший розвиток суспільства і економіки країни (регіону), а також реальний попит населення на ті чи інші види освітніх послуг. Також, спираючись на досвід зарубіжних країн наголошено на необхідності підвищення рівня престижності спеціальностей, поступово змінюючи менталітет населення в цьому напрямку.

Серед гострих проблем сучасної інноваційної освіти України дослідники найчастіше відзначають економічну й політичну нестабільність у суспільстві; змінні напрями розвитку освіти; потреба модернізації структури підготовки робочих кадрів відповідно потреб ринку праці; незбалансованість потреб особистості й суспільства в професійних освітніх послугах; недостатнє бюджетне фінансування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Виступ ректора Харківського національного університету імені Каразіна Віля Бакірована міжнародній конференції «Кадровий потенціал сучасних освітніх систем: стан і перспективи» 18 лютого 2016 р. Електронний доступ: http://www.ostrovok.lg.ua/sociology/nauka/vil-bakirov-esli-universitety-otkazhutsya-ot-etoy-missii-ee-ne-smozhet-vzyat-na-sebya-ni-odin-drugoy

2. Universitas21: Рейтинг национальных систем высшего образования 2019 года. Електронний доступ: https://universitas21.com/what-we-do/u21-rankings/u21-ranking-national-higher-education-systems-2019

3. Смирнов В.А. Фізико-математична освіта: ключовий фактор сталого розвитку і суспільств знання /В. А. Смирнов, О. П. Руденко // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Природнича освіта і наука для сталого розвитку України : проблеми і перспективи» (13 жовтня 2014 року, м. Глухів). Суми : Вид-во «Ярославна», 2016. 276 с. С. 63-67.4.

4. Смирнов В.А. Инновации : философские и методологические основания/ В. А. Смирнов// Інноваційний розвиток вищої освіти: глобальний та національний виміри змін : матеріали науково-практичної конференції (4-5 березня 2014 року, м. Суми). Том 1. Суми : Вид-во СумДПУ, 2017. 316 с. –С. 31-34.5.

5. Пигров К. С. Инновации и образование. // Сб. матер. конф. [Серия «Symposium», вып. 29]. –СПб. : Санкт-Петербургское философ. об-во, 2009.–С.11–15.).

МЕХАНІЗМ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

THE MECHANISM OF INFORMATION SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF THE HEALTH CARE SYSTEM

УДК 351.9: 336.14 (477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.25

Лебедєв А.О.
аспірант
Класичного приватного університету

Автор визначає інформаційну інфраструктуру системи охорони здоров'я як спеціалізоване інформаційне середовище, засноване на сучасних телекомунікаційних технологіях, яке діє в комплексі специфічних процесів, елементів та систем, функціонування яких сприятиме ефективній діяльності системи охорони здоров'я. Інформаційна медична інфраструктура має бути представлена у вигляді взаємодії її елементів: телекомунікаційних каналів зв'язку, локальних комп'ютерних мереж, банків даних, інформаційно-аналітичних комп'ютерних центрів, спеціалізованих реєстрів. Зазначається, що функціонування цієї інфраструктури передбачає наявність та взаємодію інформаційних потоків, які становлять собою такі види інформації: директивна, статистична, нормативна-правова, наукова тощо.

Складність і динамічність сучасної організаційної та економічної діяльності галузі охорони здоров'я визначають необхідність застосування концепції логістики при вирішенні проблем, пов'язаних з удосконаленням інформаційного забезпечення процесу державного управління. Загалом пріоритети застосування концепції та методології логістики для реалізації завдань системи охорони здоров'я повинні визначатися не тільки проблемами, що пов'язані з управлінням потоковими процесами, а й з проблемами трансформації та адаптації галузі охорони здоров'я до ринкових умов та умов побудови в Україні інформаційного суспільства. Слабкість управління системою, що виявляється у відсутності стратегічної орієнтації, інтеграції та координації діяльності на всіх її рівнях, стає основною причиною низької ефективності реформаційних процесів, які відбуваються в галузі охорони здоров'я. Для вирішення питань упровадження в практику державного управління системою охорони здоров'я більш дієвих механізмів з орієнтацією на широку інформатизацію галузі автор пропонує розглянути концепцію розвитку інформаційної системи охорони здоров'я. Реалізація цієї концепції дасть змогу комплексно та всебічно вирішувати питання стосовно ефективного руху інформаційних потоків, здійснювати стратегічне планування, створювати необхідні передумови для впровадження нових методів лікування, новітніх інформаційних технологій, маркетингу, фінансового менеджменту тощо.

Ключові слова: *інформаційне забезпечення, інформаційна медична інфраструктура, концепція розвитку інформаційної системи охорони здоров'я, стратегічна орієнтація, координація діяльності.*

The author defines the information infrastructure of the health care system as a specialized information environment based on modern telecommunications technologies, which operates in a set of specific processes, elements and systems, the operation of which will contribute to the effective operation of the health care system. Medical information infrastructure should be presented in the form of interaction of its elements: telecommunication channels, local computer networks, data banks, information and analytical computer centers, specialized registers. It is noted that the functioning of this infrastructure involves the availability and interaction of information flows, which are the following types of information: policy, statistical, regulatory, scientific, etc.

The complexity and dynamism of modern organizational and economic activities of the health care sector determine the need to apply the concept of logistics in solving problems related to improving the information support of public administration. In general, the priorities of the application of the concept and methodology of logistics for the implementation of the health system should be determined not only by the problems related to the management of flow processes, but also with the problems of transformation and adaptation of the health sector to market and construction conditions in Ukraine. information society. Weak governance of the system, manifested in the lack of strategic orientation, integration and coordination at all levels, is the main reason for the low efficiency of the reform processes taking place in the field of health care. In order to solve the implementation of more effective mechanisms in the practice of public administration of the health care system with a focus on broad informatization of the industry, the author proposes to consider the concept of development of the health care information system. The implementation of this concept will allow comprehensively and comprehensively address issues related to the effective movement of information flows, carry out strategic planning, create the necessary conditions for the introduction of new treatments, the latest information technologies, marketing, financial management and more.

Key words: *information safety, information medical infrastructure, concept of development of information system and health protection, strategic organization, coordination of activities*

Постановка проблеми. Реалізація логістичної концепції державного управління розвитком інформаційного забезпечення системи охорони здоров'я дасть можливість відповідним органам здійснювати управління та моніторинг, а також раціональний розподіл фінансових фондів, а також допоможе виявити всі витрати в організації процесу вдосконалення розвитку інформаційної складової системи охорони здоров'я. В результаті це приведе до виконання комплексу завдань, спрямованих на активне використання інформаційно-комунікаційних технологій, стимулювання розвитку української системи охорони здоров'я, забезпечення умов для універсального доступу всіх суб'єктів системи до інформаційної інфраструктури системи охорони здоров'я.

Мета статті. Дослідити механізм інформаційного забезпечення розвитку системи охорони здоров'я та розглянути концепцію розвитку інформаційної системи охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Механізм інформаційного забезпечення розвитку системи охорони здоров'я був предметом дослідження С. Г. Бугайцова, Ю. В. Вороненко, Т. С. Грузєва, О. П. Гульчія.

Сучасній галузі охорони здоров'я притаманні тенденції децентралізації, яка розглядається як основний елемент реформування сектору охорони здоров'я в багатьох країнах.

Децентралізація вважається ефективним способом покращення медичного обслуговування, сприяє забезпеченню більш оптимального розподілу ресурсів з урахуванням потреб, залученням населення до процесу визначення пріоритетів, а також зменшення нерівності в доступі до послуг галузі охорони здоров'я. Вона розглядається у двох аспектах. Перший – як політична мета, оскільки забезпечує участь населення в процесі охорони здоров'я та передбачає підзвітність урядових чиновників, оптимізує роботу органів місцевого самоврядування. Другий аспект полягає в передачі відповідальності з центру в регіони.

Децентралізація визначається як розподіл чи передача владних повноважень в галузі державного управління, планування та прийняття рішень із національного на субнаціональний рівень. Заклади, які управляються з позицій децентралізації, мають низку переваг. Серед них: більш ефективна діяльність закладів охорони здоров'я, оскільки посадовці на місцях здатні швидше визначати проблеми та можливості їх вирішення; гнучке та прискорене реагування на змінювані обставини та потреби системи охорони здоров'я тощо.

Застосування децентралізованого підходу до управління системою охорони здоров'я передбачає вирішення низки питань, а саме: рівень, на якому повинна здійснюватися децентралізація; механізм передачі повноважень регіональним органам державного управління системою охорони здоров'я в результаті децентралізації; завдання, які повинні вирішувати органи державного управління.

Що ж до новизни концепції, то вона полягає у впровадженні системного підходу, що передбачає врахування ключових елементів, які і впливають на прийняття рішень. Принцип системного підходу полягає в розгляді взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів системи для досягнення глобальної мети її функціонування.

Цей підхід свідчить про те, що головні властивості та результати функціонування логістичної системи залежать від складу та властивостей її складових. Треба зазначити, що системний підхід базується на таких принципах: єдність – паралельний розгляд системи як цілого і як сукупності окремих частин; мета – відповідальність за вибір мети; розвиток – урахування змінюваності системи, її здатність до розвитку, накопичення інформації з урахуванням динаміки середовища; ієрархія – супідрядність; невизначеність – урахування ймовірних подій; організованість – ступінь виконання рішень.

Особливість системного підходу в організації логістичної діяльності системи охорони здоров'я полягає в оптимізації функціонування не окремих елементів, а системи охорони здоров'я загалом. Такий підхід сприяє виробленню правильного способу мислення відносно процесу управління розвитком інформаційного забезпечення системи охорони здоров'я..

Наступним важливим напрямом концепції є стратегічне управління, що пов'язано зі значною кількістю проблем в галузі, вирішення яких потребує саме його. Ефективність стратегічного управління доведена його активним використанням саме в період трансформації суспільного управління, що сприяє системному перетворенню в будь-якій соціально-економічній системі.

Необхідність упровадження концепції логістики в систему охорони здоров'я, що потребує розробки пропозицій, спрямованих на вдосконалення організаційно-управлінських механізмів реформування системи охорони здоров'я з урахуванням ринково орієнтованих змін соціально-економічного середовища на засадах логістики. Враховуючи те, що основною умовою досягнення цілей логістичного управління є погодження рішень стратегічних, тактичних і оперативних завдань суб'єкта господарювання, представимо логістичне управління системою охорони здоров'я у вигляді схеми.

Варто зазначити, що місія, цілі та завдання системи охорони здоров'я на сучасному етапі визначаються пакетом державних та урядових документів, відповідно до яких і формується зміст цих категорій. Місія системи охорони здоров'я як соціально-економічної системи – це забезпечення всіх громадян України соціальним правом на безкоштовну медичну допомогу гарантованих державою обсягу та якості.

Мета системи охорони здоров'я – вироблення стратегії управління на основі всебічного аналізу можливостей, які система може використовувати, та вжиття заходів

щодо забезпечення оптимального використання ресурсів для досягнення більш повного задоволення потреб населення медичною допомогою. Завдання системи охорони здоров'я – забезпечення збалансованості ресурсів в охороні здоров'я

Центральне місце в організації процесу стратегічного планування повинне належати стратегічному аналізу, що визначає базисний стан закладів охорони здоров'я, а також можливі шляхи покращення ситуації в запланованому періоді. Проведення такого аналізу передбачає узгоджену роботу апарату управління як медичних закладів, так і державних органів управління системою охорони здоров'я в період розробки концепцій, планів та програм соціально-економічного розвитку країни.

Суб'єктами системи охорони здоров'я є державні органи управління охороною здоров'я, установи галузі, лікувально-профілактичні заклади, населення. Створення такої системи дасть змогу перейти на новий рівень управління.

Логістична складова системи охорони здоров'я – це складна динамічна система, що складається із сукупності взаємодоповнюваних та взаємодіючих елементів, які формують та реалізують певні відносини між населенням, ЛПЗ і державними органами управління, та спрямована на ефективне використання всіх видів ресурсів – фінансових, матеріальних, інформаційних – для досягнення більш повного задоволення потреб населення в медичній допомозі при оптимальних витратах. Запропонована модель складається з шести етапів, реалізація кожного з яких передбачає відповідні дії органів державного управління, організаторів охорони здоров'я.

На першому етапі визначаються проблема та мета процесу інформатизації.

На другому етапі здійснюється аналіз існуючої бази та стану інформатизації, виявляються проблеми та конкретна потреба в інформаційних ресурсах, а також пошук та відбір інформаційних технологій з урахуванням медичного, соціального та економічного значення.

На третьому етапі вирішуються питання створення відповідної структури, функцією якої є безпосередня організація впровадження обраних технологій.

На четвертому етапі розробляються відповідні механізми запровадження інформаційних технологій, а саме правова регламентація впровадження, навчання персоналу, розробка та використання організаційно-економічного механізму, соціально-психологічна адаптація нововведень.

На п'ятому етапі здійснюється процес обліку впровадження технологій: йдеться про контроль за ходом упровадження, оцінку ефективності.

На останньому, шостому, етапі здійснюється діагностика нового стану системи, що передбачає проведення оцінки та аналізу змін, які відбулися в системі чи її окремому елементі.

Висновок. Інформаційну інфраструктуру системи охорони здоров'я визначимо як спеціалізоване інформаційне середовище, що ґрунтується на сучасних телекомунікаційних технологіях та діє в комплексі специфічних процесів, елементів та систем, функціонування яких сприятиме ефективній діяльності системи охорони здоров'я.

Інформаційна медична інфраструктура має бути представлена у вигляді взаємодії її елементів: телекомунікаційні канали зв'язку, локальні комп'ютерні мережі (госпітальні інформаційні системи), банки даних, інформаційно-аналітичні комп'ютерні центри, спеціалізовані реєстри. Функціонування цієї інфраструктури передбачає наявність та взаємодію інформаційних потоків, які становлять собою такі види інформації: директивна, статистична, нормативна-правова, наукова тощо.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що питання вдосконалення інформаційної системи галузі охорони здоров'я регіону потребує подальших розробок, системного та комплексного підходу до вирішення поставлених завдань. Виходячи з цього, пропонуємо розглянути модель реалізації логістичної концепції розвитку інформаційного забезпечення системи охорони здоров'я.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пономаренко В. М., Бодак В. М, Актуальні питання становлення інформаційного забезпечення ПМСД на засадах сімейної медицини. *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України.* 2002. № 4. С. 9–12.

2. Пономаренко В. М., Кальниш В. В., Майоров О. В. Шляхи інформатизації медичної галузі. *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України.* 2000. № 2. С. 54–58

3. Радиш Я. Ф. Рівень здоров'я громадян України як інтегральний показник соціальної політики та державного управління в галузі охорони здоров'я. *Вісник УАДУ.* 2002. № 3. С. 306–314.

4. Решодько Л. В. Інформатизація України у світлі концепції «Єдиної Європи». *Інформація і ринок.* 1993. № 2. С. 29–30.

5. Сердюк А. М., Тимченко О. І. Методологічні засади поліпшення медико-екологічної ситуації в Україні. *Екологія і безпека життєдіяльності.*2002. № 4. С. 3–9.

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ ЗАРОДЖЕННЯ ТА ЕВОЛЮЦІЯ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE: HISTORY OF ORIGIN AND EVOLUTION

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.26

Мостовий В.О.
Голова районної адміністрації
Запорізької міської ради

Проведено аналіз зародження публічно-приватного партнерства на територіях, що зараз відповідають територіальним кордонам України. Виділено основні кроки у формуванні ототожненого поняття державно-публічного партнерства, систематизовано події, які відповідають сформованому стану такого типу відносин сучасної України. Зазначено передумови, що призвели до еволюції публічно-приватного партнерства у світі, починаючи з формування першої такої форми як відкуп, що і нині є відомою складовою взаємовідносин, та події, які спричини виокремлення даного поняття на теренах України. Серед передумов зазначаються пострадянські трансформації та державотворчі процеси, що наклали свій відбиток на формування нормативно-правової бази та можливість взаємодії між державою та приватним сектором. У статті виділено основні моменти еволюції публічно-приватного партнерства в Україні у форматі прийняття основних документів: Господарського та Цивільного кодексів України, нормативно-правових актів, постанов, поправок, розпоряджень та доповнень. Прослідковано шлях, який вдалося пройти державі від нульової стадії, а саме від відсутності будь-якого розуміння процесів і взаємовідносин у площині публічно-приватного партнерства, до моменту наявності регулюючих актів та постанов. Зазначено умови, які викликали необхідність співпраці між державою та приватним сектором. Зокрема, на початку формування апарату даного типу взаємовідносин виникла необхідність розбудови та реконструкції інфраструктурного забезпечення міст. А також неспроможність тогочасної влади повністю відповідати, у рамках таких проектів, вимогам та потребам суспільства, у цілому дала поштовх до трансформацій та еволюції поняття публічно-приватного партнерства. У результаті визначено, що Україна як посткомуністична країна, перебуває на початковій стадії розвитку публічно-приватного партнерства, із дієвих та ефективних кроків еволюції відносин такого типу зазначається нормативно-правова база, доповнення законодавчої бази та низка реалізованих проектів, які потребують доопрацювання. До основних періодів розвитку відносяться 1999, 2003, 2010 та 2019 роки, де поштовхом для впровадження наступних правових актів став Закон України «Про концесії». Визначено ключові події розвитку та напрями змін у правовому регулюванні публічно-приватного партнерства (державно-публічного) в Україні.

Ключові слова: *публічно-приватне партнерство, державно-публічне партнерство, концесія, договір концесії.*

The analysis of the origin of public-private partnership in the territories that now correspond to the territorial borders of Ukraine is carried out. The main steps in the formation of the identified concept of public-public partnership are highlighted, the events that correspond to the current state of this type of relations of modern Ukraine are systematized. The preconditions that led to the evolution of public-private partnership in the world, starting with the formation of the first such form as redemption, which is still a known component of the relationship, and the events that led to the separation of this concept in Ukraine. Among the preconditions are post-Soviet transformations and state-building processes, which have left their mark on the formation of the legal framework and the possibility of interaction between the state and the private sector. The article highlights the main points of the evolution of public-private partnership in Ukraine in the format of the adoption of basic documents: Commercial and Civil Codes of Ukraine, regulations, resolutions, amendments, orders and additions. The path that the state managed to go from the zero stage, namely from the lack of any understanding of the processes and relationships in the field of public-private partnership, to the moment of the presence of regulations and resolutions. The conditions that necessitated cooperation between the state and the private sector are indicated. In particular, at the beginning of the formation of the apparatus of this type of relationship there was a need to build and reconstruct the infrastructure of cities. As well as the inability of the then authorities to fully meet, within such projects, the requirements and needs of society as a whole, gave impetus to the transformation and evolution of the concept of public-private partnership. As a result, it is determined that Ukraine, as a post-communist country, is at the initial stage of public-private partnership, efficient steps in the evolution of such relations include the legal framework, legislative additions and a number of implemented projects that need to be finalized. The main periods of development are 1999, 2003, 2010 and 2019, where the impetus for the implementation of subsequent legal acts was the Law of Ukraine «On Concessions». The key events of development and directions of changes in the legal regulation of public-private partnership (public-public) in Ukraine are identified.

Key words: *public-private partnership, concession, concession agreement.*

Постановка проблеми. Еволюція публічно-приватного партнерства зумовлена важким тягарем функцій, які має виконувати держава. Стан світової економіки призвів до об'єднання у загальних зусиллях держави та ринкових можливостей приватних підприємств. Поняття «публічно-приватного партнерства» формувалось набагато довше і є ширшим ніж державно-публічне партнерство [1]. Проте саме державотворчі процеси призвели до виокремлення даного поняття. Так, як більшість посткомуністичних країн перебувають на першій та

частково другій стадії розвитку публічно-приватного партнерства, їх досвід вивчався не у повному об'ємі та не був систематизованим, що перешкоджає подальшим перспективам впровадження такого типу партнерства. Щоб досягти результату у дії публічно-приватного партнерства в Україні, необхідно прослідкувати генезис та шляхи розвитку даного типу партнерства на теренах держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Шляхи впровадження та реалізації публічно-приватного партнерства (надалі ППП) пов'язані із історичним досівом у всьому світі. Завдяки успішній взаємодії держави та приватного сектору відбулась розбудова міст та цілих країн. Все частіше, щоб зрозуміти, що відбувається на сучасному етапі розвитку державотворчих процесів виникає необхідність повертатися до історичних витоків поняття та причин впровадження механізмів реалізації публічно-приватного партнерства.

Дослідженнями історії розвитку публічно-приватного партнерства займалася низка вчених Лебеда Т., Бойко О., Ганжа І., Сабецька Т. та Григорів С., роботи яких присвячено становленню та розвитку ППП. Зміст роботи [2] присвячений вивченню нових дефініцій та розвитку публічно-приватного партнерства як форми економічної співпраці між державним та приватним сектором. Надолішній П. та Піроженко Н. проводили теоретико-методологічні дослідження засад інституалізації ППП в Україні [3]. Де було визначено економічні та адміністративні умови розвитку даного типу партнерства, а також запропоновано співвідношення між поняттями та їх застосуванням. Квітка С. досліджував характеристики політичного впливу підприємництва у розвинених країнах та у контексті системних змін в Україні [4]. Значні дослідження провела Івашова Л. з точки зору теоретичних засад розвитку державно-приватного партнерства в Україні [5]. Запатріна І. досліджувала реалізацію інфраструктурних проектів за допомогою ППП [6], а також проблеми та перспективи розвитку ППП на теренах сучасної України [7].

Еволюція публічно-приватного партнерства дозволяє прогнозувати суттєві зміни, що можливі та неминучі у країні, яка розвивається. Причини зародження, становлення та розвитку такого типу відносин є невід'ємною складовою як державотворчих процесів, так і розвитку суспільства. З огляду, на світовий досвід та вклад у дослідження даної теми вченими, виникає необхідність більш детального огляду генезису та еволюції публічно-приватного партнерства в Україні.

Мета статті полягає в аналізі історії зародження та еволюції публічно-приватного партнерства на теренах Україні.

Виклад основного матеріалу. Процеси трансформацій відносин у суспільстві, що пов'язані зі змінами розподілу територій, соціалізації, індустріалізації та технічних революцій, призвели до формування особливого типу партнерства між державою та підприємцями – публічно-приватного партнерства, який на території України проявився у вигляді державно-публічного партнерства (далі ДПП) у всіх правових та нормативних актах.

Першою формою ППП був відкуп, який став відомий, ще у Персії, давньому Єгипті, Вавилоні та Давній Греції. Пізніше з'явилося поняття каперства, воно біло пов'язано із війнами та бажанням перемогти за рахунок об'єднання зусиль держави, мореплавців та власників суден.

Поява публічно-приватного партнерство у світі, у наближеному вираженні до сучасного, етапи якого почали формуватися ще 1209 році, була зумовлена необхідністю розподілу повноважень і можливостей у рамках виконання певного типу зобов'язань для досягнення суспільних благ.

Загалом виділяють 4 етапи в історії ППП: перший етап пов'язаний із першою відомою концесією 1209 року у Лондоні, що дозволила побудувати міст через р. Темзу, пізніше із концесією в Іспанії у 1256 року, характерно для даного етапу є відсутність інституціонального забезпечення взаємодії між тогочасними підприємцями та владою; другий етап починається у 1761 році, і відмінність між першим та другим етапом пов'язана із тим, що починається впровадження законодавчих актів, які характеризують тип відносин, що було вже більш схожим на ППП нинішнього часу, прикладом таких країн є Франція, Іспанія, Англія(будувалися канали, мости, видобувалися корисні копалини, очищення території міст); третій етап – 1960-ті роки, вже більш свідомий і характеризується низкою законодавчих актів та законів стосовно публічно-приватного партнерства, інтенсивним розвитком механізмів реалізації та впровадження проектів у цій сфері; останній та сучасний період історичної еволюції ППП – з 2000-х років і по теперішній час, вже сформовано моделі ППП та відбуваються трансформації у кожній країні упровадженням сучасних методів реалізації такого типу відносин [8].

Генезис ППП дає можливість виділити й той момент, що Україна в тій чи інші формі свого існування пройшла довгий шлях і має свою історію формування даного типу відносин. Так,

виділяється кінець XIX століття, коли почали швидко розбудовувати промисловість та залізничні дороги. На той час Україна входила до складу Російської імперії, тому на умовах концесії трансформації такого типу відбулися і в українських містах.

Перші яскраві кроки у формуванні ППП були відзначенні, ще у 1869 році, коли Джон Юз купив землі у Катеринославській губернії з метою розбудови металургійної та вугільної промисловості. У результаті чого відбулось формування «Новоросійського товариства кам'яновугільного, залізоробного та рейкового виробництв» та будівництво міста Юзівка, нині Донецьк. У 1872 році комбінат Юзівки став індустріальним центром всієї Російської імперії, а потім у 1913 році і центром промисловості в Україні [9].

Будівництво залізниці від Дебальцевого до Луганська в 70-х роках XIX століття відбувалося, також за рахунок концесії, в системі Донецької кам'яновугільної залізниці, яку отримав на будівництво дороги відомий промисловець Сава Мамонтов [10].

У кінці XIX століття харківський меценат Олексій Алчевський заснував низку банків: Земельний, Торгівельний та Іпотечний банк. Заснував на Донбасі «Олексіївське гірничопромислове товариство» і «Донецький металургійний завод» (нині «Алчевський металургійний комбінат»), а також заснував місто Алчевськ. Проявляв себе як благодійник, який протягом всього часу підтримував школи міста, благодійні фонди, сиріт та богадільні [11].

Продовженням кроків до побудови сучасного формату публічно-приватного партнерства у XIX столітті стало будівництво трамвайних ліній. У 1871 році таким кроком стало місто Київ. Це пов'язано з тим, що Аманд Струве переміг у конкурсі на будівництво міської залізниці та запустив трамваї. Згодом був призначений головою акціонерного Київського товариства водопостачання у зв'язку з тим, що його проект також переміг у конкурсі на будівництво міського водогону, яке згодом було викуплено владою міста у 1909 році та стало муніципальною власністю [13]. Ще одним досягненням у розбудові Києва було освітлення, будівництво електростанцій для освітлення театру, яким займалася компанія «Савицький і Страус»[12].

Визначення публічно-приватного партнерства дає можливість розглядати і суспільно-значущу сферу, до якої можна віднести і розбуду освітньої сфери. Прикладом еволюції публічно-приватного партнерства є вклад меценатів у розбудову шкіл, училищ та закладів вищої освіти, центрів культурного та мистецького просвітлення й збереження пам'яток культури шляхом співпраці держави та представників бізнесу.

Серед представників меценатів XIX століття слід відзначити Івана Скоропадського, йому вдалося відкрити пансіон для підготовки народних вчителів, безліч шкіл та гімназій, а також найяскравішим прикладом є Тростянецький парк, який став найкращим у Європі [13]. Богдан Ханенко став однією з ключових постатей у відкритті Київського художньо-промислового і наукового музею у 1904 році. Микола Терещенко фінансував Політехнічний інститут, Пироговську лікарню, а також завдяки йому було відкрито «Охматдит» [14,15]. Велика низка дій меценатів привела до соціально-значущого ефекту у розбудові державності та суспільства у цілому, що є величезним кроком еволюції ППП у свідомості суспільства. Адже соціальна сфера завжди має більш значущий ефект впливу на суспільство, тому прояви у напрямку розширення свідомості та просвітлення людей є неоціненним кроком у таких трансформаціях.

Договори концесії продовжили існувати і у період Радянського Союзу, а саме у період НЕПу. Причина продовження дії концесій у цей період приносили вигоду у вигляді коштів, податків та інших стягнень. Історія існування концесій обіймає період з 1920 – их по 1944 роки. За перші роки існування концесій з 1921 року по 1923 рік кількість вкладень у розвиток промисловості збільшувалась порівняно з попереднім роком спочатку у 2 рази, а потім у 3. Станом на 1927 рік було 117 концесійних угод із загальною кількістю працюючих – 18 тисяч [12]. Зокрема, це проявлялось у стрімкій розбудові Донбаського вугільного басейну.

У період Другої Світової Війни публічно-приватне партнерство у вигляді концесій, перестало давати свої результати і це було зумовлено скрутним становищем інвесторів.

Розглядаючи історію розвитку публічно-приватного партнерства на теренах сучасної України, можна стверджувати, що державі вдалося почати формування власної варіації як у III етапі, з 1990-тих років, так і IV етапі, що триває починаючи з 2000-х років, і почалось це з визначення «державно-публічного партнерства», яке стало власною інтерпретацією поняття «публічно-приватного партнерства» прийнятого у всьому світі.

Причини появи ППП на теренах сучасної України пов'язані зі змінами в процесі пострадянських трансформацій. У період формування державності, виникає необхідність

раціонального розподілення економічних та суспільних благ, за рахунок чого і створюється ті, чи інші форми партнерства.

На першому етапі засвоюється зарубіжний досвід, відбувається розроблення законодавства та встановлюються стандарти у секторі ППП, створюється відповідний державний орган та створюється ринок ППП. Посткомуністичні країни часто перебувають на першій та частково другій стадій розвитку ППП. Їх досвід вивчався, але не піддавався систематизації.

Сучасне становлення України як держави призвело до зародження публічно-приватного партнерства «по-українськи», що було зумовлено кризовими подіями в управлінні та національній економіці, в першу чергу, законотворчими процесами починаючи з 1991 року та самою історію України, як самостійної та незалежної держави. Разом із становленням держави відбувалися процеси самоідентифікації обов'язків держави перед громадянами та суспільством у цілому. Відбувався процес роздержавлення та приватизації підприємств, залучення іноземних інвестицій та можливості придбання об'єктів на території України. Згідно Закону України(далі ЗУ) «Про іноземні інвестиції» від 13 березня 1992 року, можна було залучати іноземні інвестиції на засадах концесії, а також відповідно до Закону України «Про режим іноземного інвестування» можна передавати право на ведення господарської діяльності інвесторам, якщо об'єкт перебуває у державній власності та передається у концесію. Ці два закони мали попереджувальний характер перед початком прийняття законів, які повністю керують діями в рамках концесій.

Першим та визначним кроком у формуванні ППП на теренах сучасної України пов'язано із прийняття у 1999 році Закону України «Про концесії». Цей закон визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, загалом закон визначає порядок ефективного використання майна [16]. Протягом 10 років з моменту набуття чинності закону до нього було внесено 17 поправок, це було зумовлено незнанням початкових потреб та способу реалізації змісту «концесії». Після внесення поправок до Закону, стало можливим адаптувати його до потреб сучасності.

Після прийняття ЗУ «Про концесії», було прийнято ряд постанов, що доповнюють даний закон:

– Постанова Кабінету Міністрів України (далі КМУ) від 18.01.2000 № 72 «Про реєстр концесійних договорів»;

– Постанова КМУ від 12.04.2000 № 639 «Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів»;

– Постанова КМУ від 11.12.1999 № 2293 «Про затвердження Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію»;

– Постанова КМУ від 12.04.2000 № 643 «Про затвердження Типового концесійного договору»;

– Постанова КМУ від 13.07.2000 № 1114 «Про затвердження Порядку визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватись пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання».

Розглянемо зміст постанов, виокремивши найголовніше, а саме:

– Запроваджується реєстр концесійних договорів, для проведення обліку договорів, який веде Фонд державного майна;

– Визначається методика для розрахунку платежів відповідно до концесійних договорів;

– Наводиться перелік об'єктів, які можуть виступати в рамках концесійних договорів структурами для передання до орендної власності;

– Затверджено приклад договору відповідно до вимог концесійної угоди;

– Затверджено порядок проведенню конкурсу для отримання права виступати стороною концесійної угоди та характеристика осіб, приймають участь у конкурсі.

Тобто, після набуття чинності ЗУ «Про концесії» було внесено суттєві поправки, які дозволили детальніше сформулювати умови та вимоги до укладання такого типу угод. Серед яких варто виділи, ті які розкривають зміст угод у повному обсязі.

Наступним кроком еволюції публічно-приватного партнерства в Україні(державно-приватного партнерства) є прийняття Господарського (далі ГК) та Цивільного кодексу (далі ЦК) України 2003 року [17-18]. Так, господарський кодекс визначає основні принципи управління в Україні та регулює економічні відносини, що виникають внаслідок процесу організації та здійснення фінансової діяльності між фінансовими установами, а також між цими установами та іншими учасниками економічних відносин, в свою чергу цивільне законодавство регулює майнові та немайнові особисті відносини між юридичними та фізичними особами, територіальними громадами, Державою Україна, іноземними урядами та іншими суб'єктами публічного права.

У період з 2006 року по 2008 рік можна виділити яскраві приклади діяльності ППП, що напряму впливали на населення, а саме

через водо– та теплопостачання. Компанія ContourGlobal підписала із владою міста Краматорськ угоду про оренду енергообладнання на період до 50 років, у свою чергу мало забезпечувати місто та тепло– та електроенергією. За два роки сума інвестицій склала 20 мільйонів доларів США, а також були проведені реконструкція місцевої ТЕЦ та енергообладнання [19].

У 2007 році у місті Артемівськ (нині Бахмут), литовська компанія «Energija» перемогла у конкурсі та створила МКП «Артемівськтепломережа», в той же рік з ТОВ «Артемівськенергія» було підписано договір про передачу цілісного майнового комплексу в концесію. За рахунок переходу до концесії всі борги, що мало ТОВ «Артемівськенергія» було сплачено у повному обсязі, а також відремонтовано тепломагістралі, проведено автоматизацію котелень та впровадження енергозберігаючі технології.

У 2008 році на території Запорізької області, у місті Бердянськ, між Бердянською міською радою та ТОВ «Чиста вода – Бердянськ» було передано за концесійним договором ДКП «Бердянський міськводоканал» терміном на 30 років. У свою чергу, це зобов'язало концесіонера інвестувати в технічне переоснащення та реконструкцію мереж водопостачання та водовідведення на суму 120 мільйонів гривень [19].

Зокрема, наприкінці 2010 року Львівська облдержадміністрація передала в концесію майже на 50 років замок XVII століття. Він є пам'яткою архітектури і містобудування національного значення у селі Старе Село [20].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2012 року № 1055 «Деякі питання надання в концесію об'єктів державної власності» 18 морських портів України можуть передаватися в концесію з можливістю реалізації декількох концесійних проектів у кожному порту.

У Господарському кодексі зазначаються відповідно до Конституції України правові основи господарської діяльності, права, обов'язки, норми та обмеження, які базується на різноманітності суб'єктів господарювання різних форм власності. Мета ГК полягає у забезпеченні розвитку ділової активності суб'єктів відповідно цього кодексу. За рахунок розвитку підприємництва забезпечити підвищення ефективності суспільного виробництва. Соціальна спрямованість кодексу полягає у затвердженні суспільно-господарського порядку в економічній системі України, за рахунок чого сприяти стабілізації та гармонізації відносин й ладу з іншими економічними системами.

У статті 22 ГК зазначені суб'єкти управління, які приймають рішення, щодо підготовки та реалізації державно-публічного партнерства, а саме концесії. Зазначаються обов'язки, які мають виконувати обидві сторони домовленостей. Тобто, підприємства, організації та установи, що перебувають у сфері управління концесії.

Відповідно до Глави 36 ГК наводиться 10 статей з 366 по 376, у яких розглядаються правовідносини у рамках комерційної концесії, у Главі 40 надається дефініція поняття «концесія» відповідно до Конституції України. Наводиться перелік обов'язків, яких мають дотримуватися концесіонери, а також правообмежень. Зокрема, зазначається, що всі відносини у площині господарської діяльності та концесії регулюються даним кодексом та правовими актами.

Наступний закон регулювання публічно-приватного(державно-приватного) партнерства в Україні ЗУ від 01.07.2010 № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство», зміст якого характеризує організаційно-правові засади у відносинах між державою та приватним підприємством на основі певного ряду принципів договірної основи. За допомогою даного закону регулюються відносини приватного сектору та держави, формою яких є концесія.

Закон є рамковим та покликаний визначити основні принципи державно-приватного(публічно-приватного) партнерства як:

– рівність перед законом державних та приватних партнерів під час провадження діяльності в рамках державно-приватного партнерства;

– заборона будь-якої дискримінації та обмеження прав приватних партнерів, крім випадків, передбачених законом;

– узгодження інтересів державного та приватного партнерів з метою досягнення взаємної вигоди та реалізації мети діяльності в рамках державно-приватного партнерства;

– справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства [21].

Наступним кроком еволюції публічно-приватного партнерства стало підписання ЗУ від 01.07.2010 № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство», а надалі відбулось вдосконалення змісту закону, за рахунок розширення змісту. Так, зміст даного закону описує рівність перед державою всіх сторін-учасників угоди (як державних, так і приватних підприємств), справедливий розподіл ризиків та заборона дискримінації приватних підприємств.

Після прийняття закону «Про державно-приватне партнерство» було прийнято ряд постанов та наказів:

– Постанова КМУ від 11.04.2011 № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства»;

– Постанова КМУ від 17.03.2011 № 279 «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства»;

– Постанова КМУ від 26.04.2017 № 298 «Про затвердження Порядку заміни приватного партнера за договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства»;

– Постанова КМУ від 09.02.2011 № 81 «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства»;

– Постанова КМУ від 16.02.2011 № 232 «Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними»;

– Розпорядження КМУ від 14.08.2013 № 739-р «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013 – 2018 роки»;

– Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.02.2012 № 255 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства»;

– Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 07.06.2016 № 944 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними».

Розглянемо зміст постанов, виокремивши найголовніше, наказів та розпоряджень, а саме:

– про порядок визначення приватних партнерів для укладання угод;

– про надання державної підтримки державно-публічного партнерства;

– про надання інформації стосовно виконання угоди, в рамках публічно-приватного партнерства;

– застосування методи оцінки ризиків, визначе6ня переліку, та ефективності застосування публічно-приватного партнерства, передбачається аналіз чутливості., сценарний аналізом.

– впровадження інструментів сучасних методів досліджень ефективності запровадження договорів такого типу.

Таким чином, наступним кроком еволюції публічно-приватного партнерства на теренах України було впроваджено детальнішу правову базу, за рахунок Законів, постанов та розпоряджень.

Наступним кроком, стали прийнята Постанова КМУ від 12.11.2012 № 1222 «Про затвердження Методики оцінки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що передаються в оренду чи концесію» та Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 27.03.2012 № 194 «Про затвердження Порядку прийняття рішення про передачу в оренду чи концесію об'єктів паливно-енергетичного комплексу та Вимог до аналізу ефективності та техніко-економічного обґрунтування передачі в оренду чи концесію об'єктів паливно-енергетичного комплексу», Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 18.11.2014 № 811 «Про затвердження Порядку повідомної реєстрації укладених договорів концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності, Порядку взяття на облік укладених договорів оренди об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності», сутність яких полягала у впровадженні механізму реалізації ДПП у рамках енергетичної галузі України.

Загалом події кінця 2013 початку 2014 років спонукають суспільно-політичну думку до пошуку причин активізації протистояння у суспільстві, підйому політичної активності громадян. Якщо відокремитись від політичного окрасу проблеми і зазирнути у глибину подій, в цьому протистоянні простежуються довготривалі системні проблеми Української держави, а саме: суперечність її взаємодії з двома іншими акторами суспільства – бізнесом і громадянським суспільством [4].

У 2016 році було створено наказ, відповідно до якого методологічні рекомендації використовуються під час аналізу ефективності державно-приватного партнерства, прийняття рішень щодо його реалізації, розподілу ризиків між державними та приватними партнерами на будь-якій стадії партнерства між державними та приватними компаніями, укладання угоди між ними [22].

Реалізацією у життя законів, наказів та постанов займається Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, історія якого почалась, ще у 1941 – 1955 роки і була пов'язана зі створенням Державної планової комісії Ради Міністрів Української РСР – Держплану УРСР [23].

На даний момент, остання значуща подія еволюції публічно-приватного партнерства на території України пов'язується із прийняттям Закону України «Про концесію» від 03.10.2019 № 155-IX. Сутність закону полягає

у визначенні правових, фінансових та організаційних засад реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг [25].

Історично склалося, що процеси пов'язанні із створенням нових напрямків розвитку держави пов'язані зі змінами у державотворчих процесах. За період існування сучасної України, державі вдалося пройти 4 важливі кроки у становленні публічно-приватного партнерства в Україні(державно-приватного партнерства) з точки зору нормативно-правової бази: Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI та Закон України «Про концесію» від 03.10.2019 № 155-IX.

Висновки. У даному дослідженні розглянута історія зародження та еволюції публічно-приватного партнерства на території України. Першим та важливим кроком у створенні такого типу партнерства стала розбудова міст за рахунок концесії у XIX столітті, прикладами яких стали Київ, Донецьк тощо. Вже пізніше розвиток відбувався у період існування НЕПу часів Радянської України.

Публічно-приватне партнерство(ДПП) сучасної України почало розвиватися з 1991 року. Визначним стало прийняття ряду нормативно-правових документів, як наступного кроку у формуванні приватно-публічного партнерства(ДПП) в Україні, серед яких можна відзначити Господарський та Цивільний кодекс України, а також Закони України «Про державно-приватне партнерство» й «Про концесію». Нормативно-правова база постійно перебуває в умовах трансформації, доповнюється і розширюється внесенням поправок. За короткий період існування країни, державо– та законотворчим органам вдалося побудувати нормативно-правову базу, але не ґрунтовну, що свідчить про необхідність доопрацювання правової площини цього питання, недоліком залишається низький рівень зацікавленості та дієспроможності публічної влади. Більшість проектів пов'язаних із публічно-приватним партнерством ініціюється все ж таки приватним сектором, представниками бізнесу, які більшою мірою зацікавленні у розбудові інфраструктурного забезпечення України.

На даний момент, Україна все ще формує систему публічно-приватного партнерства спираючись на світовий досвід країн із успішно працюючою системою такого типу відносин, приймаються та доповнюються закони, передаються повноваження, закріплюються права та обв'язки, виокремлюються обмеження. Слід зазначити, що стрімкий розвиток публічно-приватного партнерства відбувався у 2003 та у 2010 роках, зараз же цей процес потребує певного поштовху.

Таким чином, публічно-приватне партнерство в Україні знаходиться на ранньому етапі формування. Водночас, існує глибоке нерозуміння сутності явища публічно-приватного партнерства, що у більшості законів носить назву державно-приватного партнерства, його інституційного підґрунтя, що негативно впливає на процес становлення та розвитку відповідної законодавчої бази, ефективного функціонування організацій та державних установ. Існують серйозні проблеми у соціальних сферах, більшість важливих державних ресурсів витрачаються на проекти, які не мають пріоритетів, що надалі гальмує процеси еволюції публічно-приватного партнерства в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Левченко Я. С. Формування державно-приватного партнерства: від історії до сьогодення. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2019. № 1. С. 90-100. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/piprp_2019_1_11. (дата звернення: 20.12.2019)
2. Сабецька Т. І., Григорів С. Ф. Зародження, становлення та розвиток публічно-приватного партнерства. *Глобальні та національні проблеми економіки.* 2018. Вип. 22. С. 518–524.
3. Надолішній П. І. Публічно-приватне партнерство в Україні: теоретико-методологічні засади і умови інституціалізації. *Теоретичні та прикладні питання державотворення.* 2012. Вип. 10. С. 17–52.
4. Квітка С. А. Державне управління формуванням партнерських відносин між владою та бізнесом в умовах соціальних перетворень : монографія. Дніпро : «Грані», 2017. 268 с.
5. Івашова Л. М. Теоретичні засади розвитку державно-приватного партнерства у світі та в Україні. *Вісник Академії митної служби України. Серія : Державне управління.* 2015. № 1. С. 7–15.
6. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг. *Економіка і прогнозування*. 2010. № 4. С. 62–86.
7. Запатрина И.В. Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в Украине. *Государственно-частное партнерство*. 2019. № 1. С. 63–70.
8. Косач І. А., Дегтярьов А. В. Розвиток державно-приватного партнерства в умовах децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1589 (дата звернення: 16.06.2020).
9. Історія України: підручник для студентів неісторичних спеціальностей вищих навчальних закладів / за заг. ред. д.і.н., проф. М. І. Бушина, д.і.н., проф. О. І. Гуржія. Черкаси : ЧДТУ, 2016. 644 с

10. Пілігрім Г. С. Передумови виникнення концесії в Україні: історико-правовий аспект. *Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського. Сер. : Гуманітарні науки.* 2013. Вип. 2. С. 119–128.

11. Веб-сайт Центральної бібліотеки імені Д.І.Писарєва ЦБС Немишлянського району міста Харкова. URL : http://www.biblioteka-pysareva.edu.kh.ua/pro_harkiv_ta_slobozhanschinu/mecenati-blagodijniki_harkova_xix_stolittya/ (дата звернення: 16.10.2019).

12. Льовочкін М. О. Історичні аспекти появи та розвитку державно-приватного партнерства в Україні. *Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка.* 2016. Т. 21, Вип. 5. С. 129–133.

13. Веб-сайт Київводоканал. URL : https://vodokanal.kiev.ua/nasha-istoriya#:~:text=У%20січні%201871%20року%20створили,заклали%20перші%20споруди%20централізованого%20водопроводу. (дата звернення: 15.12.2019).

14. Омецінська М. В. Сучасні дослідження розвитку вітчизняного меценатства і благодійництва: теоретико-методологічний аспект. *Культура і мистецтво у сучасному світі*. 2010. Вип. 11. С. 143–150.

15. Донік О.М. Терещенки-меценати та їх внесок у культурну спадщину України. *Проблеми історії України XIX – початку XX ст.* 2001. №2. С. 149–179.

16. Закон України «Про концесії» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 41, ст.372). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14#Text (дата звернення: 15.12.2019).

17. Господарський кодекс України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text (дата звернення: 28.12.2019).

18. Цивільний кодекс України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text (дата звернення: 28.12.2019).

19. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с.

20. Крушинська А. В. Концесія як форма стимулювання інвестицій в туристичну сферу. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3-4. С. 357–367.

21. Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text (дата звернення: 19.12.2019).

22. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 07.06.2016 № 944 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними». URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0944731-16#Text (дата звернення: 19.12.2019).

23. Офіційний сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL : https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=5fa462a1-b263-4978-adb4-0d5c902e7502&title=Istoriia(дата звернення: 20.12.2019).

24. Закону України «Про концесію» від 03.10.2019 № 155-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text (дата звернення: 21.12.2019).

ІННОВАЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
INNOVATIVE TRANSFORMATIONS OF PUBLIC GOVERNANCE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.27

Кудріна О.Ю.
доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

Масляк М.І.
аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

У статті визначено що основою управлінської складової інноваційної діяльності в системі публічного управління є управлінський процес спрямований на досягнення цілей інноваційної діяльності, результатів інноваційного процесу. Досліджено, що одним із основних інноваційних ресурсів та можливостей виступає кадровий ресурс з інноваційно-орієнтованою освітою та відповідною професійною кваліфікацією, здібностями та навичками, розвинутим стратегічним мисленням. З'ясовано, що для ефективного запровадження інновацій важливу роль відіграють інформаційно-інтелектуальні ресурси на напрацювання та підготовку яких необхідно звертати особливу увагу. Досліджено основні складові формування системи управління персоналом органів публічного управління. Досліджено, що основним механізмом мобілізації людського ресурсу інноваційного потенціалу публічного управління є запровадження сучасних систем управління персоналом, спеціального різновиду управлінської діяльності, спрямовану на організацію діяльності персоналу органів публічного управління. Встановлено, що управління проектами на сьогодні є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, що продовжує швидко розвиватись. Досліджено головні аргументи щодо доцільності застосування концепції управління проектами для розробки та здійснення програм і проектів у сфері публічного управління. Проаналізовано, що управління проектами на сьогодні є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій. Встановлено, що новий публічний менеджмент потрібно розглядати як громадсько-мережеву модель управління суспільством, яка формується в результаті зменшення ролі держави та розширення суб'єктного складу. Основні положення сучасного наукового дискурсу дозволяють прийти до висновку, що сучасна демократизація на перше місце становить завдання щодо адаптації успішних управлінських технологій бізнесу для цілей управління в публічному секторі, а також залучення до вироблення політик і стратегій додаткових стратегічних гравців (окрім публічної влади), до яких, насамперед, належать громадяни як активні учасники, а також не формальні, громадські та бізнес структури як повноцінні агенти.

Ключові слова: *державна служба, публічне управління, інновації, інноваційна діяльність, проектний менеджмент, новий публічний менеджмент.*

The article determines that the basis of the managerial component of innovation in the system of public administration is the management process aimed at achieving the goals of innovation, the results of the innovation process. It is investigated that one of the main innovative resources and opportunities is a human resource with innovation-oriented education and relevant professional qualifications, abilities and skills, developed strategic thinking. It was found that information and intellectual resources play an important role in the effective implementation of innovations, and special attention should be paid to their development and preparation. The main components of the formation of the personnel management system of public administration bodies are studied. It is investigated that the main mechanism of mobilization of human resources of innovative potential of public administration is the introduction of modern personnel management systems, a special kind of management activities aimed at organizing the activities of personnel of public administration bodies. It is established that project management today is one of the most relevant and advanced management technologies, which continues to develop rapidly. The main arguments for the feasibility of applying the concept of project management for the development and implementation of programs and projects in the field of public administration. It is analyzed that project management today is one of the most relevant and advanced management technologies. It is established that the new public management should be considered as a public-network model of society management, which is formed as a result of reducing the role of the state and expanding the subject composition. The main provisions of modern scientific discourse allow us to conclude that modern democratization in the first place is the task of adapting successful business management technologies for public sector governance, as well as involving additional strategic players (besides public authorities) in the development of policies and strategies. , first of all, citizens belong as active participants, as well as non-formal, public and business structures as full-fledged agents.

Key words: *civil service, public administration, innovations, innovation activity, project management, new public management.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Характер періодичних кризових явищ в світі вказує на вирішальне значення здатності системи державного управління своєчасно виявляти та контролювати прояви відповідних збурень в соціально-економічному середовищі та обирати науково обґрунтовані інструменти дотримання керованості в забезпеченні сталого розвитку суспільства. Постає необхідність пошуку абсолютно нових ідей, що змінюють традиційний погляд на існуючі моделі державного управління, створюють підґрунтя для переосмислення сутності процесів, що відбуваються в ньому, та ревізії стратегічної поведінки. При цьому проблемним залишається питання щодо пошуку підходів до формування повноцінної моделі сталого розвитку держави в контексті трансформації системи управління, усвідомлення нової ролі публічної влади і розширення її можливостей у напрямі управлінню змінами як відповідь на зовнішні та внутрішні виклики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема управлінських інновацій привертає увагу широкого кола фахівців. Теоретичні і практичні проблеми організаційних змін, підвищення ефективності управлінської діяльності в різних сферах у результаті впровадження управлінських інновацій взаємозв'язку соціальних та управлінських трансформацій. В цьому плані високої оцінки заслуговують праці сучасних українських науковців: В. Бакуменка, Г. Букерт, Я. Дибчинська, К. Полліт, А. Попок, С. Попок, А. Колот, Т. Маматової, Є. Серенсен, Г. Панченко, Г. Пилипенко, Н. Обушна, А. Никифоров Ж. Торфінг, О. Федорчак, Ж. Хартлі, Х. Хачатуряна, І. Шовкун.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Таким чином, у контексті вищевикладеного виникає потреба у ґрунтовному дослідженні сучасного стану публічного управління в Україні, аналізі і вивчені її інноваційного складника розвитку.

Метою статті є розкриття елементів теорії, логіки та понятійного апарату управлінської складової інноваційної діяльності в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Основою управлінської складової інноваційної діяльності в системі публічного управління є управлінський процес спрямований на досягнення цілей інноваційної діяльності, результатів інноваційного процесу. Основним процесом виступає технологія або модель раціонального прийняття і реалізації рішення. Вона виступає базовою не лише у теорії рішень, але й у державному, проектному, інноваційному менеджменті. Змістовне наповнення даної технології залежить від рівнів складності та масштабності якісних змін в системі публічного управління, їх довготривалості та невизначеностей управлінської ситуації. Для управління інноваціями середнього і вищого рівнів складності варто застосовувати методологію стратегічного управління. За такої стратегії, рішення відображатимуться через ієрархію взаємопов'язаних за цілями стратегій та програм, а їх реалізацію доречно використовувати через проектні рішення. Результати стратегічного аналізу найбільш впливових внутрішніх та зовнішніх факторів визначатимуть орієнтири розвитку системи публічного управління і складатимуть підґрунтя для вибору інноваційної стратегії найвищого рівня, яка відображатиме напрями оновлення ефективності органів публічного управління, визначатиме конкретні нововведення та стратегічні одиниці інноваційних змін відповідних органів. Дана стратегія слугуватиме орієнтиром для побудови стратегії нижчого рівня, а стратегія нижчого рівня, виступатиме засобом реалізації першої стратегії. Даний підхід дозволить реалізувати принцип «від абстрактного до конкретного». Для простих нововведень в органах публічного управління можна обмежитися програмно-цільовим або простим рішенням [4, с. 15].

В основі забезпечувальної складової лежить інноваційний ресурс, ступінь готовності якого має вирішальне значення для успішного здійснення інноваційної діяльності в органах публічного управління. Забезпечувальну складову необхідно характеризувати через сукупність інноваційних ресурсів та можливостей. Одним із основних виступає кадровий ресурс з інноваційно-орієнтованою освітою та відповідною професійною кваліфікацією, здібностями та навичками, розвинутим стратегічним мисленням [4, с. 15]. Для ефективного запровадження інновацій відіграють роль інформаційно-інтелектуальні ресурси на напрацювання та підготовку яких необхідно звертати особливу увагу. Тут варто звертати особливу увагу на інтелектуальну складову даного ресурсу, його інноваційність, взаємозв'язок із світовими напрацюваннями у даній галузі та теоретичними напрацюваннями в суміжних галузях. Варто особливо відповідально та жорстко відноситися до проблеми академічної доброчесності у даній галузі, що має сприяти ефективним дослідженням та доробкам, які слугуватимуть теоретичної основою впровадження інновацій у практику органів публічного управління. За умови недотримання даних принципів впровадження інновацій перетворюватиметься та імітацію даного процесу, що значно гальмуватиме роботу даних органів та зменшуватиме їхню ефективність. До інформаційно-інтелектуальних ресурсів відносимо інноваційні розробки, раціональні пропозиції, нормативно-правові настанови, науково-методичні рекомендації, аналітичні огляди досвіду кращих практик впровадження інновацій, як внутрішньодержавні так і міжнародні, участь у різноманітних наукових конференціях, круглих столах за порушеною тематикою, наукові статті, монографії, дисертації.

Основними складовими формування системи управління персоналом органів публічного управління, як прояву інноваційної діяльності є впровадження нового механізму, стандартів та процедур щодо управління персоналом на державній службі та посилення інституціональної спроможності у системі державної служби. Перша складова може реалізовуватися через запровадження профілів професійної компетентності посад державної служби та механізму їх використання під час відбору на державну службу, оцінювання

службової діяльності та просування по службі державних службовців; забезпечення зв'язку між результатами оцінювання та службової діяльності державних службовців та подальшими проходженнями державної служби; оновлення змісту діяльності служб персоналу державного органу чи органу місцевого самоврядування та посилення їх стратегічної ролі. Другий компонент може реалізовуватися через наукове забезпечення розвитку системи державної служби, визначення методів і механізму модернізації державної служби відповідно до стандартів роботи ЄС; посилення інституціональної спроможності служб персоналу органів виконавчої влади; надання правової, консультативної, методичної, організаційної та іншої допомоги органам виконавчої влади з питань модернізації державної служби на інноваційних засадах управління персоналом з урахуванням міжнародного досвіду.

Головним ресурсом інноваційних трансформацій виступає безпосередньо людина – державний службовець, його особистісні характеристики, компетенції, професіоналізм, творчий потенціал, мотивація діяльності. Запровадження інновацій як стратегії розвитку публічного управління виводить на перший план інформаційно-креативні аспекти діяльності державного службовця. Серед них можна виокремити проектно-моделюючий, науково-пошуковий, евристичний аспекти тощо. В сучасних умовах значно зростає саме особистісна складова управлінських інновацій. Це відбувається не лише тому, що збільшується значення прийнятих управлінських рішень, але й тому, що наявний високий рівень невизначеності умов прийняття та реалізації управлінських рішень. Все рідше можна приймати відповідні рішення за шаблоном або прикладом. Частіше ситуації вимагають креативних, унікальних рішень. В умовах адміністративної системи державного управління службовець був деперсоніфікованим втіленням управлінської функції, то в умовах гнучких інноваційних систем управління, саме його індивідуальні креативні здатності відіграють головну роль у функціонування організаційних структур.

Головним напрямом розвитку інноваційного потенціалу публічного управління є комплекс управлінських заходів щодо розвитку людського ресурсу в органах влади. До нього відносимо такі управлінські діяльності: визначення потреби щодо персоналу системи публічного управління; добір якісного і кількісного складу працівників з їх подальшою розстановкою відповідно до функцій органу публічного управління; стратегічні та оперативні питання кадрової політики; підготовка і перепідготовка персоналу, атестація персоналу, планування ділової кар'єри, адаптація персоналу до змін в функціональному імперативі публічного управління; формування корпоративної культури державного службовця; постійна робота над системою мотивації персоналу [6, с. 163-165].

Найважливішими можливостями в органах публічного управління А.А. Попов та С.А. Попов визначають сформовані внутрішні передумови для здійснення інноваційної діяльності. До таких передумов дані науковці відносять попередній та поточний досвід успішного впровадження нововведень та їх поточне використання; інноваційні ресурси доцільні використання у майбутньому; мотиваційних механізм для стимулювання праці потенційних впроваджувачів інновацій; інноваційна культура, відкритість органів публічного управління до змін та достатня кількість інноваційно-активних службовців, їх частка має складати 15% – 20% [4, с. 15-16].

Сьогодні управління проектами є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, що продовжує швидко розвиватись. Напрямів застосування концепції проектного менеджменту надзвичайно багато, і вони можуть охоплювати практично всі сфери людського життя, у тому числі й публічне управління. Проте на сьогодні інструменти проектного менеджменту все ще не знайшли широкого застосування в органах влади.

Для багатьох органів державного управління проектний метод залишається доволі невідомим напрямом у методиці управління. Більшість з них усе ще віддають перевагу традиційним підходам в управлінні. Вони використовують або застарілі командно-адміністративні методи управління, або поодинокі новітні підходи функціонального менеджменту. Щодо перших командно-адміністративних методів управління, то вони припиняють своє існування, проте залишаються домінантними в управлінні в установах органів влади. Щодо других методів функціонального менеджменту, то вони є прерогативою управління новостворених чи реорганізованих підприємств.

Новаторське тлумачення передбачає розуміння проекту як елементу, фрагмента, етапу у виконанні певних програм, самодостатнього управлінського рішення господарського, фінансового характеру. Таке значення терміну «проект» сприймається як нове. Воно передбачає не пропозицію, що допускає зміни, альтернативи, уточнення, а конкретне завдання, обмежене визначеними рамками в просторі і в часі, рівнем фінансування тощо.

Методологія проектного менеджменту передбачає розробку, реалізацію та розвиток проекту як складної системи, що відтворюється та функціонує в динамічному зовнішньому середовищі. Головними елементами проекту є задум, ідея (проблема, завдання), засоби їх реалізації (вирішення проблеми) та результати, що здобуваються в процесі реалізації проекту [5].

Загальна технологія управління проектом залишається відносно стабільною і охоплює: формулювання завдань проекту; обґрунтування проекту; розробку структури проекту; визначення обсягів та джерела фінансування; складання калькуляції витрат (кошторису виконання робіт); визначення термінів виконання робіт проекту; складання графіка реалізації проекту; розрахунок та розподіл ресурсів; підбір команди виконавців проекту; управління якістю; управління ризиками; організацію виконання проекту; підготовку та укладення контрактів; підтримання зв'язків із замовниками та споживачами продукції проекту; контроль за виконанням проекту тощо.

Викладене становить особливий інтерес щодо можливостей та потенціалу застосування технологій управління проектами в державному управлінні. Залежно від масштабу завдань, що вирішуються на рівні держави, можуть упроваджуватись мегапроекти, мультипроекти чи монопроекти. Глобальні реформи в державі чи суспільстві найбільш доцільно проводити на базі концепції мегапроекту, який включає програми з багатьма взаємопов'язаними проектами, об'єднані загальними цілями, виділеними ресурсами та часовими рамками. Ці програми мають макроекономічний характер і можуть бути міжнародними, національними, міжгалузевими та галузевими. Менш масштабні проблеми можуть формулюватися як мультипроекти, що являють собою комплексні програми чи проекти. І нарешті, різні інноваційні та інвестиційні проекти можливо реалізовувати як монопроекти, що мають чітко визначену мету (кінцевий стан), ресурси, терміни завершення, інші кількісні та якісні характеристики. На основі концепції управління проектами можна розробляти проекти щодо будь яких сфер державного управління. У політичній сфері – це проекти законодавства та правового регулювання, удосконалення інституту влади, доктрини оборони та безпеки тощо. В економічній – проекти приватизації, реформування та створення нових підприємств; проекти розвитку паливно-енергетичних систем; створення екологічних систем регіонів та галузей; проекти демонополізації, розвитку приватного сектора; проекти оздоровлення фінансової системи тощо. У соціальній сфері – проекти страхування та соціального забезпечення, проекти забезпечення житлом, пенсійні проекти. Не менш важливими є освітні проекти, проекти охорони здоров'я та медичного обслуговування, проекти подолання технологічної відсталості та багато інших. Кожний із названих проектів є щонайменше мультипроектом, а то й мегапроектом і потребує застосування інструментів проектного менеджменту [5].

Головними аргументи щодо доцільності застосування концепції управління проектами для розробки та здійснення програм і проектів у сфері публічного управління можна вважати наступні:

– розробка та втілення державних програм незалежно від рівня, враховуючи їх складність та багатоаспектність, вимагає в сучасних умовах застосування інструментів проектного менеджменту;

– управління проектами є універсальною концепцією, що може застосовуватись для здійснення будь-яких проектів в усіх галузях та напрямах, починаючи з освіти, науки та медицини і завершуючи важкою промисловістю, збройними силами та оборонним комплексом;

– методи та інструменти проектного менеджменту у професійному управлінні є на сьогодні одними з найбільш досконалих, апробованих та відпрацьованих у світовій практиці, що створює сприятливі умови для запозичення передового досвіду, швидкої адаптації до національних умов та ефективного застосування;

– на основі управління проектами можна ефективно вирішити проблему контролю (причому як з боку державних органів, так і з боку громадськості) термінів і особливо витрат;

– результати робіт у контексті управління проектами мають бути конкретними і бути не просто продуктом, а системою цілей, яких необхідно досягти в процесі виконання проекту, що значно посилює можливості практичного використання методології та методів управління проектами;

– при реалізації програм у державній сфері досить часто задіяні багато структур та органів; неможливість нормальної координації між ними може повністю паралізувати хід робіт; механізми управління проектами дають змогу вирішити цю проблему;

– існує коло проблем, які або майже неможливо, або вкрай непродуктивно вирішувати в рамках стандартних структур та управлінських технологій; у цих випадках управління проектами може виявитися незамінним;

– методи управління проектами є гнучкими, їх можна застосовувати у будь-яких організа-

ціях і при цьому гармонійно коригувати зі стратегічним управлінням та організаційною стратегією;

– на основі управління проектами можна досить чітко здійснювати контроль та управління ефективністю діяльності, що за інших умов найчастіше є значно утрудненим;

– проектний підхід дає змогу сформувати більш гнучку організаційну структуру управління, що здатна своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища;

– проектний підхід передбачає чіткий розподіл керівництвом цілей, завдань, функцій та обов'язків щодо реалізації проекту, що полегшує оцінку та підвищує контроль за виконанням завдань підлеглими;

– на основі проектного підходу визначають склад завдань проекту, ієрархічну структуризацію за принципом «дерева робіт», що дає змогу включити у структуру проекту необхідні та достатні завдання;

– проектний підхід надає можливість здійснення інтегральної оцінки соціально-економічної корисності проекту за єдиним основним критерієм для отримання узагальненої оцінки ефективності діяльності органу державної влади в певній проблемній сфері;

– управління проектами веде до отримання «готового продукту» - кінцевого результату, за яким визначається ступінь задоволення потреб громадян;

– управління проектами використовує стратегію цільового раціонального розподілу та використання проектних ресурсів за критерієм максимізації з метою ефективного управління ними;

– за допомогою проектного підходу здійснюється зворотний зв'язок з населенням країни, що дає змогу оцінити діяльність органу державного управління безпосередньо громадянами держави [5].

Однією із інновацій у публічному управлінні сучасної України є запровадження нового публічного менеджменту. Дана концепція стала свого роду відповіддю на кризові явища в управлінні державою, побудованої на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації державної служби. Новий публічний менеджмент як системна композиція інноваційних управлінських підходів, спрямована на підтримку балансу між складовими їх ефективності (приватний сектор, публічний сектор, громадянське суспільство та організаційна структура держави), протистоїть концепції адміністративної держави та використовує для опису сутності державного управління поняття «урядування», а не «адміністрування». Таким чином модерна зміна парадигмальних настанов у системі публічного управління полягає в тому, що адміністрування перестає бути ключовим аспектом державної діяльності, замість нього особливого значення набуває врядування процесами організації взаємодії між державою та суспільством щодо задоволення суспільних інтересів. Новий публічний менеджмент можна розглядати як громадсько-мережеву модель управління суспільством, яка формується в результаті зменшення ролі держави та розширення суб'єктного складу. Основні положення сучасного наукового дискурсу дозволяють прийти до висновку, що сучасна демократизація на перше місце становить завдання щодо адаптації успішних управлінських технологій бізнесу для цілей управління в публічному секторі, а також залучення до вироблення політик і стратегій додаткових стратегічних гравців (окрім публічної влади), до яких, насамперед, належать громадяни як активні учасники, а також не формальні, громадські та бізнес структури як повноцінні агенти [5].

Використовуючи принципи ринкової економіки у публічному управління, варто пам'ятати, що публічне управління на ринкових принципах приховує ризик небезпеки зловживання монопольним становищем на користь чиновників, а можливі прогалини в системах регулювання і управління створюють сприятливе середовище для зростання корупції в державних установах. Практика короткострокових контрактів як атрибут ринкового підходу в сфері управління людськими ресурсами зробила неоднозначною систему кар'єрного призначення і просування, оскільки відчутно вплинула на цінність відданості державних службовців служінню суспільним інтересам. Очевидно, що ринкові сили не завжди діють в інтересах спільноти, а залучення громадськості до процесів ухвалення рішень, планування, імплементації, моніторингу дій органів публічного управління відрізняються успішним характером. Підтримання впевненості в тому, що інтереси і потреби громадян залишаються в центрі уваги владних дій, вимагає пошуку шляхів посилення ролі громадян та забезпечення їм права голосу з метою впливу на процес планування і здійснення державними службовцями своїх функцій. Критичне ставлення до менеджеріального публічного управління актуалізувало до інноваційної теоретичної основи державної діяльності – концепції «доброго врядування», демократичний характер якого забезпечується відповідністю принципам поділу влади, виборності і змінюваності вищих посадових осіб, народовладдя, підзвітності інститутів виконавчої влади, вер-

ховенства закону, політичного плюралізму та транспарентності, партисипативності, незалежності засобів масової інформації [7].

Під «управління за результатами» в державні сфері прийнято розуміти всі дії державних організацій, спрямовані на підвищення надання державних послуг, які певною мірою орієнтуються на попередні результати роботи. Таким чином, «управління за результатами» стало стратегією оновлень системи публічного управління. Дана концепція сьогодні стає універсальним засобом боротьби з витоком ресурсів, корупцією, неефективністю і бюрократизмом системи публічного управління. Органи публічного управління в нинішніх умовах змушені робити політичний вибір на користь ефективності публічної сфери, в інакшому випадку вони ризикують втратити свою легітимність. Сучасні зміни вимагають застосування сучасних і ефективних методів управління державними організаціями, які поєднують такі складові частини, як швидкість, гнучкість, соціальна справедливість, результативність. На сьогодні під управлінням за результатами розуміють управлінський цикл, в рамках якого визначаються цільові значення у сфері ефективності і результативності [8, с. 173-174].

Управління за результатами тісно пов'язане із поняттям «стратегічне планування», яке також стає популярним способом публічного управління. Головним у стратегії є спрямованість на нову якість, новий рівень, новий стан. Сьогодні можна виділити кілька принципів стратегічного управління.

1. Перехід від функціонального управління до функціонального, орієнтованого на благополуччя людини й вимірюваного індикаторами якості життя.

2. Перехід у державному управління від відомчого до програмно-цільового підходу для досягнення цілей і вирішення завдань, що мають комплексний міжвідомчий характер: поліпшення демографічної ситуації, відтворення трудових ресурсів, забезпечення безпеки життєдіяльності населення, збереження і зміцнення здоров'я громадян тощо.

3. Відмова від формування бюджету «від досягнутого» на користь середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат, із максимізацією приросту якості життя при мінімізації витрат.

4. Аналітичне, інформаційне, правове та адміністративне забезпечення процесу оптимізації та координації завдань і дій з реалізації наміченої стратегії розвитку, а також процесу контролю (за об'єктивно перевіреними індикаторами якості життя) результативності дій і можливості їх своєчасного коригування.

Таким чином кожен принцип стратегічного планування перетинається з принципами «управління за результатами».

Висновки. Зважаючи на вище викладене можна виділити ряд переваг управління за результатами: оптимізація процесу прийняття рішень, усування непотрібних ланок; можливості будувати управлінський процес «зверху вниз», націлюючи діяльність усіх підсистем на виконання мети; спроможність чіткіше оцінити реалістичність і терміти досягнення мети, планувати етапи, розподіляти їх за роками; стимулювання переходу від оцінки дій до оцінки результату; можливість зробити систему стимулювання прозорішою – за результат, а не за набір дій, функцій, обов'язків; націленість на врахування думки споживача та замовника управлінських дій; реальне зниження корупції на державній службі: невиконання завдань за низької кваліфікації керівників програм приховати значно важче [8, с. 174-175].

Впровадження інновацій та запровадження інноваційної діяльності в системі публічного управління має спиратися на наявність зовнішніх ресурсів та видів і способів супроводу належної якості та обсягу, що компенсують їх внутрішню нестачу. Для успішної реалізації такої діяльності та впровадження відповідних якісних змін необхідною складовою виступають зовнішні сприятливі умови. До таких умов можна віднести відповідні політичні рішення та унормовані пріоритети розвитку системи публічного управління, форми об'єктивації нововведень та мотиваційний механізм, організаційно-правові та економічні засади здійснення інноваційної діяльності, сформовану інноваційну культуру в органах публічного управління, належний соціально-психологічний клімат, систему управління нововведеннями в системі публічного управління, унормоване «пом'якшення» протиріч між регламентованим функціонуванням системи публічного управління та інноваційної діяльності на період запровадження нововведень тощо. В результаті поєднання даних чинників інноваційна діяльність в публічному управлінні має постати як система, яка логічно поєднає сукупність основних внутрішніх та зовнішніх складових, де на перше місце має вийти інноваційний та управлінський процес [8, с. 16-17].

Результати досліджень стосовно рейтингової оцінки структури вказаних груп мотивів доводять пріоритетність матеріальних мотивів до інноваційної праці на даному етапі розвитку українського суспільства. На другому місці знаходяться трудові мотиви, на третьому – статусні [2, с. 19].

Отже, для того щоб вітчизняне публічне управління змогло виконувати свої функції щодо суспільних орієнтацій трансформацій українського суспільства, воно має зазнати принципово якісних змін, в основі яких мають лежати нові стратегії інноваційного розвитку системи публічного управління, які зорієнтовані на потреби суспільства і громадян. Підвищення ефективності і результативності публічного управління, посилення відповідальності органів публічної влади за надання якісних послуг населенню стає все більш взаємопов'язаним із розвитком її інноваційного складника, що зумовлює використання широкого спектру інноваційних методів, технологій та інструментів управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Колот А.М., Никифоров А.Є. Мотивація інноваційної діяльності: теорія і практика державного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 5. С. 17-23.

2. Лаврук О.С., Лаврук В.В. Методичні підходи до формування та реалізації системи управління персоналом органів публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид.* 2018. № 9. URL: http://188.190.33.55:7980/jspui/handle/123456789/5830

3. Обушна Н.І. Новий публічний менеджмент як сучасна модель регулювання суспільних процесів. URL: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/5.pdf

4. Попок А.А., Попок С.А. Інноваційна діяльність в органі публічної влади: системний підхід. *Вісник НАДУ*. 2015. № 2. С. 12-18.

5. Федорчак О.В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. *Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. НАДУ*. 2006. № 1. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/TEXNOLOGIYA/06fovmdu.pdf

6. Хачатурян Х.В. Інновації в державному управлінні: Монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 252 с.

7. Шовкун І.Г., Дибчинська Я.С. Новий публічний менеджмент як концепція публічного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2017. Вип. 69. С. 195-201.

8. Ющенко Л.І. Застосування концепції «управління за результатами» у діяльності органів публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2018. Т. 29. № 1. С. 172-177.

КОМУНІКАЦІЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

COMMUNICATION IN THE GOVERNANCE SYSTEM: THEORETICAL ASPECT

УДК 351.751
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.28

Сопіна О.А.
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету

У статті висвітлено наукову дискусію навколо поняття «комунікації»; розкрито зміст і роль комунікацій в сучасній системі державного управління. Зазначено, що сучасна система державного управління не може функціонувати без комунікації як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління. Поняття «комунікація» в державному управлінні трактується в контексті процесу взаємодії органів влади та громадськості. Комунікація є основою державного управління й важливим чинником демократизації суспільного життя. Це – процес обміну інформацією, що об'єднує в єдине ціле органи державного управління, органи місцевого самоврядування та групи громадськості; зміцнює необхідний зворотний зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами. Відкритість і доступність до різної інформації органів державної влади стає головною передумовою успішного розвитку демократизації суспільства. Комунікаційні зв'язки з громадськістю в контексті державного управління спрямовані на забезпечення конструктивного діалогу та партнерської взаємодії між державою і суспільством, формування громадської думки, заохочення громадянської активності, підвищення авторитету й довіри людей до органів державного управління. Акцентовано на значенні конструктивного діалогу між органами влади та суспільством. Підкреслюється, що основне завдання комунікації в контексті державного управління – активізація діяльності органів державної влади, підвищення результативності їхньої роботи з громадськістю, різними соціальними групами. Вказано на необхідності вдосконалення політики двосторонньої комунікації між державою та суспільством, оскільки ефективність діяльності влади визначається підтримкою громадськості.

Ключові слова: *громадськість, держава, державна політика, державне управління, інформаційна взаємодія, комунікації, комунікативна політика держави, конструктивний діалог, органи державної влади.*

The article covers the scientific discussion around the concept of "communication"; the content and role of communications in the modern system of public administration are revealed. It is noted that the modern system of public administration cannot function without communication as a form of interaction between various subjects and objects of government. The concept of "communication" in public administration is interpreted in the context of the process of interaction between government and the public. Communication is the basis of public administration and an important factor in the democratization of public life. It is a process of information exchange that unites public administration bodies, local self-government bodies and public groups; strengthens the necessary feedback between the administrative apparatus, management structures, society, individual communities and individuals. Openness and accessibility to various information of public authorities becomes the main prerequisite for the successful development of democratization of society. Communication with the public in the context of public administration is aimed at ensuring constructive dialogue and partnership between the state and society, the formation of public opinion, encouraging civic activism, increasing the authority and trust of people in public administration. Emphasis is placed on the importance of constructive dialogue between the authorities and society. It is emphasized that the main task of communication in the context of public administration is to intensify the activities of public authorities, increase the effectiveness of their work with the public, various social groups. The need to improve the policy of bilateral communication between the state and society is pointed out, as the effectiveness of government activities is determined by public support.

Key words: *public, state, state policy, public administration, information interaction, communications, communicative policy of the state, constructive dialogue, public authorities.*

Постановка проблеми. В умовах інформаційного суспільства та стрімкого розвитку інформаційних технологій кардинально змінилася методологія політичної влади: відбулося спрощення механізму комунікації між органами державної влади та громадськістю учасниками соціальних рухів виникають нові мережеві структури, що забезпечують швидке залучення громадян у процес координації спільних дій, вироблення і прийняття рішень як на локальному, так і на національному й навіть на глобальному рівнях.

Без комунікації як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління – не може функціонувати сучасна система державного управління, неможливо налагодити конструктивний діалог між органами влади та суспільством. Адже прийняття й реалізація державних рішень тісно пов'язані з застосуванням інформаційно-комунікативних технологій.

Основне завдання комунікації в контексті державного управління – активізація діяльності органів державної влади, підвищення результативності їхньої роботи з громадськістю, різними соціальними групами.

Державне управління має з самого початку комунікативну природу, оскільки управлінська діяльність держави включає інформаційно-комунікаційну функцію, що ґрунтується на інформації.

Прозорість влади є «однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи. Громадська думка як політичний інститут бере участь у здійсненні цієї влади, оскільки виступає знаряддям політики, її формування є сферою боротьби за владу» (О. Коврига [9, с. 111]).

Як зазначає науковець, «прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ до повної об'єктивної та достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації). Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить, власне, її ефективність» [там само].

Проблемі комунікації присвятили праці багато дослідників, зокрема: А. Букач [4], М. Бутко [2], Н. Драгомирецької [4], К. Кандагура [4], О. Коновець [10], В. Королько [12] та ін.

Різні аспекти соціальних комунікацій і комунікативної діяльності вивчали вчені: Є. Драчов (сутність та функції комунікації в системі державного управління [5]); Р. Калюжний, В. Шамрай, М. Швець (організаційно-правові питання інформаційного забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації [8]); О. Кучмій, Є. Макаренко, Т. Москаленко, Н. Піпченко М. Рижков (зовнішньополітичні комунікативні технології [14]; Л. Литвинова, А. Михненко, О. Соснін (комунікативна парадигма суспільного розвитку [24]); В. Мазур (комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні [13]); О. Митяй (проблеми комунікативного забезпечення ефективності взаємодії органів державного управління і суспільства в Україні [15]); В. Різун (теорія масової комунікації [21]); Є. Романенко (становлення та розвиток комунікативної політики держави [22]; С. Соловйов (інформаційна складова державної політики та управління [7] та ін.

Мета статті – висвітлити наукову дискусію навколо поняття «комунікації»; розкрити зміст і роль комунікацій в сучасній системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Комунікаційні процеси в сучасному світі поширені в усіх галузях суспільного життя й досліджуються наукою в різних аспектах: філософському, юридичному, економічному, політичному, журналістському, культурологічному, управлінському тощо.

Основною метою комунікацій у контексті державного управління є донесення до громадськості допомогою ЗМІ ключових повідомлень для «досягнення потрібного довгострокового ефекту, що, зокрема, передбачає координоване та ефективне використання заходів та спроможностей державних комунікацій на підтримку цілей національної політики» [17].

У широкому значенні комунікація – це взаємодія між суб'єктами шляхом обміну певними повідомленнями.

У науковій площині, загалом, комунікацію розуміють як:

– «процес передачі, обміну політичною інформацією, який структурує політичну діяльність і надає їй нового значення, формує громадську думку і політичну соціалізацію громадян з урахуванням їхніх потреб та інтересів» (В. Горбатенко [16, с. 269]);

– «обмін інформацією на основі якого керівництво отримує відомості, необхідні для прийняття ефективних рішень і доводить прийняті рішення до працівників організації (фірми)» (Р. Калюжний, В. Шамрай, М. Швець [8, с. 19]);

– «передача і прийом інформації, наказів, емоцій, джерело життєвої сили будь-якої організації, оскільки одна з найважливіших цілей комунікації полягає в тому, щоб здійснювати субординацію та координацію різноманітних елементів організації» (В. Бакуменко, А. Михненко, Ю. Сурмін [6, с. 330];

– «форма обміну інформацією між суб'єктами соціальної структури з метою реалізації свого потенціалу, а сукупність засобів, призначених для цієї мети, буде називатися в нашому уявленні системами (засобами) комунікації» [3, с. 17];

– «зумовлений ситуацією й соціально-психологічними особливостями комунікаторів процес встановлення і підтримання контактів між членами певної соціальної групи чи суспільства в цілому на основі духовного, професійного або іншого єднання учасників комунікації, який відбувається у вигляді взаємопов'язаних інтелектуально-мислительних та емоційно-вольових актів, опосередкованих мовою й дискретних у часі й просторі» (В. Різун [21, с. 58–59]);

– «соціально зумовлений процес передачі і сприйняття інформації в умовах міжособистісного і масового спілкування» [1, с. 14] тощо.

Соціальну комунікацію тлумачать як «цілеспрямований обмін інформацією, що є суспільно значущою для учасників обміну інформацією і знаннями, а комунікація спирається на комунікаційну дію, що програмується» [25, с. 296–297].

Структуру комунікаційного процесу (за Є. Тихомировою [26]) відображено в таблиці 1.

Таблиця 1

Структура комунікаційного процесу [26, с. 8]

№ п/п	Складники
1	Суб'єкти комунікації
2	Засоби комунікації
3	Предмет комунікації
4	Ефекти комунікації
5	Бар'єри комунікації
6	Зворотний зв'язок
7	Середовище комунікації

Соціальна комунікація – це обмін між людьми або іншими соціальними суб'єктами цілісними знаковими повідомленнями, у яких відображені інформація, знання, ідеї, емоції тощо [26, с. 7].

Поняття «комунікація» в державному управлінні трактується в контексті процесу взаємодії органів влади та громадськості.

Державна комунікація, як зазначає П. Унгурян, є «однією з найважливіших складових системи державного управління сталим розвитком. Однією з її головних функцій є забезпечення легітимності державної політики сталого розвитку, отримання підтримки і схвалення громадськістю управлінських рішень у цій сфері. Велике значення для реалізації цієї функції має налагодження ефективного діалогу між державою та громадськістю і отримання належного рівня довіри до органів влади» [27, с. 112].

Одним із ключових завдань комунікативної політики органів державної влади України є встановлення ефективного зворотного зв'язку з громадськістю. Проте доводиться констатувати непоодинокі випадки ігнорування державними структурами механізмами та шляхами такого зв'язку, що, безумовно, послаблює суспільну довіру, до того ж заважає об'єктивній самооцінці органами державної влади результативності своєї діяльності.

Серед ключових напрямів вивчення комунікації – наукові підходи, що ґрунтуються на схемах комунікаційного процесу з такими складниками: комунікатор – повідомлення – реципієнт.

Якщо розглядати будь-яку систему соціально-комунікаційної діяльності, то слід зазначити, що до неї входять учасники комунікаційного процесу: відправники або передавачі та реципієнти або приймачі інформації. Ця система передбачає чіткий менеджмент, виконавців та підлеглих.

Наочно механізм комунікації відображено в елементарній схемі, що пропонується дослідником А. Соколовим [23, с. 11] як основа для будь-якої системи соціально-комунікаційної діяльності (рис 1.).

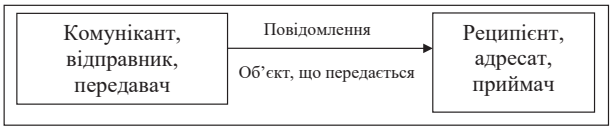

Рис. 1. Елементарна схема комунікації за А. Соколовим [23, с. 11]

Комунікаційні зв'язки з громадськістю в контексті державного управління спрямовані на забезпечення конструктивного діалогу та партнерської взаємодії між державою і суспільством, формування громадської думки, заохочення громадянської активності, підвищення авторитету й довіри людей до органів державного управління. З цією метою і передбачено вдосконалення політики двосторонньої комунікації між державою та суспільством.

Так, у законодавстві України про інформацію є Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [20].

Статтею 22 вказаного Закону перераховані офіційні документи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які необхідно оприлюднювати у відповідних офіційних виданнях та друкованих ЗМІ.

У Законі України «Про інформацію» [19] зазначено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їхні посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їхньої діяльності, письмово, усно, телефоном чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб. Це пов'язано переважно з інформаційними запитами.

Як відомо, статтею 5 Конституції України задекларовано, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Стаття 38 Конституції України зазначає: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами…».

У ст. 40 Конституції України визнається, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [11, с. 21].

Регулюється реалізація громадянами України права вносити в органи державної влади пропозиції щодо покращення їхньої діяльності, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів, вказувати на недоліки в їхній діяльності – Закон України «Про звернення громадян» [18].

Як бачимо, «за допомогою системи державного менеджменту, спрямованої на формування нової системи соціальної відповідальності, змінюються відносини між урядом і громадянами, а також між бюрократією та суспільством у цілому. В окремих випадках на визначених рівнях адміністратори діють відносно автономно від політичного втручання і контролю, а в інших – політичне втручання домінує, або – політичні й адміністративні критерії ефективно комбінуються» [24, с. 93].

На думку С. Соловйова, інформація та комунікація є поняттями взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Вони нерідко зливаються в одну дефініцію («інформаційно-комунікативна»), що розкриває особливості інформаційного обміну в процесах комунікативної взаємодії індивідів, людських груп і спільнот, інститутів громадянського суспільства і держави [7, с. 14].

Дефініція поняття «комунікації в державному управлінні» має такий вигляд: це – «інформаційна взаємодія, орієнтована безпосередньо на визначену організацію, на методи і засоби побудови внутрішніх взаємозв'язків, тобто як інформаційні потоки; на розуміння побудови відносин між людьми всередині організації і в непомітному перенесенні особистих відносин на організаційні, у поєднанні вражень, заснованих на почутті симпатії або антипатії, і вражень від ділових якостей» [6, с. 330].

Термін «управлінська комунікація» тлумачиться як «сукупність інформаційних зв'язків, процес взаємодії між суб'єктами управлінської діяльності по вертикалі, горизонталі з зовнішнім суспільним середовищем, шляхом безпосереднього спілкування та обміну інформацією з використанням відповідних засобів» [там само, с. 331].

Як зазначає В. Мазур, комунікація є основою державного управління й важливим чинником демократизації суспільного життя. Це, загалом, – процес обміну інформацією, що об'єднує в єдине ціле органи державного управління, органи місцевого самоврядування та групи громадськості; зміцнює необхідний зворотний зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами [13].

На думку О. Митяй, «в ідеалі комунікативна діяльність органів державного управління повинна сприяти розвитку демократичного соціального управління. Але на практиці, залежно від фази політичного процесу, комунікації законодавчих і виконавчих органів влади і суспільства, як правило, фокусуються навколо конкретних подій і програм, в контексті яких використовуються технології інформування, переконання громадськості, а також залучення її до консультативної і експертної діяльності. У таких умовах відкритість і доступність до різної інформації органів державної влади стає головною передумовою успішного розвитку демократизації суспільства» [15, с. 162].

Нам імпонує думка науковців (О. Соснін, А. Михненко, Л. Литвинова), які стверджують, що «залучення громадськості не є шляхом прямого впливу на вибір політики, але є тим шляхом, який закладає загальний політичний контекст через визначення та осмислення суспільних цінностей і пріоритетів, справедливості й моральності» [24, с. 102).

Висновки.

Отже, комунікації в сучасній системі державного управління виконують надзвичайно важливу роль – поєднують в одному інформаційному просторі державу та суспільство. В системі державного управління поняття «комунікація» розуміється як процес взаємодії органів влади та громадськості. Головним завданням комунікацій у контексті державного управління є активізація діяльності органів державної влади, підвищення результативності їхньої роботи з громадськістю.

Наразі все актуальнішою стає проблема ефективного управління зв'язків органів державної влади з громадськістю, яке передбачає чесну, відкриту взаємодію та конструктивний діалог. Цим пояснюється надважлива функція державного управління – зв'язки з громадськістю, оскільки ефективність діяльності влади визначається підтримкою суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бориснев С. В. Социология коммуникаций : учеб. пособие. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 128 с.

2. Бутко М. П., М. Ю. Дітковська. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління : монографія. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. 244 с.

3. Дзьобань О. П. Філософія інформаційних комунікацій : монографія. Харків : Майдан, 2012. 224 с.

4. Драгомирецька Н. М., Кандагура К. С., Букач А. В. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. пос. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.

5. Драчов Є. В. Сутність та функції комунікації в системі державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2014. №3. С. 159–167.

6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко,

А. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

7. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / Соловйов С. Г., та ін. ; заг. ред. Грицяк Н. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.

8. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації:організаційно-правові питання теорії і практики / Р. А. Калюжний, В. О. Шамрай, М. Я. Швець та ін. Київ : «Квіц», 2002. 296 с.]

9. Коврига О. С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. 4 Том 31 (70). С. 109–114.

10. Коновець О. Ф. Масова комунікація: теорії, моделі, технології : навч. посіб. Київ : Абрис, 2007. 266 с.

11. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Київ, 2006. 130 с.

12. Королько В. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю. Київ, 2003. 216 с.

13. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011.URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313.

14. Макаренко Є. А., Рижков М. М., Піпченко Н. О. Москаленко Т. В., Кучмій О. П. та ін. Зовнішньополітичні комунікативні технології : підручник. Київ : Центр вільної преси, 2016. 415 с.

15. Митяй О. Проблеми комунікативного забезпечення ефективності взаємодії органів державного управління і суспільства в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 1. С. 160–165.

16. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., доп. і перероб. Київ : Генеза, 2004. 736 с.

17. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 року № 275. *Урядовий кур'єр.* 2017. 11.05.2017. № 85.

18. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0.

19. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

20. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=539%2F97-%E2%F0.

21. Різун В. В. Теорія масової комунікації. Київ : Видавничий центр «Просвіта», 2008. 260 с.

22. Романенко Є. О Становлення та розвиток комунікативної політики держави : дис. докт. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2015. 453 с.

23. Соколов А. В. Общая теория социальной коммуникации : учеб. пособие. Санкт-Петербург. 2002. 232 с.

24. Соснін О. В., Михненко А. М., Литвинова Л. В. Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 220 с.

25. Социальные коммуникации (теория, методология, деятельность) : словарь-справочник / автор-сост. В. А. Ильганаева. Харьков : КП «Городская типография», 2009. 392 с.

26. Тихомирова Є. Б. Зв'язки з громадськістю : навчальний посібник. Київ : НМЦВО, 2001 560 с.

27. Унгурян П. Я. Комунікаційні процеси в державному управлінні сталим розвитком. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 110–113.

GR-КОМУНІКАЦІЇ, ЯК КОМУНІКАЦІЇ З СУБ'ЄКТАМИ ПОЛІТИКИ. ЛОБІЗМ

GR-COMMUNICATIONS AS COMMUNICATIONS WITH POLITICS. LOBISM

УДК 338.2/351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.29

Серветник В.В.
аспірант
Міжрегіональної Академії управління персоналом
ORCID ID: 0000-0002-7231-0927

Значну увагу цього дослідження присвячено розробці робочого понятійного апарату. Зокрема, досліджено поняття GR-комунікації та запропоновано визначення понять GR, та government relations. Здійснено аналіз напрацювань таких вчених: І. Е. Мінтусова, П. А. Толстих, Л. В. Сморгунова та Л. Н. Тимофєєвої, Ч. Мака для демаркації понять «електронний лобізм» і digital GR, Т. А. Кулакової, А. А. Кінякіної, Д. О. Матвєєнко, В. А. Ачкасової. Проаналізовано визначення взаємодії з органами влади у роботах західних дослідників та Асоціації акредитованих лобістів при Європейському союзі (AALEP).

Досліджено питання співвідношення і взаємодії визначень GR і «лобізму» в контексті ретроспективи і сучасності. понятійний апарат, традиційний для Європи, відображає реальну практику GR, в якій всі сторони відкриті до освітнього процесу, взаємовигідної для обох сторін. Існуючі підходи до осмислення терміна GR неминуче призводять до пошуку і встановлення смислових відмінностей між ним і спорідненими, суміжними поняттями. Позначення різних видів діяльності, родинних GR і з ним пов'язаних, почасти пов'язані зі спробами професійного співтовариства дистанціюватися від негативного сприйняття лобістської діяльності, обтяженої з плином часу негативними конотаціями в суспільній свідомості.

Визначено технологічну спорідненість PR і GR, як виділення органів управління в якості одного з видів громадськості, з якої можуть встановлюватися зв'язки. Проте, доведено, що GR і GR-комунікації нерівнозначні: обсяг поняття GR ширше. Нарівні з комунікаціями GR як управлінська комунікативна діяльність охоплює управління – організацію комунікацій і управління ними.

Запропоновано виділити: базисний суб'єкт GR, який ініціює взаємодію; соціальний суб'єкт, який може бути як комерційним (суб'єкт підприємницької діяльності), так і некомерційним (НКО); а також технологічний суб'єкт GR, який здійснює GR в інтересах базисного суб'єкта.

Ключові слова: *GR – комунікації; Електронні канали комунікації, опосередкована квазівзаємодія, digital GR – комунікації, публічна влада, бізнес, лобіювання.*

Considerable attention of this research is devoted to development of the working conceptual device. In particular, the concept of GR-communication is studied and the definition of GR and government relations is proposed. An analysis of the work of the following scientists: I. E. Mintusov, P. A. Tolstykh, L. V. Smorgunov and L. N. Timofeeva, Ch. Maka to demarcate the concepts of "electronic lobbying" and digital GR, T. A. Kulakova, A. A. Kinyakina, D. O. Matveenko, V. A. Achkasova. The definition of interaction with the authorities in the works of Western researchers and the Association of Accredited Lobbyists of the European Union (AALEP) is analyzed.

The question of the relationship and interaction of the definitions of GR and "lobbying" in the context of retrospect and modernity is studied. the conceptual apparatus, traditional for Europe, reflects the real practice of GR, in which all parties are open to the educational process, mutually beneficial for both parties. Existing approaches to the understanding of the term GR inevitably lead to the search and establishment of semantic differences between it and related, related concepts. The designations of various activities related to GR and related, are partly related to the attempts of the professional community to distance themselves from the negative perception of lobbying, burdened over time by negative connotations in the public consciousness.

The technological affinity of PR and GR is defined as the allocation of governing bodies as one of the types of public with which links can be established. However, it is proved that GR and GR-communications are unequal: the scope of the concept of GR is wider. Along with communications GR as a managerial communicative activity covers management – the organization of communications and their management.

It is proposed to distinguish: the basic subject GR, which initiates the interaction; social entity, which can be both commercial (business entity) and non-commercial (NGO); and a GR technology entity that performs GR in the interests of the parent entity.

Key words: *GR – communications; Electronic communication channels, indirect quasi-interaction, digital GR – communications, public authorities, business, lobbying.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Поняття GR-комунікації є новим і практично недослідженим у вітчизняній науці. Його визначення ускладнене насамперед тим, що відсутній однозначний підхід до поняття GR, як відсутня і єдина чітка термінологічна база. І це не дивлячись на багату практику взаємодії з органами влади на Заході і інтенсивну теоретичну роботу в області government relations, властиву Україні XXI століття, де відносини між бізнесом і владою з моменту зміни політичного режиму переживають перехідний етап[1]. У зв'язку з цим значну увагу цього дослідження присвячено розробці робочого понятійного апарату. Складність розробки пояснюється двома основними факторами: по-перше, це відсутність єдиного розуміння змісту діяльності, і, по-друге, наявність значної кількості суміжних понять.

Тим часом нерозробленість базових понять, відсутність єдиних підходів і злиття дефініцій провокують негативну реакцію суспільства, що, природно, не можна назвати бажаним або позитивним наслідком, оскільки в процесах взаємодії з органами влади суспільство відіграє не останню роль [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Практики називають government relations

функцією бізнесу (А. В. Матросов), ряд дослідників визначають GR як суспільно-політичний інститут (Г. С. Мельник), інші – як технологію управління (А.Б. Нікітін, А. С. Шатилов). Одні кваліфікують GR як складову політичного маркетингу (В. А. Ачкасова), другі – як частина PR -діяльності (І. В. Альошина, І. Е. Мінтусов, О. Г. Філатова), треті визнають GR одним з напрямків комунікаційного менеджменту (Т. А. Кулакова, Д. О. Матвєєнко, А.Н. Болгова). Одна з нечисленних спроб виведення дефініції GR комунікації належить політологу К. А. Крайнова , яка визначає її як «політичну діяльність, ініційовану комерційними та некомерційними організаціями, групами тиску і іншими суб'єктами політичних відносин і спрямовану на прийняття певних рішень органами влади» [2] .

В першу чергу слід зазначити, що, незважаючи на дослівний переклад англійського government – уряд, при перекладі терміна government relations в цьому словосполученні коректним буде визначення слова government як системи державного і муніципального управління, т.зв. системи управління в єдності всіх гілок і рівнів влади , а не тільки уряд, що є виконавчим органом в державному устрої. Неточність перекладу неминуче веде до помилкового висновку про те, що діяльність GR спрямована виключно на роботу з органами виконавчої влади, тобто з урядовим апаратом, профільними міністерствами та комітетами.

Важливо, що під владою розуміється не power, а government як система, що складається з різних органів управління, діяльність яких спрямована на адміністрування держави. Переклад дієслова to govern – управляти, що не означає «працювати в уряді», і government не повинно вказувати на конкретний орган або представника, це – система управління. Дослідження, що проводяться в різних регіонах, підтверджують, що об'єктами GR можуть бути: ради міст, Законодавчі збори, Представництво Президента, районні адміністрації та муніципалітети; Адміністрація Президента, Уряд і Рада, Національний банк і Рахункова палата; Поради, комісії та виконавчі департаменти (США); Кабінет міністрів і Парламент (Великобританія); Національні збори, Рада міністрів і поради депутатів (Білорусь) і так далі.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В умовах глобалізації, розвитку новітніх технологій та умовах пандемії стрімко розвиваються і GR –комунікації. Багато науковців досліжують цю тематиту з різних питань, проте і досі є нерозробленість базових понять, відсутність єдиних підходів GR-діяльності, злиття дефініцій, що провокують негативну реакцію суспільства. А це є бажаним або позитивним наслідком, оскільки суспільство бере не останню роль в процесах взаємодії з органами влади. Та попри значну кількість вузькоспеціалізованих досліджень, спрямованих на вивчення GR-комунікацій та лобізму робочий понятійно-категорійний апарат потребує розробки та уніфікації таких понять: GR-комунікації, GR, та government relations. Саме цим аспектам і присвячене дане дослідження.

Мета статті. Як зазначалось, в даній публікації презентуємо виклад власних думок щодо феномена лідерства в цілому та лідерства на державній службі на основі аналізу джерельної бази наукових досліджень з цієї проблематики, включеного пролонгованого спостереження задіяльністю керівників різних органів виконавчої влади, закладів вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Трактування терміна government relations розрізняються по тим акцентам, які роблять дослідники. Одні особливо відзначають суб'єктний склад, інші концентруються на описі діяльності, треті – виділяють цілі. Розглянемо характерні для цих підходів визначення.

На думку В. А. Ачкасової, Government Relations (дослівно: зв'язки з урядом) – вид діяльності по формуванню контактів, що складаються між будь-якими видами організацій громадянського суспільства та усіма гілками і рівнями державної влади. При цьому суб'єктом і ініціатором таких контактів виступають структури громадянського суспільства [4]. Основною перевагою даного визначення є чітке, однозначне позначення широкого кола учасників суб'єктно-об'єктних відносин government relations. Серед суб'єктів, задіяних в GR, можна виділити: базисний суб'єкт GR, який ініціює взаємодію; соціальний суб'єкт, який може бути як комерційним (суб'єкт підприємницької діяльності), так і некомерційним (НКО); а також технологічний суб'єкт GR , який здійснює GR в інтересах базисного суб'єкта. Технологічні суб'єкти GR можна поділити на квазіінстітуційне, тобто спеціалізовані підрозділи комерційних організацій (відділи по відносинам з органами влади, департаменти зовнішніх зв'язків і т. п.), Неінституціонального (не входять в штат базисного суб'єкта фізичні особи) та інституційні технологічні суб'єкти (комунікаційні агентства, консалтингові компанії та т. п.). Крім того, займатися безпосередньо GR-діяльністю можуть об'єднання комерційних суб'єктів (асоціації, спілки, союзи), відповідно, вони представляють собою особливий вид технологічних суб'єктів GR [5].

Відповідно до другого підходу, GR (зв'язки з урядом – від англ. Government Relations) являє собою діяльність по розбудові відносин між різними суспільними групами (бізнес-структурами, професійними спілками, добровольчими організаціями та ін.) І державною владою, що включає в себе збір та обробку інформації про діяльність уряду, підготовку і поширення інформації про позиції подаються груп, вплив на процеси прийняття політичних і адміністративних рішень (лобізм) [6]. Н. Ю. Коробейникова як практикуючий фахівець в своєму визначенні особливо підкреслює практики, що використовуються для вибудовування суб'єктно об'єктних відносин, тобто безпосередньо зміст GR: збір, аналіз, передача інформації про діяльність уряду і інтересах громадян, їх вплив на прийняття рішень. Разом з тим деякі автори виділяють і інші практики, до прикладу: супровід ініціатив компанії в державній сфері (рішення питань ліцензування, складання роз'яснювальних листів і інших документів: клопотань, повідомлень, оскаржень і ін.); вдосконалення відносин з співробітниками урядових установ і сприяння участі подаються груп в роботі уряду на всіх рівнях [7]; підтримка економічної діяльності базисного соціального суб'єкта на внутрішньому і зовнішньому ринках (забезпечувати преференції і державні замовлення, організовувати участь в цільових програмах); а також розробка стратегії, організація і координація взаємодії з органами управління та громадськими організаціями, заснованого на єдиних принципах[8]. аналогічним чином, описуючи виключно змістовну компоненту – визначає GR Д. А. Лимарева: GR являє собою діяльність, спрямовану на розширення інформаційної бази для розробки суспільно значущих рішень, визначення суб'єктів, які впливають на прийняття цього рішення, а також залучення зацікавлених представників бізнес-структур і громадянського суспільства і, як наслідок, підвищення публічності управління [9].

Нарешті, третій підхід до GR ми знаходимо в роботах Т. А. Кулаковой. Вона розглядає GR як незалежний, самостійний напрям комунікаційного менеджменту, метою якого є узгодження власних інтересів організацій з інтересами органів державної влади різного рівня для зниження ризиків і забезпечення сталого розвитку. GR, який розуміється як сукупність технік і методів, спрямований на просування і захист інтересів організації (групи), управління ризиками, що виходять з навколишнього середовища (місцевиї, регіональної, державної влади, конкурентів, співробітників компанії і жителів навколишніх районів, споживачів продукції та послуг, інвесторів і акціонерів) [10].

Особливу увагу Т. А. Кулакова приділяє цільової складової GR. Інші дослідники визначають цілі GR як «Удосконалення комунікації, що забезпечує доцільну і ефективну взаємодію бізнесу і держави», побудова тісних, довірчих відносин з владою і встановлення неформального діалогу, метою якого є «досягнення найбільш сприятливих умов діяльності компанії в швидко мінливого зовнішнього конкурентному середовищі» (А. А. Кінякіна, Д. О. Матвєєнко); досягнення взаєморозуміння і «просування інтересів різних структур на політичному ринку» (В. А. Ачкасова); вибудовування «довгострокової, комфортної, передбачуваної системи відносин з профільними для компанії політичними стейкхолдерами» (І. І. Хлитчієв). Крім того, деякими дослідниками згадуються навіть маркетингові функції: «Для великого бізнесу, наприклад, цей напрямок [GR] стає важливим інструментом просування товару або послуги » [11].

Звертаючись до західних дослідників, ми спостерігаємо і подібності, і відмінності сприйняття. В Асоціації акредитованих лобістів при Європейському союзі (AALEP) взаємодія з органами влади характеризують як «процес здійснення впливу на суспільні та державні порядки на будь-якому рівні – місцевому, регіональному, федеральному, європейському, світовому»[12]. Дане визначення лежить в руслі другого виділеного нами підходу, проте володіє точною специфікою в порівнянні з українським поглядом. Серед членів асоціації прийнято вважати, що GR – це освітній процес, що включає в себе захист інтересів (advocacy), які можуть бути порушені або яких вже торкнулися будь урядові рішення. Підхід, згідно з яким GR являє собою в першу чергу освітній процес, традиційний як для західних дослідників, так і для діючих практиків [13]. У цьому сенсі виділяються три основних моменти:

1. Навчання бізнес-суб'єктів і ринкових асоціацій основам діяльності органів управління.

2. Інформування представників влади про аспекти галузі, відомих безпосередньо бізнес-суб'єктам.

3. Ознайомлення влади, суспільства і всіх стейкхолдерів з актуальними і потенційними наслідками дії законів і законотворчої діяльності.

Крім освітнього аспекту, в зарубіжних дослідженнях відзначається довірча основа GR: взаємодія бізнесу і влади може бути описано як «щільна мережа взаємозв'язків, побудованих на довірі» [14]. У автора даного визначення, ми знайшли підтвердження наших власних спостережень за хиткою понятійної базою

в сфері GR. Вона стверджує, що уваги, що приділяється суспільством і дослідниками, до залучення влади в бізнес-процеси, історично завжди було більше, внаслідок чого зв'язок в зворотному напрямку до сьогоднішнього дня залишалася недостатньо вивченою. Разом з тим це не свідчить про те, що їх взаємозв'язки нерівноцінні, навпаки, – бізнес активно, часто агресивно, втягується в процеси прийняття рішень. У разі, коли представники органів управління не володіють достатніми знаннями в певній сфері, бізнес «де факто стає довіреною особою для уряду» [15].

Таким чином, понятійний апарат, традиційний для Європи, відображає реальну практику GR, в якій всі сторони відкриті до освітнього процесу, взаємовигідної для обох сторін. Для західних держав не характерне сприйняття самих себе як всемогутніх органів; їх представники визнають свою залежність від інших: «виклики, з якими ми стикаємося сьогодні [...] – занадто великі, щоб уряд міг впоратися з ними поодинці» [16].

У вітчизняній науці здійснюються спроби обліку європейського досвіду. Так, Д. О. Матвєєнко пише: «Досвід зарубіжних країн показує, що GR – це система взаємовигідних відносин з законодавчими та виконавчими гілками влади, громадськими організаціями, політичними партіями та бізнес-структурами, вона підсилює ефективність їх взаємодії шляхом перерозподілу частини повноважень» [17]. З даним визначення автора складно погодитися, оскільки GR не може бути готовою системою (результатом), GR може бути тільки системною діяльністю, спрямованою на розробку, створення і підтримка взаємовигідних відносин між зазначеними вище структурами.

Більш того, як помічають і практики, і теоретики, для здійснення даної діяльності найчастіше використовуються методи, засоби, інструменти та процедури, які застосовуються в PR -зв'язку з громадськістю (В. А. Ачкасова, І. В. Альошина). На технологічну спорідненість PR і GR вказує не тільки наявність загального поняття relations в науковому терміні, а й інші, більш вагомі причини. В першу чергу, це традиційне для наукової літератури виділення органів управління в якості одного з видів громадськості, з якої можуть встановлюватися зв'язки [18]. Другим істотним фактором є віднесення GR до публічного простору, що його виділяє Д. Вольтон нарівні із загальним і політичним – дана класифікація дистанціює GR від лобізму, існуючого в політичному просторі, і, одночасно, наближає зв'язок з органами управління до паблік рилейшнз, які існують у просторі публічному .

В рамках цієї роботи автор вважає за краще оперувати визначенням, що відображає змістовну, цільову і суб'єктно-об'єктну складові діяльності GR. Визначення, дане в підручнику під ред. І. Е. Мінтусова і О. Г. Філатової, зазначає: GR – це вид PR, який представляє собою управлінську комунікативну діяльність (сукупність соціальних комунікативних технологій), спрямовану на створення і підтримку системи прямих і опосередкованих взаємодій соціального суб'єкта з державними і муніципальними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування (далі – органами управління) з метою створення сприятливого середовища функціонування даного суб'єкта. У зв'язку з таким підходом правомірне питання: якщо сама діяльність – GR – виключно комунікативна, то чи не варто дефіс між GR і «Комунікація» замінити знаком рівності?

Звернемо увагу, що в прийнятому нами визначенні виділяються два аспекти GR – комунікативний і управлінський. Ми вважаємо, що комунікації відіграють в GR подвійну роль. В першу чергу це ядро GR. Підтвердженням служить, наприклад, проект професійного стандарту GR-фахівця, розроблений GR-Ліга у співпраці з низкою інших професійних асоціацій. Велика частина узагальнених трудових функцій GR-фахівця, згідно з цим документом, – комунікації. Решта відносяться до сфери менеджменту: організація комунікацій і управління ними. Друга роль комунікації – допоміжна. Її наявність властиво будь-якої активності, що включає взаємодію між людьми. Таким чином, GR і GR-комунікації нерівнозначні: обсяг поняття GR ширше. Нарівні з комунікаціями GR як управлінська комунікативна діяльність охоплює управління – організацію комунікацій і управління ними.

Отже, визначення GR-комунікацій як виду PR -комунікації недержавних суб'єктів, спрямованих на здійснення взаємодії з органами влади, метою яких є формування сприятливого середовища функціонування даних суб'єктів. Тут і далі органами влади ми називаємо органи державної влади, державні органи та органи місцевого самоврядування [19].

Існуючі підходи до осмислення терміна GR неминуче призводять до пошуку і встановлення смислових відмінностей між ним і спорідненими, суміжними поняттями. Позначення різних видів діяльності, родинних GR і з ним пов'язаних, почасти пов'язані зі спробами професійного співтовариства дистанціюватися від негативного сприйняття лобістської діяльності, обтяженої з плином часу негативними конотаціями в суспільній свідомості.

До кінця XX століття тенденція відходу від терміна «лобізм» досягла свого апогею, в результаті чого до XX I століття світове професійне співтовариство має фахівців в областях: advocacy, community relations, issues management, communicative management, legislative communications, marketing, organizational, representative policies і state – PR. Кожен з цих термінів має власний відтінок і підтекст, деякі з них – типові області вживання, застосування інших доречно в тій чи іншій сфері діяльності.

Не можна обійти стороною питання співвідношення і взаємодії визначень GR і «лобізм». Намагаючись не тільки описати послідовність фактів, а осмислити генеалогію думки, слід зауважити, що теорії government relations досить молоді в порівнянні з практикою лобізму. Поява терміну GR багато в чому пов'язана з активізацією уваги засобів масової інформації до діяльності великих компаній, а також з переходом від індустріального суспільства до інформаційного, в якому центральне місце займає вже не сама інформація, а процес обміну нею – комунікація, і та роль, яку займає в цьому процесі держава.

Якщо в США заговорили про GR в 70-і роки, то в Європу це поняття проникло тільки в кінці 80-х – початку 90-х. І до цього дня ніким – ні американськими професіоналами, ні фахівцями з Великобританії та інших європейських країн, ні українським науковим співтовариством, що підключилось до світової дискурсу 25 років по тому, – не була проведена термінологізація, про що свідчать численні наукові суперечки, що не припиняються досі. В рамках цього дослідження автор обмежиться максимально стислим аналізом напрацювань, істотних для нас в розрізі подальшої демаркації понять «електронний лобізм» і digital GR .

І. Е. Мінтусов порівнює GR з «мостом між владою і бізнесом», завдяки якому рух лобістів з пропозиціями щодо конкретних питань до органів державної влади стає вільним. Іншу точку зору ми знаходимо у П. А. Толстих, який називає GR «сферою загального менеджменту», а лобізм – «технологією». Аналогічну думку можна побачити в підручнику під редакцією Л. В. Сморгунова і Л. Н. Тимофєєвої: «лобізм є певною технологією, що зарекомендувала себе як дієвий засіб GR ». Аналогічний підхід представлений і в деяких американських роботах: « GR являє собою діяльність з вибудовування відносин між різними суспільними групами […] включає в себе […] вплив на процеси прийняття політичних і адміністративних рішень – лобізм» [20].

У той же час інші дослідники говорять про злиття понять «Лобізм» і government relations. Більш того, думка про те, що російський GR «є більш цивілізовану і частково (але не повністю) декриміналізувати форму лобізму» [21] в цих наукових роботах є поширеною точкою зору. Американський дослідник і практик Ч. Мак, чия думка особливо примітно в контексті цього дослідження, визнає, що, на відміну від лобізму, в GR відбувається постійне «впровадження інноваційних комунікативних технологій маркетингу, PR і електоральних кампаній» [22].

Таким чином, ми бачимо спектр думок, що відображає всі можливі варіанти співвідношення понять: від ототожнення до заперечення зон перетину.

Попереджаючи можливі різночитання, ми відразу намагаємося відокремити «Відносини» (GR) від «рішення» (лобізм), і в рамках цієї роботи під терміном «лобізм» маємо на увазі процес по просуванню інтересів бізнес-суб'єктів, НКО і галузевих асоціацій в органах управління з метою приведення їх до прийняття політичного рішення по певному питання. Важливим фактором є відносно низький ризик дезавуювання і невиконання прийнятого органом влади рішення, характерний для GR в порівнянні з лобізмом. Причинами різниці є інструменти, використовувані в GR: «громадська підтримка, публічне висвітлення і коаліційна політика роблять незворотними рішення, отримані в результаті GR-діяльності» [23].

Висновки: нерозробленість базових понять, відсутність єдиних підходів GR-діяльності і злиття дефініцій провокують негативну реакцію суспільства, що, природно, не можна назвати бажаним або позитивним наслідком, оскільки в процесах взаємодії з органами влади суспільство відіграє не останню роль. В дослідженні основна увага приділена розробці робочого понятійно-категорійного апарату. Та попри запропоновані уніфікованих понять, Зокрема, поняття GR-комунікації, GR, та government relations в сучаних дослідженнях.

Ми визначили GR-комунікації як тип PR-комунікацій недержавних суб'єктів, спрямованих на взаємодію з органами влади, мета яких – створити сприятливе середовище для функціонування цих суб'єктів. Постійний розвиток Мережі – це поява принципово нових способів взаємодії між окремими особами, органами влади, бізнес-структурами та некомерційними установами, одним з яких є GR-комунікації. У той же час, відсутність уніфікованих понять GR-комунікації, яка є невід'ємною частиною публічного простору Інтернету, також створює значні ризики для комунікацій. Можна мінімізувати ризик різночитання, встановивши загальноприйняті правила Інтернет-комунікацій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гавра Д. П. Основы теории коммуникации: учеб. пособие. СПб. : Питер, 2011. 288 с.
2. Гавра Д. П. Социально-коммуникативные технологии: сущность, структура, функции. *Петербургская школа PR и рек*ламы: от теории к практике: сб. ст. Вып. 1 / отв. ред. А. Д. Кривоносов. СПб. : Роза мира, 2003. 173 с.
3. Ганский П. Н. Интернет-пространство как особая коммуникационная среда и его влияние на современные общества. *Теория и практика общественного развития.* 2015. № 17. С. 118–121.
4. Глущенко А. О. Эффективность GR-коммуникаций в социальных медиа : дис. … магистра журналистики. СПб., 2014. 112 с.
5. Горалик Л. Назову себя Интерактор. *Русский журнал*. 1999. 16 сент. URL: http://old.russ.ru/netcult/99-06-16/goralik.html (дата звернення: 22.06.2021).
6. Горошко Е. И. Интернет-жанр и функционирование языка в Интернете: попытка рефлексии. *Жанры речи*. Саратов : Изд. центр «Наука», 2009. Вып. 6: Жанр и язык. С. 111–127.
7. Горяшко С. Органы власти не нуждаются в советах. *КоммерсантЪ*. 2015. № 125. С. 4. URL: http://kommersant.ru/doc/2768853 (дата звернення: 22.06.2021).
8. Государственный PR и Government Relations в России и Беларуси: основные тенденции. Под ред. В. В. Грибанова, И. В. Сидорской, И. А. Быкова. *Сыктывкар: Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина*, 2015. С. 32.
9. Semenets-Orlova Inna Andriivna, Kyselova Yaroslava Yaroslavivna Multi dimensional management contemporary: generation of social meanings for a new collective identities. *Публічне урядування*. 2018. № 4 (14). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/multi-dimensional-management-contemporary-generation-of-social-meanings-for-a-new-collective-identities (дата звернення: 22.06.2021).
10. Диденко М. А. Концептуализация публичности: основные подходы. *Соціальні виміри суспільства* : зб. наук. пр. К. : ІС НАН України. 2008. Вип. 11. С. 52–62.
11. Дикарева С. С. Инициатива в диалоге. *Структурная и прикладная лингвистика* : межвуз. сб. / под ред. А. С. Герда. СПб. : Изд-во СПбГУ, 1993. Вып. 4. С. 31–33.
12. Для депутатов создадут социальную сеть. URL: http://top.rbc.ru/society/10/07/2014/935593.shtml (дата звернення: 22.06.2021).
13. Докинз Р. Эгоистичный ген. М. : Corpus: АСТ, 2015. 509 с.
14. Жичкина А. Е. Социально-психологические аспекты общения в Интернете. *Флогистон:. Психология из первых рук*. 2007. 170 с. URL: http://flogiston.ru/articles/netpsy/refinf (дата звернення: 22.06.2021).
15. Жичкина А. Е., Белинская Е. П. Стратегии самопрезентации и их связь с реальной идентичностью. *Флогистон: Психология из первых рук*: 14.02.2004. URL: http://flogiston.ru/users/a_e_zhichkina_e_p_belinskaja (дата звернення: 22.06.2021).
16. Зверинцев А. Б. Коммуникационный менеджмент: рабочая кн. менеджера PR. СПб. : Изд-во Буковского, 1995. 267 с.
17. Зимин, В. Электронный GR для электронного правительства. *Пресс-служба.* 2010. № 4. С. 58–71.
18. Иванов Д. В. Виртуализация общества: моногр. СПб. : Петербургское Востоковедение. 2000. 96 с. URL: http://lib.ru/POLITOLOG/ivanov_d_v.txt (дата звернення: 22.06.2021).
19. Гавра Д. П., Таранова Ю. В. Имидж территориальных субъектов в современном информационном пространстве: учеб. пособие. С.-Петерб. Гос. ун-т, Высш. шк. журн. и мас. коммуникаций. СПб. : Изд-во СПбГУ, 2013. С. 138.
20. Семенець-Орлова І.А. Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України та США. *Університетські наукові записки* 2015. № 1, С. 302–311.
21. Информация о деятельности региональных парламентов подается гражданам по-разному. *Петербургский правовой портал.* URL: http://m.ppt.ru/news/133172?fm=0 (дата звернення: 22.06.2021).
22. Егоров В. В., Ионин Д. А. Информационный лоббизм как социально-политический феномен. *Известия Урал. гос. эконом.ун-та.* 2008. 2 (21). С. 127–133.
23. Semenets-Orlova I. Kyselova Y. Multidimensional management contemporary: generation of social meanings for a new collective identities *Public management*. June 2018 (Special edition). No 4 (14). P. 264–269.

АКСІОЛОГІЧНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

AXIOLOGICAL DETERMINANTS OF PUBLIC GOVERNANCE

УДК 342.241
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.30

Ганущин С.Н.
к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри психології управління
Львівського державного університету
внутрішніх справ

Розкрито аксіологічні детермінанти публічного управління. Обґрунтовано, що поняття управління та види управлінської діяльності де-факто існують стільки, скільки ж існує механізм та апарат держави, попри те, що не завжди характеризувалися наявністю юридичного визначення.
Наголошено, що соціальну та правову цінність цієї категорії слід досліджувати не інакше, як через призму її історичних витоків, генезису та еволюції у різних ракурсах просторово-часового континууму. В цьому контексті теорія державного управління як наука постає однією із найбільш важливих і перспективних напрямів сучасної політичної думки. Утім, упродовж тривалого часу вона розвивалася у руслі загальної політологічної традиції. І лише в кінці XIX століття почала виокремлюватися як самостійна сфера наукових досліджень. На більш ранніх періодах теорію управління традиційно вивчали в рамках політології, а ще раніше – у межах панівних соціокультурних парадигм у зв'язку із загальним комплексом суспільних явищ.
Зауважено, що онтологічна та праксеологічна цінність управління полягає у наявності власної філософської парадигми. Цей процес є типом інтелектуальної діяльності, що зародився де-юре у Стародавній Греції. Принаймні, прийнято вести відлік його офіційного зародження саме з цього часу. Натомість, можна припустити, що цей процес де-факто був започаткований значно раніше, адже управління існувало стільки, скільки існували й суспільні об'єднання й союзи навіть найбільш примітивного, первісного зразка свого функціонування. Усе це дає підстави ствердити: якщо зародження управління віднести до доісторичного періоду, а його офіційний відлік розпочати з Античної Греції, то про становлення філософії управління як науки необхідно говорити з часів промислової революції, тобто в межах часового діапазону приблизно в 150–200 років тому.
Зазначено, що філософія управління аксіологічно обґрунтована тим, що спрямована на розкриття гносеологічної сутності глибин реальності взаємовідносин людини та влади, усвідомлення її сутнісних засад і закономірностей із метою здійснення процесів упорядкування, збереження, відтворення та покращення його якісних показників.

Ключові слова: *цінності, аксіологія відносин, суспільні відносини, людина, громадянин, держава, громадянське суспільство, державне управління.*

The article investigates the axiological determinants of public administration. Therefore, it is substantiated that the concept of management and types of management activities de facto exist as long as there is a mechanism and apparatus of the state, although not always characterized by the presence of a legal definition. The social and legal value of this category should be studied only through the prism of its historical origins, genesis and evolution in different perspectives of the space-time continuum. In this context, the theory of public administration as a science is one of the most important and promising areas of modern political thought, although for a long time it developed in line with the general political tradition, but only in the late nineteenth century began to stand out as an independent field of research. . In earlier periods, the theory of management was traditionally studied within the framework of political science, and even earlier - within the prevailing socio-cultural paradigms in connection with the general complex of social phenomena. The ontological and praxeological value of management lies in the presence of its own philosophical paradigm. It should be noted that this process is a type of intellectual activity that originated de jure in ancient Greece, at least, it is customary to count its official origin from this time. Instead, it can be assumed that this de facto process was initiated much earlier, because governance existed as long as public associations and unions, even the most primitive, primitive model of their functioning. All this gives grounds to assert that if the origin of government is attributed to the prehistoric period, and its official countdown begins with ancient Greece, the formation of the philosophy of government as a science must be said since the Industrial Revolution, is within a time span of about 150-200 years ago. . Thus, the philosophy of management is axiological based on the fact that it aims to reveal the epistemological essence of the depths of the reality of human relations and power, awareness of its essential principles and patterns in order to streamline, preserve, reproduce and improve its quality indicators.

Key words: *values, axiology of relations, public relations, person, citizen, state, civil society, public administration.*

Постановка проблеми. Філософська система управління містить внутрішню організацію взаємодії елементів. Поєднуючись і взаємодіючи, ці складові утворюють функціональні механізми, що діють згідно із визначеним алгоритмом, відповідають стандартам і критеріям, спрямовані на реалізацію конкретних завдань і досягнення кінцевої мети. Якою ж є аксіологічна мета управління? Передусім вона охоплює декілька завдань: збагнути, відобразити та налагодити базові метасенси взаємодії між суб'єктами та об'єктами управлінської діяльності, відобразити точки на системі координат динаміки й перетворення станів управління під час переходу від суб'єкта до об'єкта, в процесі чого розкривати значення цієї нової реальності, яка не завжди є очевидною та зрозумілою.

Труднощі у пізнанні мети управління, а найперше – її засад і процесів, можуть виникати як наслідок різноманітних соціокультурних особливостей конкретної спільноти. Не існує жодних обґрунтованих підстав вважати, що почуття та інтенція підпорядкування є чужими людській природі, або ж апріорно ідуть їй на шкоду й збитки. Найімовірніше, ситуація є зво-

ротною. І це зовсім не обов'язково передбачає стадний інстинкт як рушій підпорядкування у тваринному світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для якнайповнішого вирішення завдань, виокремлених у науковій розвідці, ми проаналізували досягнення учених, які безпосередньо чи опосередковано досліджували феномен ціннісних характеристик публічного управління. Посилання на їхні наукові здобутки подані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям презентованого дослідження.

Мета статті – вивчити аксіологічні детермінанти публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Цінність управління полягає у формулюванні меж панування-підпорядкування. Останнє споконвічно було властиве різним суспільним групам. Племенем керує вождь, натовпом – лідер, вуличними групами, бандитськими організаціями – головний, політичною партією чи рухом – голова тощо. Вікове підпорядкування, чи-то підпорядкування поколінь, також властиве людству із початку його формування, а також, коли людина в міру обмеження своїх фізичних і розумових властивостей стає залежною від членів своєї сім'ї.

Соціалізація людини – процес, що триває із урахуванням відносин управління та підпорядкування. Покидаючи межі сім'ї, людина починає взаємодію із вихователями, вчителями, тренерами, викладачами тощо. Зв'язки між цими суб'єктами характеризуються управлінням та підпорядкуванням відповідно. Відтак підпорядкування – це перманентна властивість, невіддільна частина соціального життя на мікро- та макрорівнях, із сім'ї та дитячого колективу, завершуючи політичною системою суспільства та міжнародними організаціями.

Позитивного чи негативного спрямування феноменові підпорядкування надає його кінцева мета – підпорядкування може слугувати благородним і виховним цілям, меценацтву, альтруїзму, або ж навпаки – призводити до розрухи й хаосу.

Мірою еволюційного становлення суспільства, зростання цивілізованості правових механізмів, регулювання суспільних відносин набуває більш структурованого, впорядкованого та зрілого вигляду механізм реалізації управлінської політики та забезпечення підпорядкування. Останнє набуває виразу соціальної організації, що регулюється соціально-правовими нормами, тобто закон, а не просто сила чи авторитет стає виявом панування публічної влади, яка представляє інтереси більшості над приватними інтересами. Саме таким є модерне розуміння підпорядкування. Воно є достатньо ефективним для того, аби встановити соціальний порядок і підтримувати його, використовуючи різні форми управління.

Зазначимо, що широке розуміння поняття державного управління логічно обґрунтовується фактичним збігом конкретних форм діяльності різноманітних державних органів у процесі реалізації ними функцій держави. Зрештою, організуючий характер тією чи іншою мірою притаманний усім видам державної діяльності, адже в роботі будь-якого органу держави легко виявити однотипні функції, що за суттю постають конкретними проявами організуючої діяльності (наприклад, планування, підбір, розміщення кадрів, контроль і перевірка виконання). Але загалом йдеться про різноманітні форми єдиної за суттю державної діяльності.

Якщо не ігнорувати основні аспекти діяльності того чи іншого органу держави, а саме – її основного призначення, то, очевидно, не слід орієнтуватися в цілях визначення обсягу і кордонів державного управління на зовнішню схожість із організаційними діями.

Отож, організаційна (управлінська) діяльність органів державної влади закономірно не позбавлена державницького характеру, зважаючи на те, що її виконують органи, які мають у своєму розпорядженні засоби юридично-владного характеру. Саме ця ознака і постає диференціацією у розрізненні державного управління зокрема та соціального управління загалом. Утім, вона не може розглядатися як самостійний, незалежний та непов'язаний вид у конституційно-правовому сенсі.

Зрештою, дуже багато формулювань, що стосуються цінності відносин панування-підпорядкування, міститься у працях Дж. Локка. На його думку, основною цінністю суспільства є намагання мирно і безпечно існувати, користуватися своєю власністю, реалізовувати інші права, а основним засобом і інструментом цього є закони, встановлені суспільством. Отже, першим із лейтмотивів управління є встановлення панування законодавчої влади, так само як і першим і основним природним законом, якому має підпорядковуватися законодавча влада, є збереження суспільства і (тією мірою, якою це буде збігатиметься із суспільним благом) кожного його члена [3, с. 322–325]. Отож, законна влада зобов'язана видавати закони, що управляють політичними спільнотами людей, оскільки належить до тих же спільнот. Тому можна припустити, що суспільство є водночас і суб'єктом, і об'єктом цього управління.

Загалом суспільства ґрунтуються на двох основах: перша з них – природна властивість до спільнотного співжиття і товариськості; друга – порядок, згідно з яким було досягнуто явного або таємного узгодження суспільних інтересів. Окрім того, стремління членів суспільства до впорядкування відносин шляхом управління автоматично обмежують його у виборі оперантного інструментарію. Адже будь-яке управління обмежується законодавчими рамками та чинною системою правосуддя, а також панівною моральною доктриною.

Власне, для того, аби уникнути управлінського свавілля, люди об'єднуються у суспільство, делегуючи його представницьким органам об'єднану силу для збереження захисту своїх законних прав та інтересів. Для цього вони і передають всю свою природну владу суспільству, а суспільство, своєю чергою, віддає владу в руки тих, кого воно обрало, як найбільш доцільний варіант. До того ж, люди закономірно сподіваються, що ними управлятимуть лише за посередництва прийнятих законів, в іншому випадку їхня впевненість у завтрашньому дні, правові гарантії та правовий статус будуть такими ж хиткими й нестабільними, якими були ще вчора, тобто до етапу інтеграції у суспільство та делегування своїх повноважень державній владі. Відтак, закономірно, що лише обмежене законом управління може слугувати меті свого створення.

Уся без винятку матеріальна діяльність індивідуальної чи колективної особистості підпорядковується необхідним умовам матеріального порядку та загального суспільного блага, що привілеюють у конкретній колективній одиниці. Жодне суспільство не в змозі жити без загального панівного морального та правового порядків, що формують базові константи та принципи системи управління.

Плем'я, етнос, народ чи просто група людей, об'єднаних за діяльнісною ознакою, пов'язані певними переконаннями, авторитетними першопочатками. Спираючись на них, система управління реалізовує відведену їм компетенцію, а об'єкт управлінського впливу – поведінка людей – має властивість підпорядковуватися.

Панування тих чи інших цінностей у системі управління зрештою визначає спрямованість державного життя. Без цієї натуралістичної властивості управління важко мовити про наявність єдиного і монолітного суспільно-політичного організму. І це саме те питання, з приводу якого перманентно виникають революції та розв'язуються громадянські війни. Натомість, народ, що позбавлений ідеологічного наповнення державного управління, припиняє існувати як єдине ціле, «випадає» із ланок і рамок суспільно-політичних елементів, перетворюється у неорганізований натовп, об'єднаний лише ззовні.

Існує точка зору, що ідеальне управління та адміністрування ґрунтуються на жорстких бюрократичних принципах аксіологічного декадансу, серед яких: авторитарна влада керівника, який приймає рішення, віддає розпорядження підлеглим і контролює їх виконання. Завдання службовців, до того ж, полягає у тому, аби застосовувати управлінські принципи відповідно до конкретних ситуацій, для чого і розробляються певні правила державного адміністрування. Окрім цього, у науковій літературі можна натрапити на думки й про те, що управлінець, орієнтований на сучасні аксіологічні засади, апріорі не повинен бути бюрократом. Він має управляти, передусім, безпристрасно – ця вимога доречна навіть щодо політичних управлінських чиновників, оскільки йдеться не стільки про державні інтереси, скільки про інтереси чинного правопорядку [1, с. 91].

Загалом ідеї В. Вільсона, Ф. Гуднау та М. Вебера лягли в основу розвитку сучасної теорії адміністративно-державного управління у державах Західного світу. В їхніх працях висловлені та розроблені основні дві ідеї наукової теорії адміністративно-державного управління: а) для того, аби здійснити ефективну спробу реформувати апарат управління, його, передовсім, слід добре знати; б) апарат адміністративно-державного управління повинен бути відділений від сфери політики [4, с. 8].

Сутність робіт зазначених учених закцентувала на формуванні першого етапу розвитку теорії цінностей управління та адміністрування як самостійного наукового напряму.

Загалом у рамках класичної теорії аксіологічного осмислення адміністративно-державне управління постає як регламентована зверху донизу ієрархічна організація лінійно-функціонального типу з чіткими визначеннями функції кожного посадового категорії.

Сильними аспектами класичного підходу аксіологічного осмислення адміністративно-державного управління можна вважати наукове обґрунтування усіх управлінських зв'язків, підвищення виробничих потужностей засобами оперативного менеджменту тощо. Своєю чергою, так звана «школа людських відносин», що виникла в 30-х рр. минулого століття, акцентувала на тих аспектах управління, які де-факто були упущені представниками класичної школи. Інша її назва – школа управлінських неокласиків. Найбільш відомі послідовники цієї школи А. Маслоу та У. Мерфі. Значний пласт своїх досліджень вони присвя-

чували аналізові саме психологічних факторів, що спричиняють вдоволеність працівників своєю працею та визначають її ступінь. Це було зумовлено тим, що під час проведення низки експериментів вдалося установити підвищення виробничих потужностей за рахунок покращення психологічного клімату та посилення мотивації. У подальших дослідженнях було аргументовано, що хороші взаємини між управлінцями та особами, щодо яких здійснюється управління, призводять до автоматичного покращення трудових, виробничих, а відтак і суспільних відносин. Утім, з метою практичного впровадження цих аспектів були розроблені різноманітні мотиваційні моделі, що використовуються в теорії та практиці адміністративно-державного управління [5, с. 94].

Третій етап становлення й розвитку теорії аксіологічного осмислення адміністративного управління припадає на другу половину XX століття та де-факто триває досі, лише щоразу видозмінюючись і пристосовуючись до нових суспільних реалій відповідно до вимог часу.

Загалом у 90-х рр. XX століття сформувалася пострадянська аксіологічна модель управління, яка поєднала два негативні контексти: радянська відверто бюрократична модель де-юре припинила існувати, проте де-факто змістилася у нові суспільні реалії, а отже, була непридатною до нових умов. Окрім того, вона доповнилася корупційними елементами, перетворившись у механізм як мінімум бездіяльний, як максимум – суспільно шкідливий.

Відтак, принаймні у ціннісному осмисленні управлінської діяльності того часу, перманентно здійснювалися спроби покращити та модернізувати наявну ситуацію. Основні риси теоретичних розробок у сфері управлінської діяльності на перетині тисячоліть – це: а) раціоналізація прийомів пошуку, обробки, зберігання та використання необхідної соціальної, політичної та наукової інформації; б) організація та проведення емпіричних досліджень щодо вивчення соціально-політичних і соціально-економічних процесів у сфері (регіоні, державі) для пошуку оптимальних управлінських рішень; в) аналіз, узагальнення та інтерпретація соціально-політичних та економічних показників, які характеризують стан сфер, регіонів, країни; г) прогнозування і облік у практичній діяльності позитивних і негативних тенденцій у розвитку суспільних явищ, розробка заходів із локалізації й усунення недоліків, визначення потреб у змінах та нововведеннях і виконання практичних дій з їх реалізації; д) розробка, здійснення та оцінка державних програм із використанням сучасних методів соціально-політичної та соціально-економічної діагностики, ідентифікації та розпізнання образів, агрегування інформації, її комп'ютерної обробки [2, с. 47].

Відбувається динамічна зміна й у ціннісному обґрунтуванні сучасного стилю управління та адміністрування. Якщо в попередньому столітті чиновники всіляко уникали ризикованих дій, не любили змін, боялися допустити помилку, позаяк вони були адміністративно карані, то нове століття і тисячоліття актуалізує необхідність у певних ситуаціях погоджуватися на ризик і гнучкіше тлумачити протокольні норми.

Загалом, якщо зважити на наш час, то слід зазначити: сучасний службовець суттєво відрізняється від бюрократа минулого століття за низкою аксіологічних ознак і в онтологічному, і в деонтологічному вимірах.

Зокрема, якщо службовець соціалістичного типу управлінської діяльності займався рутинною працею, виконуючи тільки те, що безпосередньо передбачено, то модерний службовець перебуває у постійному пошуку інновацій та сприйняття передових технологій і способів управління. Суттєвою відмінністю слід вважати й те, що сучасний службовець прагне змін і результатів, тоді як ідеальний бюрократ змін не любить і концентрується на процесі. Різне ставлення у службовця сучасності та бюрократа минулого щодо невдач, неточностей і помилок: службовець їх не уникає, вчиться на них, тоді як бюрократ їх уникає, вони адміністративно карані. Унаслідок цього службовець концентрується на досягненнях, можливостях, а не на окресленні сфер власної безпеки, тоді як бюрократ акцентує на обмеженні та пошуку найбільш безпечних варіантів взаємодії. І, врешті, бюрократ не еволюціонує і не вчиться новому, тоді як службовець намагається перманентно зростати, підвищувати та розширювати власні компетенцію та кваліфікацію [6, с. 96].

Висновки. Утім, далеко не ці перелічені виміри утворюють каркас аксіологічного розуміння сучасного управління та адміністрування. А дещо інше. Сьогоднішні державні службовці на всіх рівнях, а тим паче на високих політичних посадах, перманентно взаємодіють із громадою та суспільством, вимушені дослухатися до настроїв громадськості та думок представницьких органів влади. Вони не вчиняють та й не можуть учиняти лише на підставі прецедентів чи паперових і протокольних процедур тощо.

Приміром, експерти ООН у сфері адміністративно-державницького управління вважають, що для оптимізації цієї сфери необхідний принципово новий аксіологічний підхід, у якому нового значення набуває активна участь

громади у визначенні цілей розвитку, розробці планів й ухваленні рішень у сфері державних програм і проектів, а також у їх здійсненні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зверев А. Ф. Теория бюрократии от М. Вебера к Л. фон Мизесу. *Государство и право*. 1992. № 1. С. 88–97.

2. Остерло М. Влияние новой информационной технологи на управленческий процесс. *Проблемы теории и практики управления*. 1992. № 6. С. 40–52.

3. Cohen S. G. John Locke (1632–1704) British physician and philosopher. *Allergy Proceedings.* 1995. Vol. 16. Iss. 6. P. 322–325.

4. Goodnow Frank. Politics and Administration. New York: Macmillan, 1990. 187 p.

5. Maslow A. Motivation and personality. New York: Harper & Row, 1954. 357 p.

6. Parker M. F., Metcalf C. H., Urwick L. F. Dynamic administration. New York: Harper & Row, 1991. 297 p.

ІНФОРМАЦІЙНО-ЦИФРОВА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

INFORMATION-DIGITAL MODEL OF INTELLECTUAL POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

УДК 351: 331.101.262:33
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.31

Оврамець В.
аспірант Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті обґрунтовано особливості формування та використання інформаційно-цифрової моделі управління розвитком інтелектуального потенціалу, головною метою якої є: забезпечення відкритості доступу до інформації щодо результатів наукових досліджень та інших об'єктів інтелектуальної власності, які мають комерційну цінність; автоматизація проведення процедур розміщення інформації про результати наукових досліджень, створення відкритих каталогів, конкурсів, систем запитів; створення прозорого процесу взаємодії брокерів і потенційних покупців; розвиток інформаційних ресурсів і послуг, які сприяють об'єктивному сприйняттю України в світовому співтоваристві, зміцненню довіри в різних сферах міжнародного співробітництва. Для забезпечення ефективності функціонування інформаційно-цифрової моделі управління розвитком інтелектуального потенціалу пропонуємо створити відповідні центри розвитку інтелектуального потенціалу. Під центрами розвитку інтелектуального потенціалу запропоновано розуміти організацію, діяльність якої орієнтована на отримання доходу від використання результатів інтелектуальної діяльності. Головна місія центру полягає у визначенні доцільності розвитку інтелектуального потенціалу, сприянні оформленню прав на відібрані для комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності, укладанні ліцензійних договорів на передачу майнових прав, сприянні створенню стартап-компаній, справедливому розподілі роялті між авторами результатів інтелектуальної діяльності. У процесі створення центру розвитку інтелектуального потенціалу слід також звернути увагу на його внутрішні потенційні можливості (фінансові, матеріальні, людські ресурси). Вони багато в чому визначаються юридичним статусом такого центру, розміром і фінансовими можливостями закладу вищої освіти, а також ефективністю його роботи. Як мінімум, розмір одержуваних центром розвитку інтелектуального потенціалу роялті повинен бути не меншим, ніж витрати на його утримання.

Ключові слова: *розвиток, інтелектуальний потенціал, центр, інформаційно-цифрова модель, управління.*

The article substantiates the peculiarities of the formation and use of information and digital model of management of intellectual potential, the main purpose of which is: to ensure open access to information on research results and other intellectual property that have commercial value; automation of procedures for posting information about the results of research, creation of open catalogs, competitions, query systems; creating a transparent process of interaction between brokers and potential buyers; development of information resources and services that contribute to the objective perception of Ukraine in the world community, strengthening trust in various areas of international cooperation. To ensure the effectiveness of the information and digital model of management of intellectual potential development, we propose to create appropriate centers for the development of intellectual potential. Under the centers of development of intellectual potential it is offered to understand the organization which activity is focused on reception of the income from use of results of intellectual activity. The main mission of the center is to determine the feasibility of developing intellectual potential, promoting the rights to selected for commercialization of intellectual property, concluding license agreements for the transfer of property rights, promoting startups, fair distribution of royalties among authors of intellectual property. In the process of creating a center for the development of intellectual potential should also pay attention to its internal potential (financial, material, human resources). They are largely determined by the legal status of such a center, the size and financial capabilities of the institution of higher education, as well as the efficiency of its work. At a minimum, the amount of royalties received by the intellectual property development center should not be less than the cost of its maintenance.

Key words: *development, intellectual potential, center, information-digital model, management.*

Постановка проблеми. Важливою складовою формування інформаційного суспільства в Україні є використання можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для того, щоб продукувати інформацію і знання, користуватися та обмінюватися ними, виробляти товари та надавати послуги, сприяючи сталому розвитку країни. Використання інформаційно-цифрових технологій в умовах інтенсивного розвитку ринкових відносин є одним з найбільш важливих елементів ефективного управління інтелектуальним потенціалом країни. Функціонуючі в Україні інформаційно-цифрові системи управління інтелектуальним потенціалом призначені для вирішення проблем місцевого, регіонального, галузевого, національного або міжнародного значення. Так Українська інтегрована система трансферу технологій призначена для накопичення та забезпечення оперативного обміну інформацією між розробниками і споживачами інноваційної продукції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теорії та практики удосконалення управління інтелектуальним потенціалом України внесли такі науковці, як: О. Амосова, В. Базилевича, І. Білоус, Н. Гавкалова, В. Гейця, Б. Дергалюк,

Ю. Зайцева, С. Кісь, Н. Кравчук, Л. Курило, Л. Лазебник, Г. Ляшенко, Е. Лібанової, В. Мандибури, Р. Марутян, Ю. Пахомов, О. Попело, В. Савчука, Л. Федулової, А. Чухно, В. Якубенко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, у контексті реалій ринкових перетворень в Україні ряд питань щодо функціонування механізмів державного регулювання розвитку інтелектуального потенціалу ще залишаються недостатньо дослідженими. На сьогодні не розкритими залишаються питання щодо формування та реалізації інформаційно-цифрової моделі управління розвитком інтелектуального потенціалу економіки України, використання інституціональних принципів та підходів до оцінки об'єктів інтелектуальної власності, визначення правових чинників та економічних стимулів для їх розвитку.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо розробки інформаційно-цифрової моделі управління розвитком інтелектуального потенціалу України.

Виклад основного матеріалу. Головною метою функціонування інформаційно-цифрової моделі управління розвитком інтелектуального потенціалу є створення умов для просування інформаційних технологій, високотехнологічної продукції і послуг на внутрішній та міжнародні ринки, скорочення витрат закладів вищої освіти та розробників на пошук замовників й партнерів, забезпечення юридичної чистоти відповідних угод та правової охорони результатів наукових досліджень.

Метою функціонування такої моделі є: – забезпечення відкритості доступу до інформації щодо результатів наукових досліджень та інших об'єктів інтелектуальної власності, які мають комерційну цінність; – автоматизація проведення процедур розміщення інформації про результати наукових досліджень, створення відкритих каталогів, конкурсів, систем запитів; – створення прозорого процесу взаємодії брокерів і потенційних покупців; – розвиток інформаційних ресурсів і послуг, які сприяють об'єктивному сприйняттю України в світовому співтоваристві, зміцненню довіри в різних сферах міжнародного співробітництва [1].

При створенні Української інтегрованої системи трансферу технологій реалізовані базові принципи побудови Європейської мережі підтримки підприємництва та інновацій (Enterprise Europe Network – EEN) [2], російської мережі трансферу технологій (Russian Technology Transfer Network – RTTN) та досвід створення таких мереж в Білорусі і Україні. Основні цілі, завдання, структура та організація діяльності такої системи пов'язані із здійсненням функцій і завдань в сфері управління розвитком інтелектуального потенціалу, які викладені в Положенні роботи Української інтегрованої системи трансферу технологій.

Координатор Української інтегрованої системи трансферу технологій надає клієнтам послуги, спрямовані на пошук українських і зарубіжних партнерів у сфері управління розвитком інтелектуального потенціалу та його трансферу, а також допомога в налагодженні технологічного співробітництва між зацікавленими сторонами (продавцем і покупцем відповідної технології), серед яких:

– допомога в формулюванні технологічних пропозицій і запитів (ТП / ТЗ);

– проведення технологічного аудиту;

– перевірка пропозицій і запитів на технічну спроможність і готовність до трансферу;

– розміщення профілів технологічних запитів і пропозицій в системі;

– інформування про нові ТП / ТЗ, що відповідають потребам клієнта;

– пошук потенційних партнерів та сприяння у встановленні прямих контактів і проведенні переговорів про технологічне співробітництво;

– надання послуг технологічного брокера;

– інформаційна та консультаційна підтримка клієнтів щодо участі в рамкових програмах ЄС (насамперед – FP7) і допомогу в пошуку партнера;

– інформування про конкурси і програми, які надають фінансову підтримку процесу розвитку інтелектуального потенціалу та консультаційна підтримка з питань участі в таких конкурсах й програмах;

– просування ТП / ТЗ клієнтів на різних заходах, спрямованих на пошук партнерів (виставках, ярмарках, брокерських заходах і ін.);

– інші види послуг (технологічний аудит, маркетинг, консалтингові послуги в сфері правової охорони результатів наукових досліджень, науково-технічної експертизи та інші) [3].

З урахуванням здійснених заходів щодо створення Національної мережі трансферу технологій на базі ДП «Український центр трансферу технологій», а також з метою розвитку Національної мережі трансферу технологій та збільшення чисельності її учасників, Договором передбачається об'єднання зусиль як державних органів влади всіх рівнів, так і закладів освіти та підприємницького сектора економіки України для вирішення наступних завдань:

– актуалізація та поширення «ідеї» комерціалізації і трансферу результатів наукових

досліджень (технологій) як важливо фактора розвитку інтелектуального потенціалу в Україні;

– розширення обміну інформацією між учасниками моделі управління розвитку інтелектуального потенціалу (вченими, фахівцями і менеджерами);

– створення бази даних інноваційних результатів наукових досліджень (технологій) та їх актуалізація;

– підготовка фахівців у сфері управління інтелектуальним потенціалом (трансферу технологій) та підвищення їх кваліфікації;

– проведення оцінки інноваційних розробок (технологій), розробка та впровадження механізмів їх комерціалізації;

– надання консультаційних послуг суб'єктам комерціалізації результатів наукових досліджень (трансферу технологій);

– забезпечення взаємодії між регіональними і галузевими мережами трансферу технологій в рамках Національної мережі трансферу технологій;

– забезпечення взаємодії учасників Національної мережі трансферу технологій з міжнародними мережами [4].

Учасниками національної мережі можуть бути будь-які заклади освіти, підприємства, організації і установи незалежно від форми власності (з урахуванням обмежень, встановлених законодавчими актами), зокрема:

– науково-дослідні та проектно-конструкторські організації, які працюють за профілем інноваційної структури;

– заклади вищої освіти, які працюють за профілем інноваційної структури або спеціалізуються на підготовці та підвищенні кваліфікації фахівців з базових спеціальностей інноваційної структури;

– підприємства, які впроваджують результати наукових досліджень;

– інноваційні фонди, комерційні банки, страхові фірми;

– суб'єкти підприємницької діяльності, які надають юридичні послуги, послуги в галузі науково-технічної експертизи, менеджменту, маркетингу, транспорту, рекламної, видавничої та інформаційної діяльності;

– інші суб'єкти інноваційної діяльності та комерціалізації результатів наукових досліджень;

– міжнародні організації.

До національної мережі трансферу технологій на правах її сегмента можуть приєднатися існуючі в Україні мережі трансферу технологій в особі їх координаторів або мережі, створені з ініціативи національного координатора чи суб'єктів інноваційної діяльності. Для приєднання до національної мережі трансферу технологій потенційний учасник подає заявку національному координатору і встановлює з ним договірні відносини. Учасники національної мережі зобов'язані пройти сертифікацію на відповідність вимогам мережі згідно Положення, яке затверджується національним координатором [5].

Клієнтом NTTN може стати будь-яка фізична або юридична особа, яка заповнила і надіслала для розміщення в мережі технологічний профіль на адресу учасника національної мережі трансферу технологій. Для учасників і організацій, які мають намір працювати в NTTN, проводяться навчальні семінари, під час яких фахівці організацій отримують теоретичні знання та практичні навички методології роботи з використанням сучасного інструменту трансферу технологій – електронної платформи UTTN. Виходячи із вищевикладеного зауважимо, що головна спрямованість функціонування таких систем це формування інформаційних ресурсів (створення баз даних результатів наукових досліджень (технологій), та запитів від потенційних споживачів) [6].

Реальна можливість розвитку інтелектуального потенціалу та просування українських результатів інтелектуальної діяльності на зовнішні ринки обумовлена в першу чергу тісною співпрацею Українського інституту науково-технічної експертизи та інформації (УкрІНТЕІ) з Міжнародним центром науково-технічної інформації (МЦНТИ). В рамках цієї співпраці створено кілька каналів трансферу технологій [3]. Розміщення в науково-технічних виданнях МЦНТИ повідомлення щодо запропонованих українських технологій досить оперативно потрапляють до країн-учасниць МЦНТИ, що сприяє пошуку замовників на заявлені технології та розробки.

Наявні в УкрІНТЕІ бази даних (НДДКР, винаходів, об'єктів інтелектуальної власності, результатів наукових досліджень та нових технологій) повинні постійно взаємодіяти для оперативної оцінки рівня готовності технології і її новизни, а також для полегшення роботи експертів. Це необхідно, щоб кваліфіковано виділити прогресивні технології та визначити сфери, в яких їх застосування дасть найбільший ефект. За результатами роботи експертів формуються бази результатів наукових досліджень по сферам дослідження та бази даних споживачів таких результатів (технологій). Після створення баз даних формуються канали трансферу результатів наукових досліджень, по яким українські вчені мають можливість знаходити собі замовників – споживачів результатів наукових досліджень як на вну-

трішньому, так і на зовнішньому ринках. Також просування результатів наукових досліджень на ринок може бути досить успішно реалізовано з використанням інформаційних можливостей УкрІНТЕІ через періодичні видання, конференції, виставки, семінари, публікації у пресі, анкетування, консалтингову службу по забезпеченню захисту прав інтелектуальної власності тощо [7].

Будь-яка національна інноваційна система не може існувати в замкнутому інформаційному просторі, оскільки для неї необхідне підживлення інформацією і знаннями із зовнішнього інформаційного середовища. На таких засадах повинні будуватися системи, які забезпечують трансфер технологій й розвиток інтелектуального потенціалу. Наприклад, створювані в різних країнах центри або сукупність центрів трансферу технологій об'єднуються в інформаційно-цифрові мережі, що дозволяє створювати інтегровані інформаційні ресурси та забезпечувати оперативний доступ до цих ресурсів всім зацікавленим користувачам. В УкрІНТЕІ був розроблений один з можливих механізмів трансферу інноваційних технологій і автоматизована система для реалізації цього механізму та забезпечення інформаційного супроводу процесів трансферу.

Модель організована таким чином, що за допомогою однієї бази є можливість пошуку в інших базах, наприклад, за заявкою з бази «Заявки на пошук експерта» в базі «Експерти» дуже швидко можна знайти фахівців для експертизи конкретного проекту або в базі «Інвестори» можна знайти відповіді на запити бази «Заявки на пошук інвестора» або запропонувати інвестора для фінансування проектів, що входять в базу інвестиційних проектів. Три основні бази – БД «Інноваційні технології та розробки», БД «Інвестиційні проекти» і БД «Технологічні замовлення» розміщені на сайті УкрІНТЕІ на сторінці «Трансфер інноваційних технологій», що сприяє оперативному поширенню розміщених в базах даних у світовому інтернет-просторі. В системі закладена можливість наповнення баз по трьох каналах: введення інформації оператором, передача інформації по електронній пошті в структурованому вигляді та пряма передача інформації з іншої бази в базу Автоматизована система формування інтегрованих міждержавних інформаційних ресурсів (далі – АСФІМІР). В інформаційному середовищі автоматизованої системи АСФІМІР працюють механізми, які дозволяють виконувати маркетингові дослідження, рекламувати інноваційну продукцію з використанням сучасних інформаційних засобів, а також відстежувати прояв інтересу до тих чи інших результатів наукових досліджень з боку потенційних споживачів [7].

Автоматизована модель формування інтегрованих міждержавних інформаційних ресурсів протягом декількох років поповнюється новою інформацією про інноваційні розробки, інвестиційні проекти, експертів, інвесторів, партнерів тощо. Ця інформація концентрується у відповідних базах даних, які системно пов'язані між собою. Моніторинг наявних в системі баз даних за регіональною ознакою дає можливість оцінити інноваційну ефективність роботи регіонів України та внести необхідні корективи в напрямку їх формування.

Для забезпечення ефективності функціонування інформаційно-цифрової моделі управління розвитком інтелектуального потенціалу пропонуємо створити відповідні центри розвитку інтелектуального потенціалу. Під центрами розвитку інтелектуального потенціалу запропоновано розуміти організацію, діяльність якої орієнтована на отримання доходу від використання результатів інтелектуальної діяльності.

Головна місія центру полягає у визначенні доцільності розвитку інтелектуального потенціалу, сприянні оформленню прав на відібрані для комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності, укладанні ліцензійних договорів на передачу майнових прав, сприянні створенню стартап-компаній, справедливому розподілі роялті між авторами результатів інтелектуальної діяльності.

Центр розвитку інтелектуального потенціалу може бути створений на основі будь-якої організаційно-правової форми, визначеної Цивільним кодексом України щодо конкретної ситуації [6]. Доцільно створювати такі центри у формі структурного підрозділу закладу вищої освіти. Така форма організації має низку переваг:

– відсутність витрати на легалізацію;

– мінімальні витрати на утримання (в основному заробітна плата персоналу);

– підрозділ діє переважно в інтересах закладу вищої освіти.

Водночас у цієї форми є недоліки:

– мінімальна фінансова та господарська гнучкість (визначається закладом вищої освіти);

– політика мотивації та розвитку персоналу також визначається закладом вищої освіти;

– можливість реалізації схем державно-приватного партнерства обмежена особливостями закладу вищої освіти, який, в свою чергу, обмежений чинним законодавством.

Щоб проектована організаційна модель центру розвитку інтелектуального потенціалу стала внутрішнім законом, необхідно підготу-

вати та затвердити внутрішні нормативні документи, до яких відносяться такі групи [2]:

– документи, які повинні легалізувати діяльність центру розвитку інтелектуального потенціалу;

– структурні регламенти центру комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності.

Легалізація діяльності центру розвитку інтелектуального потенціалу, створюваних у формі структурного підрозділу, здійснюється на основі наступних документів:

– рішення про створення структурного підрозділу (наприклад, наказ ректора (директора) закладу вищої освіти);

– положення про структурний підрозділ.

Узагальнюючи, можна сказати, що функція центру розвитку інтелектуального потенціалу полягає в передачі перспективних для комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності до виробничого сектору. Помилково вважати, що завданням центру розвитку інтелектуального потенціалу є заробляння грошей на фінансування наукових досліджень і розвиток матеріальної бази закладів вищої освіти. Головний результат роботи центру розвитку інтелектуального потенціалу полягає в стимулюванні творчої активності вчених на створення інноваційних результатів інтелектуальної діяльності, а також у передачі їх до промисловості, де вони створюють значно більший фінансовий потік, що, у свою чергу, забезпечує інноваційний розвиток економіки [8].

Клієнтами центру розвитку інтелектуального потенціалу, насамперед, є вчені закладу вищої освіти, аспіранти та студенти. Партнерами центру можуть виступати науково-дослідні сектори закладів вищої освіти, сформовані технопарки і наукові парки, а також стартап-компанії та структурні підрозділи, які мають відношення до розвитку інтелектуального потенціалу. Можливими замовниками можуть бути потенційні ліцензіати, створені закладом вищої освіти стартапи, представники малого бізнесу тощо. Пов'язані з закладом вищої освіти наукові парки та технопарки, патентно-ліцензійні відділи, науково-дослідні сектори можуть бути як партнерами, так і конкурентами.

У якості зовнішніх загроз функціонування центру розвитку інтелектуального потенціалу відзначимо низький попит на результати інтелектуальної діяльності у сфері промисловості та недосконалість законодавства, що регулює процес комерціалізації результатів наукових досліджень. Однак, у зв'язку з підписанням Україною договору про асоціацію з ЄС з'явилася перспектива істотного зниження цих загроз. Підтвердженням тому є рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки і науково-технічної сфери держави». Слід відзначити ще одну, не всіма усвідомлену загрозу суб'єктивного характеру: значна частина вчених і керівників закладів вищої освіти вважає, що основне призначення освіти та науки – створення нових знань, а застосування цих знань – завдання держави. Такий підхід є хибним. І наука, і держава повинні докладати взаємоузгоджених зусиль у напрямку розвитку інтелектуального потенціалу.

У процесі створення центру розвитку інтелектуального потенціалу слід також звернути увагу на його внутрішні потенційні можливості (фінансові, матеріальні, людські ресурси). Вони багато в чому визначаються юридичним статусом такого центру, розміром і фінансовими можливостями закладу вищої освіти, а також ефективністю його роботи. Як мінімум, розмір одержуваних центром розвитку інтелектуального потенціалу роялті повинен бути не меншим, ніж витрати на його утримання.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти висновків про необхідність формування інформаційно-цифрової моделі управління розвитком інтелектуального потенціалу в умовах інформаційної економіки. Адже імплементація інноваційних наукових розробок у реальному секторі національної економіки спроможна забезпечити інноваційний розвиток країни та підвищити лідерські позиції на світовому рівні. Реалізовані в Україні заходи з розвитку інтелектуального потенціалу відрізняються фрагментарністю і непослідовністю. Засновані національні мережі трансферу та комерціалізації інновацій мають дублюючі функції, через що лімітують можливості акумулювання повної, вичерпної інформації про вітчизняні розробки на єдиному зручному для потенційних інвесторів ресурсі. У свою чергу, глобалізація освітнього простору створює реальні передумови для включення України у міжнародні системи та мережі комерціалізації інновацій. Для України, враховуючи особливості функціонування моделі організації наукового та освітнього процесу, актуальною буде діяльність більш комплексних центрів, які разом із безпосередньо трансфером технологій, займались би питаннями, які охоплюють ввесь процес розвитку інтелектуального потенціалу (від формування інноваційної ідеї до її просування на ринок: розробка стратегії використання інновацій; набуття прав на результати інтелектуальної діяльності; інші проблеми життєвого циклу інноваційної продукції). Одним із ефективних моделей управління розвитком інтелектуального потенці-

алу можуть стати створювані стартап– або спін-офф компанії, головне завдання яких полягає в доведенні інновацій до стану, придатного для використання в промисловості. Серед перспективних напрямів функціонування інформаційно-цифрової моделі управління розвитком інтелектуального потенціалу є формування центрів розвитку інтелектуального потенціалу, які представляють собою новостворену організацію або структурний підрозділ в закладі освіти, науки, діяльність якого орієнтована на отримання доходу від використання результатів інтелектуальної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Манойленко О.В. Управління інноваційними процесами: формування методичного підходу до подолання бар'єрів розвитку. Конкурентоспроможність та інновації: проблеми науки та практики. Х. : ВД «ІНЖЕК», 2013. С. 139–158.

2. Національна мережа трансферу технологій. URL: http://www.nttn.org.ua/?idm=1&lng=1&idc=1

3. Цибульов, П. М. Основи інтелектуальної власності: підручник. К.: Видавничий дім Дмитра Бураго, 2014. 124 с.

4. Гурочкіна В. В. Інноваційний потенціал підприємства: сутність та система захисту. *Економіка: реалії часу. Науковий журнал*. 2015. № 5 (21). С. 51–57.

5. Потенціал розвитку і перспективи відродження сільських територій в умовах сучасних реформ: науково-аналітична доповідь/ під ред.. В. Борщевського. Львів, 2017. 43 с.

6. Попело О.В. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект і сучасні тенденції розвитку в Україні. Економіка і регіон. 2015. № 2. С. 66-78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2015_2_14 (дата звернення 03.09.2020)

7. Курило Л. І. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект. Академія муніципального управління. 2006. URL: http://www.rusnauka.com/NIEK_2006/Economics/9_17570.doc.htm.

8. Марутян Р. Інтелектуальні ресурси державного управління в системі забезпечення державної влади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 1. С. 277-286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ znpnadu_2012_1_30

ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УПРАВЛІННЯ ДЕТІНІЗАЦІЄЮ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН

FACTORS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY OF DETINIZATION MANAGEMENT OF ECONOMIC RELATIONS

УДК 354:336.025
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.32

Мошенець О.В.
Народний депутат України

У статті визначено та обґрунтовано сфери впливу тіньових економічних відносин: деформація системи оподаткування; деформація бюджетної системи; дія на ефективність макроекономічної політики; вплив на кредитно-грошову систему; зміна структури економіки; вплив на економічний приріст та розвиток; відбивається на інвестиційний процес; переміна структури споживання; вплив на процес конкуренції та ефективність ринкової системи; дія на умови відновлення робочої сили; зміна ефективності виробництва й поділ праці; вплив на механізм міжнародних економічних відносин. Визначено, що тіньова діяльність може надати деякі переваги робітникам та підприємствам (зростання прибутку), працівникам (одержати можливості працювати) або споживачам (варіанти отримати товари та послуги по малим цінам), однак тіньова економіка не несе ніяких удосконалень у механізм регулювання економіки, а тільки приводить до нарощення боротьби за розділ фактичних ринків. Доведено, що розширення нелегального сектора надає значного збитку бюджету держави і побічно – іншим економічним агентам, функціонуючим у рамках закону. Встановлено, що економічна незаконність формує пряму загрозу вітчизняній та міжнародній безпеці, призводить до спаду економічної стабільності у державі, що створює небезпеку політичній і законодавчій владі, утворює загрозу самої державності, руйнує нормальне діяння соціальних та економічних інститутів, провокує їх, збільшуючи втрати довіри при здійсненні демократичних реформ, руйнує механізм економічного зростання та анулює досягнуті успіхи. Систематизовано фактори формування та реалізації державної політики детінізації економічних відносин в Україні шляхом їх групування на економічні (криза фінансового механізму, високий рівень податків, мета підприємців отримати надприбутки, взаємозв'язок бізнесу з кримінальними утвореннями), соціальні (низький рівень якості життя, високий рівень безробіття), правові (низький рівень правового пізнання й правової культури громадян, не має чіткої лінії між офіційною та тіньовою діяльностями, низьке забезпечення правоохоронних органів необхідними матеріально технічними засобами), державні (корумпованість державних органів будь-яких владних структур, передумови, що дають можливість використовувати державне майно та інші).

Ключові слова: *державна політика, тінізація, детінізація, економічні відносини, управління.*

The article identifies and substantiates the spheres of influence of shadow economic relations: deformation of the tax system; deformation of the budget system; effect on the effectiveness of macroeconomic policy; impact on the monetary system; change in the structure of the economy; impact on economic growth and development; affects the investment process; change in consumption structure; impact on the competition process and the efficiency of the market system; action on the conditions of labor recovery; change in production efficiency and division of labor; influence on the mechanism of international economic relations. It is determined that the shadow economy can provide some benefits to workers and enterprises (increase in profits), workers (get the opportunity to work) or consumers (options to get goods and services at low prices), but the shadow economy does not bring any improvements in the mechanism of economic regulation. leads to an increase in the struggle for the division of actual markets. It is proved that the expansion of the illegal sector causes significant damage to the state budget and indirectly to other economic agents operating within the law. It is established that economic illegality poses a direct threat to domestic and international security, leads to a decline in economic stability in the state, which poses a threat to political and legislative power, threatens statehood, destroys the normal functioning of social and economic institutions, provokes them, increasing loss of confidence democratic reforms, destroys the mechanism of economic growth and nullifies the achievements. The factors of formation and implementation of the state policy of de-shadowing economic relations in Ukraine by grouping them into economic ones (crisis of the financial mechanism, high level of taxes, goal of entrepreneurs to make extra profits, business relationship with criminal entities), social (low quality of life, high unemployment)), legal (low level of legal knowledge and legal culture of citizens, there is no clear line between official and shadow activities, low provision of law enforcement agencies with the necessary material and technical means), state (corruption of state bodies of any government, prerequisites that allow state property and others).

Key words: *state policy, shadowing, de-shadowing, economic relations, management.*

Постановка проблеми. На сьогодні єдиного загальноприйнятого універсального визначення про тіньову економіку та детінізацію економічних відносин не представлено. Різноманіття методів обумовлено різними явищами однак, зазвичай, дана відмінність представлена у характері розв'язання теоретичних та прикладних завдань що вирішуються, а також в методології та методиці вивчення. Однак тіньова економіка деякими науковцями не сприймається негативно і певні з них доводять і її позитивний вплив. Причиною її становлення є економічна вигода, яка утворюється внаслідок приховування або заниження офіційних показників прибутку від державних контролюючих органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвагоміший внесок у розробку нау-

кових підходів до детінізації економічних відносин здійснено такими вітчизняними й світовими дослідниками, як: О. Барановський, Ф. Бретт, Д. Буркальцева, З. Варналій, В. Вишневська, Дж. Гросман, О. Дяченко, І. Мазур, В. Мандибура, В. Ребкало, Т. Рейтер, В. Рейкін, Дж. Робінсон, Г. Рябцев, Р. Седдіг, Р. Скупський, М. Флейчук та іншими. Водночас узагальнення досягнень сучасної управлінської думки засвідчує, що й досі залишається сукупність проблем, яка не отримала належного вирішення. Це уповільнює збалансоване відтворення та результативність функціонування державної політики детінізації економічних відносин в Україні.

Мета статті полягає в обґрунтуванні факторів формування та реалізації державної політики детінізації економічних відносин.

Виклад основного матеріалу. Дієва політика держави щодо ліквідації тінізації економічних відносин вимагає визначення головних причин її виникнення. В основному, вивчення та узагальнення існуючих методів до визначення факторів тінізації економічної діяльності формує право наголошувати про переважання фіскального елемента у визначенні домінуючих причин тінізації економіки. Тобто, прийняття рішення щодо проведення господарської діяльності в сфері тіньової економіки представники ринкової економіки в державі приймають, переважно, через податкове навантаження і неефективність нормативно-правової сфери. Крім того, переважна більшість науковців серед головних причин тінізації вітчизняної економіки помічають корупцію, неефективну діяльність контролюючих органів, занадто сильне контролювання підприємницького сектору, функціонування та лобізм кримінальних структур. Можна стверджувати, що початковою першопричиною створення тіньового середовища економіки є існуючи вимоги й обмеження, які виставляються державою до представників економічної діяльності [1].

В теперішніх умовах тіньова економіка змінюється у домінуючий, постійно-утворюючий сектор економічних взаємовідносин, який окреслює спрямованість розвитку загальної соціально-економічної системи й формує умови для своєї реалізації. По-перше це відноситься до впливу тіньової економіки на важелі державних інститутів, органи влади та управління, демократичні установи, які відслідковує правоохоронна сфера. Відмічені випадки, коли тіньова економіка має за мету увійти до підгрунття міжнародної спеціалізації, що виділяє місце держави у міжнародному розподілі праці. На сьогодні сучасні соціально-економічні результати від здійснення тіньової економіки дуже вагомі. Існування тіньової економіки негативно діє на різні соціально-економічні сфери [2].

1. Дія на податкову систему спостерігається у нерівномірному розподілі податкового обтяження і як слідство зменшення бюджетних надходжень. Не висвітлення економічної діяльності від моніторингу та відмова від сплати податків веде до зростання оподатковування прибутків у законослухняних платників податків та формує умови для нарощення тіньової структури, що є наслідком подальшого приховування доходів від оподатковування, та також зміцнює невиправдану диференціацію прибутків. Результатом тіньової зайнятості являється витиснення з середовища суспільно-корисної праці законних працівників. Водночас сукупний обсяг виробництва не нарощується, а офіційна його складова стає менше. Це призводить до падіння податкових відрахувань. Отже, приховання забороненої законом економічної діяльності спричиняє перерозподіл прибутків та власності методом трансформації податкової політики й податкових відносин.

2. Негативна зміна бюджетної сфери проявляється у зменшенні відрахувань до державного бюджету й трансформації його складової, що є основою недофінансування державних інститутів, контролюючих економіку. Це виливається у ослабленні і деградації державних секторів у той період, коли встановлена найбільш вагома потреба у гарантуванні прав й законних інтересів представників економічних відносин при нарощенні соціально-економічної кризи [3].

3. Вплив на продуктивність макроекономічної політики проявляється в основному у зростанні помилок макроекономічного управління, останні зв'язані з відсутністю повних даних про розміри, структуру та зміни тіньових доходів у нелегальному середовищі.

4. Дія на кредитно-грошову систему відслідковується у змінах сукупної структури платіжного обігу, стимулюванні інфляції, зміни кредитних відносин та нарощення інвестиційних ризиків, задачі збитків кредитним секторам, інвесторам й вкладникам, акціонерам та населенню в цілому. Махінації з валютою, які реалізовують тіньові угруповання з ціллю відмивання грошей або для отримання незаконних надходжень, мають вплив на обмінні курси та банківські сфери у багатьох державах. Крім того, існування великих, одержаних нелегальним шляхом доходів в окремій країні формує залежність від тіньового ресурсу, яку тіньові складові готові використати. Нечасто відповідна залежність може спричинити інфляцію. Неочікуване вилучення засобів з обігу може

змінити діяльність вітчизняних фінансових інститутів. Тіньова економічна діяльність діє на валютний ринок в результаті масової конвертації незаконних доходів в іноземну валюту та реалізація її за межі країни. Кримінальні складові на викрадений капітал за посередництвом окремих комерційних банківських установ купують валюту по найвищим курсам.

5. Дефекти змін у структурі економіки в наслідок тіньовій економічній діяльності являються результатом зміни економічної структури. Це відноситься дії різних складових сфери тіньової економіки, та також зросту її незаконності.

6. Дія тіньової економіки на приріст економіки є по-різному направленою. Так, маскування господарської діяльності від керування держави, незважаючи на зменшення податкових відрахувань, у складі випадків діє на економічне зростання. Це здійснюється в умовах необумовленої діяльності державного управління, консервативності та неефективності реальних інститутів. Наприклад, в Італії, відповідно до здійснених досліджень, висока прибутковість неврахованої економічної діяльності організацій, може надати економіці темпів, який би був відсутній при інших обставин. Тут передбачено що робота здійснюється у вільний від головних обов'язків період і для її організації не варто створювати нових структур (виробничих площ та транспортних засобів і т.д.). Водночас, якщо робітник займається діяльністю, яка б не знайшла виконавця без нього, то населення не несе втрат. Однак в інших випадках дана економічна діяльність погано відбивається на економічному шляху тому, що падають податкові відрахування, створюючи ланцюг негативних наслідків.

7. Дія на інвестиційний процес стає одним з основних значимих наслідків впливу тіньової економічної діяльності на розширення економіки і може стати різностороннім залежно від ступеня не легалізації тіньової економіки. Прикриття економічної діяльності від моніторингу, як правило, скорочує можливості приваблення інвестиційних ресурсів зі сторони іноземних інвесторів. Вірогідно і протилежна ситуація [4].

8. Деформація складу споживання є відповідним наслідком тіньових засобів перерозподілу прибутків, власності та розвиток ринків незаконних товарів та послуг. Займає місце перерозподіл ВВП на вигоду паразитичного споживання. Зміна складу споживання сприяє деформації секторної структури економіки, спрямовуючи розширення секторів, які обслуговують володарів тіньових понад прибутки. Наслідком тіньового економічного діяння є зростання витрат обмеженого кола осіб на засоби розкоші в рамках, коли стає гостра потреба у значно широкому розподілі засобів у межах суспільства.

9. Вплив на ступінь конкуренції та раціональність ринкового механізму. Результати дії на порядок конкуренції тіньової економіки перебуває під впливом взаємин тіньових та законних підприємств, від того, чи являються вони конкуруючими. Конкурентні організації нелегального середовища економіки спричиняють шкоду само ефективним установам легального сектора та спричиняють спад загального виробництва та впливають на ступінь споживання у державі.

10. Справляння на умови відтворення робочих ресурсів. Результати тіньової діяльності значно негативно діють на працівників, це пов'язано з не присутністю гарантій, які відносяться зайнятості, винагороди праці і соціального страхування [5].

11. Вплив на результативність виробництва та розподіл праці. Не розкриття економічної діяльності змінює систему поділу праці, нарощує витрати виробництва та підписання ринкових угод, залишає негативний вплив на якості товарів та послуг. У тіньовому середовищі існує небезпека розкриття, що відіграє головну роль. Так у багатьох інцидентах нелегально працюючі хочуть працювати поодинці, однак можуть отримувати більшу вигоду при здійсненні спільної праці. Небезпека у розкритті заважає розширення підприємства по експлуатації сучасної технології. Тіньова сфера не може розповсюджувати рекламу у газетах чи решти легальних каналах маркетингу.

12. Дія на систему міжнародних економічних відносин. Значними є незаконні прибутки, входячи у світову економіку, порушують стабільність фінансово-кредитної системи, змінюють елементи платіжного балансу країни, деформують ціни та погано впливають на прибутки приватних фірм.

Дане небезпечне становище, яке утворене наслідками діяльності зі сторони тіньової економіки передусім стосується України та вимагає від державних представників влади своєчасного винаходу стратегічних цілей у діяльності по зменшенню обсягів тіньового сектора економіки.

Серед домінуючих факторів, що призводять розширення площ тіньової економіки в Україні слід відмітити [6-7]:

1. Економічні фактори:

– криза фінансового механізму – сприяла відтік грошей з банківської сфери та мультиплікативний негативну дію на більшість ділянок економіки;

– значно високий рівень податків, вагома кількість та складний процес розрахунку податків формують об'єктивні умови становлення тіньової економіки, надлишковий податковий натиск, який суперечить інтересам та властивостям переважної чисельності фізичних та юридичних осіб, які функціонують у рамках законодавчого поля держави;

– закріплення пільгових умов діяння окремим суб'єктам господарювання – ліквідація виробничо-стимулюючої кредитно-фінансової системи, а в результаті відсутність інвестиційної привабливості тіньовим капіталам;

– мета підприємців отримати надприбутки – не має місця у підприємців психології здійснення бізнесу, непідготовленість працювати на довгостроковий час, показники прибутковості традиційно домінують над такими величинами, як доля ринку, рівень задоволення користувачів тощо;

– взаємозв'язок бізнесу з кримінальними утвореннями – зростання обсягу кримінальних структур, безвідповідальність їх діяльності, негативна згода країни на кримінальне нагромадження капіталу, узаконення кримінальних авторитетів, також і в суспільно-політичному житті і як результат, інтеграція організованої злочинності з представниками економічної діяльності.

2. Соціальні фактори:

– малий рівень життя суспільства - понад 33% населення одержують доходи нижче прожиткового рівня, 10 % громадян мають прибутки в 2 рази нижче прожиткового мінімуму. Дана ситуація робить певну частину суспільства потенційним джерелом "трудових ресурсів" кримінального середовища;

– високий щабель безробіття та орієнтація частки населення на те, щоб одержати прибуток будь-яким способом;

– нерівномірний поділ валового внутрішнього продукту.

3. Правові фактори:

– низьке забезпечення правоохоронних органів необхідними матеріально технічними засобами;

– малий рівень правового пізнання й правової культури громадян – не існування постійного і збалансованого законодавства, яке б прозоро регламентувало економічну діяльність, провокувало б сприяння проведення суспільно-корисної підприємницької ініціативи та ліквідація правового нігілізму держави та населення;

– слабка підготовка працівників правоохоронних установ до функціонування в нових економічних сферах – неадекватність форм і методів здійснення правоохоронних структур в зв'язку з якісними перемінами в тіньовій економіці, в основному в економічній злочинності;

– без меж нормативно-правова площа у державному законодавстві та певна кількість процесів здійснення тіньових операцій;

– не має чіткої лінії між офіційною та тіньовою діяльностями.

4. Державні фактори:

– корумпованість державних органів будь-яких владних структур, керуючих служб: податкової та санепідемконтролю, пожежної безпеки тощо, і як результат, корупція;

– передумови, що дають можливість використовувати державне майно та ресурси організаційних структур з ціллю отримання неофіційного приватного прибутку державними чиновниками й управлінцями;

– ймовірність лобіювання власних інтересів представниками господарювання у державних структурах через включення фірмами до свого штату у формі "консультантів" посадових суб'єктів вищих та найвищих звань – недосконалість законів та решти факторів дають можливість посадовим особам реалізовувати службові повноваження з власною вигодою, формуючи сприятливі умови для використання фінансовими, енергетичними й сировинними ресурсами.

Висновки. Вивчення та узагальнення існуючих методів до визначення явищ детінізації економічних відносин надає право утверджувати про переважання фіскальної частки у визначенні найголовніших причин тінізації економіки. Тобіш, прийняття рішення про ведення господарської діяльності в тіньовому секторі економіки представники ринкової економіки в державі приймають, переважно, через податкове навантаження та недосконалість нормативно-правової сфери. У результаті здійсненого дослідження визначені причини формування тіньової економіки (нормативно-правові, політичні та організаційні, економічні й технічні, моральні, не діяння повноцінного ринкового середовища, нехватка організаційно-інституційного гарантування економічної політики, нераціональність керування державною власністю та захисту прав власників, постійні вади податкової сфери, незбалансованість державної управлінської політики, неефективність бюджетної політики, зміна структури зайнятості, помилки в діяльності судової гілки, корупція та значний рівень злочинності) та результати (деформація бюджетно-податкового механізму; дія на ефективність державної політики; вплив на кредитно-грошову політику; деформація складу економіки; вплив на економічний приріст та розвиток; дія на інноваційно-ін-

вестиційний механізм; переміна структури споживання; дія на умови конкуренції та ефективність ринкової системи; вплив на якість виробництва та поділ праці; дія на механізм міжнародних економічних відносин).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мандибура В.О. „Тіньова" економіка України та напрями законодавчої стратегії її обмеження. К.: Парламентське в-во, 1998. 135 с.

2. Буркальцева Д. Д. Методологія розрахунку інтегральних показників безпеки за сферами економіки. Проблеми економіки транспорту : Збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. 2013. Вип. 6. С. 107-111.

3. Леонова О.О. Умови реалізації державної політики у сфері детінізації економіки України. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2018. Вип. 1 (53). С. 52-57.

4. Мазур І.І. Детінізація економіки як пріоритет економічної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. №3 (8). 2008. С.76-83.

5. Флейчук М. І. Взаємообумовленість тінізації, корупції і показників зростання економіки. Зб. наук. пр. "Економічний простір". Дніпропетровськ : ПДАБА, 2010. № 36. С. 109-121.

6. Рейкін В.С. Оцінка рівня тінізації як індикатора макроекономічної безпеки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 22. Частина 1. С.113-116.

7. Скупський Р.М. Теоретичні аспекти та тенденції тінізації економіки України. *"The genesis of genius" Scientific and educational journal; Geneva, Switzerland, December*. 2016. 7. P. 145-150. ISSN 7634-567X

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ СТАЛОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

FORMATION OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT

УДК 35.085
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.33

Харченко О.О.
здобувач Державного університету «Житомирська політехніка»

У статті визначено сутність поняття «інституалізація», в тому числі «інституалізація державного управління». Визначені позитивні риси інституалізації повноважень органів державного управління для керівників і спеціалістів відповідних галузей. Охарактеризовано поняття інституалізації державного управління сталим розвитком. Рекомендовано розпочинати інституалізацію державного управління сталим розвитком з ідентифікації відповідних інститутів в межах вказаного процесу. Проаналізовані положення Стратегії сталого розвитку України до 2020 року. Запропоновані напрями реформування в межах Стратегії сталого розвитку України. Доведено, що опрацювання складу регуляторних та нерегуляторних інституцій непрямої дії доречним вбачається опиратись на визначені стратегією вектори руху та їх змістовне наповнення. Виокремлено регуляторні та нерегуляторні інституції непрямої дії в межах процесу державного управління сталим розвитком. Наведено цілі сталого розвитку України до 2030 року, серед який виділено: подолання бідності, забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат, забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва, вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками, скорочення нерівності, забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці, створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям, забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх, сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх. Запропоновано фундаментальні засади вказаної регуляторної інституції прямої дії в сфері управління державною безпекою. Охарактеризовано інституційні характеристики нерегуляторних інституцій прямої дії в межах державного управління сталим розвитком. Розроблено інституціональний механізм державного управління сталим розвитком України.

Ключові слова: *сталий розвиток, інституційне середовище, публічна політика, стратегія, цілі, регуляторні інституції, нерегуляторні інституції.*

The article defines the essence of the concept of "institutionalization", including "institutionalization of public administration". The positive features of institutionalization of the powers of public administration for managers and specialists in relevant fields have been identified. The concept of institutionalization of public administration of sustainable development is described. It is recommended to start the institutionalization of public administration of sustainable development with the identification of relevant institutions within this process. The provisions of the Sustainable Development Strategy of Ukraine until 2020 are analyzed. The directions of reform within the limits of Strategy of sustainable development of Ukraine are offered. It is proved that the study of the composition of regulatory and non-regulatory institutions of indirect action is considered appropriate to rely on the vectors of movement defined by the strategy and their content. Regulatory and non-regulatory institutions of indirect action within the process of state management of sustainable development are singled out. The goals of sustainable development of Ukraine until 2030 are presented, including: overcoming poverty, ensuring gender equality, empowering all women and girls, ensuring the transition to rational models of consumption and production, taking urgent measures to combat climate change and its consequences, reducing inequality, ensuring healthy lifestyles and promoting well-being for all at all ages, building sustainable infrastructure, promoting inclusive and sustainable industrialization and innovation, providing inclusive and equitable quality education and promoting lifelong learning for all, promoting progressive, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all. The fundamental principles of this regulatory institution of direct action in the field of state security management are proposed. The institutional characteristics of non - regulatory institutions of direct action within the state management of sustainable development are characterized. An institutional mechanism of state management of sustainable development of Ukraine has been developed.

Key words: *sustainable development, institutional environment, public policy, strategy, goals, regulatory institutions, non-regulatory institutions.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Суспільні інститути на сьогодні виступають важливим елементом багатства сучасної цивілізації. Інституціоналізм є наукою про певні інститути, в контексті яких досліджуються сукупність економічних, політичних, соціальних, правових, етичних та інших проблем суспільства у їх логічному взаємозв'язку. Звернемо увагу на аналогічне поєднання різнобарвних проблем сучасного суспільства в Цілях сталого розвитку людства, що безумовно надзвичайно актуалізує дослідження інституалізації державного управління сталим розвитком.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами побудови теоретичних засад державного управління переймались такі вчені: В.Авер'янов, А.Антонов,

Л.Антонова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В.Беглиця, О. Борисенко, Н. Виноградова, Д. Грицишен, А.Дєгтяр, В.Дзюнзюк, С. Домбровська, В.Євдокимов, В.Ємельянов, М.Івашов, О.Іляш, Г.Коваль, Ю.Ковбасюк, В.Коврегін, О.Кравченко, В,Ксензюк, К.Кандагура, В.Малиновський, О. Машков, П.Надолішній, Н.Нижник, О.Оболенський, Г.Одінцова, В.Олуйко, Д.Плеханов, С.Полторак, Р.Рудніцька, Г.Ситник, С.Свірко, С.Сорока, О.Сидорчук, І.Супрунова, Ю.Сурмін, О.Федорчак, Д.Юрковський та інші. Питання інституалізації державного управління в своїх працях опановували науковці: Д. Грицишен, В. Євдокимов, С. Свірко, І.Супрунова та інші. Віддаючи належне результативності здійснених досліджень вищевказаних вчених, відмітимо, що питання інституалізації державного управління сталим розвитком залишились поза їх уваги.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Відзначаючи надзвичайну роль державного управління сталим розвитком, як запоруки упорядкування дій людства на шляху виживання та доцільного і безпечного його функціонування, опанування проблематики інституалізації державного управління сталим розвитком слід визнати вкрай актуальним та необхідним.

Мета статті. Метою даної статті є формування інституційного середовища формування та реалізації публічної політики в сфері сталого економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу. В цілому під інституалізація розуміють «утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; процес упорядкування, структурування, формалізації і стандартизації певних усталених компонентів свідомості або поведінки, в ході якого соціальні практики стають достатньо регулярними і тривалими; процес конституювання (утворення) соціальних інститутів» [3]. Також інституалізацію розуміють як «…процес визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у систему, здатну діяти у напрямі задоволення деякої суспільної потреби. В науці – етап, коли процес продукування нею знань стає методологічно упорядкованим, а також залежним від організаційних форм, в яких він набуває якостей спеціалізованої суспільної практики; становлення різноманітних комунікативних органів науки – наукових інституцій, що відбувається в ході перетворення наукових досліджень у спеціалізовану суспільну діяльність» [16].

Щодо інституалізації державного управління, як вірно зазначає професор С. Свірко «наука про державне управління тільки опановує питання інституалізації» [14]; втім, певна позиція фахівців в сфері державного управління з цього приводу вже існує, зокрема: «Інституалізація повноважень органів державної влади полягає в тому, що кожен інститут державного управління отримує визначені тільки для нього специфічні повноваження, які він повинен ретельно виконувати з метою підтримки нормального функціонування, подальшого розвитку об'єктів суспільного сектора та персональної підзвітності і відповідальності перед державою за допущені недоліки й прорахунки у цій роботі. Інституалізація повноважень органів державного управління дозволяє керівникам і спеціалістам у цій галузі: по-перше, знати, до якого конкретно інституту можна звернутись з певною проблемою і вирішити її; по-друге, з'ясувати, хто нестиме персональну відповідальність у випадку невирішення (затягування з вирішенням) відповідної проблеми; по-третє, подати до суду на інституалізований інститут за невиконання ним доручених йому державою повноважень і застосування до нього певних фінансових санкцій [4].

Доцільно визначити тезаурус інституалізації державного управління сталим розвитком і за основу приймемо дослідження вищевказаних науковців. Так, професор Д. Грицишен стверджує, що «інституалізація державної фінансово-контрольної діяльності … – … процес ідентифікації відповідних інститутів, формалізації та систематизації фундаментальних положень (об’єкт, мета, принципи, функції, завдання, форми, норми) такої діяльності цих інститутів зокрема та в цілому або в контексті відповідного фокусного запиту» [1, 2].

Професор С.Свірко, підтримуючі та розвиваючи певним чином позицію попереднього автора, аргументує під «інституалізацією державного управління бюджетною безпекою розуміти процес ідентифікації відповідних інститутів, формалізації та систематизації фундаментальних положень (об’єкт, мета, принципи, функції, завдання, форми, норми), їх зв’язків, комунікацій в межах державного управління бюджетною безпекою зокрема та загалом, в цілому або в контексті відповідного фокусного запиту» [14].

Зважаючи на ґрунтовність наведених вище позицій вказаних авторів доречним вбачається запропонувати таке визначення поняття «інституалізації державного управління сталим розвитком», під яким пропонується розуміти дослідження сфери державного управління з метою розпізнання та визначення відповідних інститутів, формалізації та систематиза-

ції фундаментальних положень (об'єкт, мета, принципи, функції, повноваження, форми, норми), їх зв'язків, комунікацій в межах керівних дій щодо сталого розвитку країни.

Таким чином, інституалізацію державного управління сталим розвитком слід розпочинати з ідентифікації відповідних інститутів в межах вказаного процесу. При цьому в опрацюванні положень інституалізації в цілому доречно опиратись на розподіл інституцій на суб'єктів прямої та опосередкованої дії [15]. Задля цього опрацюємо центральний нормативний документ щодо розбудови сталого розвитку в України: йдеться про Стратегію сталого розвитку України до 2020 р. [12]. Нагадаймо, що власне підготовка вказаного документу була здійснені за участі Адміністрації Президента, Виконавчого комітету реформ, Фонду «Відродження», ЕБРР, Національного університету «Києво-Могилянська Академія», Київської школи економіки, Громадської платформи «Нова країна» та інших, а також за широкого обговорення суспільної громади; 24 грудня 2014 року Стратегію було схвалено Національною радою реформ [12]. Вивчення вказаного документу в контексті як утворювальних регламентаційно-правових, так і змістовних засад свідчить, що до регуляторних інституцій прямої дії відноситься Президент України та Кабінет Міністрів України, а також нерегуляторна інституція прямої дії – Національна рада реформ. Щодо опрацювання складу регуляторних та нерегуляторних інституцій непрямої дії доречним вбачається опиратись на визначені стратегією вектори руху та їх змістовне наповнення.

Проведений функціональний аналіз наведених напрямів 62 реформ в контексті вітчизняних органів влади свідчить про таку їх сукупність в розрізі вказаних векторів; при цьому в межах інституцій непрямої також варто виокремлювати регуляторні та нерегуляторні інституції (таблиця 2).

Вірність такого підходу підтверджує і Розпорядження Кабінету міністрів України від 4.03.2015 р. № 213-р «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" у 2015 році», а також Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, яким визначено такі цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [9, 13] (рис. 1).Моніторинг останніх проектних документів свідчить про спробу ротації регуляторних інституцій прямої дії, зокрема: проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 року вже представлений у вигляді проекту Закону України [13]. Такий підхід має обґрунтовані підстави у вигляді вітчизняного законодавства. Так, Стратегія сталого розвитку України фактично є нормативно-правовим документом на довгострокову перспективу, отже її підготовка має здійснюватися відповідно до Закону України 23 березня 2000 року No 1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», оскільки ст.16 вказаного нормативного документу закріплено затвердження таких комплексних програмних документів Верховною Радою України [6]. Зважаючи на вищевказане, пропонується такий оновлений склад регуляторних та нерегуляторних інститутів прямої та непрямої дії в процесі державного управління сталим розвитком (таблиця 3).

Подальшу інституалізацію державного управління сталим розвитком України доречно проводити в контексті визначення та уточнення, з урахування вище внесених пропозицій, змістовного наповнення фундаментальних положень діяльності ідентифікованих інституцій, зокрема об'єкт, мета, принципи, функції, завдання, форми, норми щодо векторного спрямування «сталий розвиток». Об'єктом державного управління в контексті обраної теми дослідження виступає власне сталий розвиток країни. Метою державного управління сталим розвитком є досягнення необхідного заздалегідь визначеного рівня сталого розвитку країни. Принципами державного управління сталим розвитком пропонується брати загальновідомі принципи державної служби, що закріплені законом України «Про державну службу України», скоротивши їх відповідним чином в межах кадрової функціональності (забезпечення рівного доступу до державної служби, стабільності,) та розширивши за рахунок наступних з них [8]: верховенства права, законності, патріотизму, доброчесності, ефективності, політичної неупередженості, прозорості, наукової обґрунтованості, послідовності та демократизму.

Президент України виступає першим суб'єктом державного управління сталим розвитком в нашій країні, що фактично підтверджує сукупність всіх перерахованих вище чинних нормативно-правових документів. До фундаментальних засад вказаної регуляторної інституції прямої дії в сфері управління державною безпекою пропонується віднести наступні [7]:

• *Функції* – прогнозна, організаційно-регламентаційна;

• *Повноваження* – формує цілі сталого розвитку країни на відповідний період; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної

Таблиця 1

Напрями реформування в межах Стратегії сталого розвитку України

вектор розвитку	вектор безпеки
Дерегуляція та розвиток підприємництва; Програма розвитку малого та середнього бізнесу; Податкова реформа; Реформа захисту економічної конкуренції; Реформа корпоративного права; Реформа фінансового сектору; Реформа ринку капіталу; Реформа сфери трудових відносин; Реформа транспортної інфраструктури; Реформа телекомунікаційної інфраструктури; Програма участі в транс'європейських мережах; Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту ЄС; Реформа монетарної політики; Програма розвитку українського експорту; Реформа енергетики; Програма енергоефективності; Реформа сільського господарства та рибальства; Земельна реформа; Реформа житлово-комунального господарства; Реформа статистики; Програма залучення інвестицій; Реформа дипломатичної служби; Реформа у сфері здійснення державних закупівель; Реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин; Реформа державної служби та оптимізація системи державних органів; Реформа управління державною власністю;	Реформа системи національної безпеки та оборони; Реформа оборонно-промислового комплексу; Судова реформа; Оновлення влади та антикорупційна реформа; Програма електронного урядування; Реформа правоохоронної системи; Програма енергонезалежності; Реформа захисту інтелектуальної власності; Програма збереження навколишнього природного середовища;
вектор відповідальності	**вектор гордості**
Децентралізація та реформа державного управління; Реформа регіональної політики; Програма національної єдності та підтримки національних меншин; Конституційна реформа; Реформа виборчого законодавства; Реформа системи соціального захисту; Пенсійна реформа; Реформа системи охорони здоров'я; Реформа у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів; Реформа у сфері захисту прав споживачів; Програма популяризації фізичної культури та спорту; Програма здорового способу життя та довголіття; Реформа освіти; Програма розвитку для дітей та юнацтва;	Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі; Програма створення бренду "Україна"; Реформа нагородної справи; Програма розвитку інновацій; Розвиток інформаційного суспільства та медіа; Реформа державної політики у сфері науки та досліджень; Українська космічна програма; Програма розвитку туризму; Реформа державної політики у сфері культури; Програма розвитку національного кіновиробництва; Програма розвитку національної видавничої справи; Реформа державної політики у сфері спорту; Програма залучення талантів.

Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

• *Зв'язки та комунікації:* з міжнародними організаціями, вітчизняними органами державної влади усіх рівнів, Національною радою реформ і Виконавчим комітетом реформ, народом України;

• *Форма діяльності:* загальне управління, у тому числі нормотворча діяльність;

• *Норми діяльності:*

– *результативні* – Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку Україна на період до 2030»; Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку Україна на період до 2020»;

– *функціональні* – Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року», Конституція України та інші чинні нормативно-правові акти України;

Наступною регуляторною інституцією прямої дії в межах державного управління сталим розвитком пропонується визнати Верховну Раду України, яка, за умов вищенаведеного умотивування, має набути таких інституційних характеристик [16]:

Таблиця 2

Регуляторні та нерегуляторні інституції непрямої дії в межах процесу державного управління сталим розвитком *(авторська розробка)*

Назва державного органу влади	Вектор розвитку	Вектор безпеки	Вектор відповідальності	Вектор гордості
1	2	3	4	5
Верховна рада України	+	+	+	+
Рада національної безпеки та оборони України	+	+	+	+
Міністерство аграрної політики та продовольства України	+	+	+	+
Міністерство енергетики України	+	+		
Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій	+	+		
Міністерство молоді та спорту України			+	+
Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України	+	+		+
Міністерство цифрової трансформації України	+	+	+	+
Міністерство економіки України	+	+		+
Міністерство внутрішніх справ України		+		
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України		+		
Міністерство закордонних справ України	+		+	+
Міністерство інфраструктури України	+			
Міністерство культури та інформаційної політики України	+		+	+
Міністерство оборони України		+		
Міністерство освіти і науки України			+	+
Міністерство охорони здоров'я України			+	
Міністерство розвитку громад та територій України			+	+
Міністерство соціальної політики України			+	
Міністерство у справах ветеранів України			+	
Міністерство фінансів України	+			
Міністерство юстиції України	+	+	+	
Державна служба України з етнополітики та свободи совісті			+	+
Національна служба здоров'я України			+	
Державна митна служба України	+			
Державна податкова служба України;	+			
Державна аудиторська служба України	+			
Національна соціальна сервісна служба України		+		
Державна авіаційна служба України	+			
Державна архівна служба України				+
Державна казначейська служба України	+			
Державна міграційна служба України	+			
Державна служба морського та річкового транспорту України	+			
Державна служба України з безпеки на транспорті	+	+		
Державна служба геології та надр України	+			+
Державна служба України з питань праці	+			
Державна служба статистики України	+			

Продовження таблиці 2

1	2	3	4	5
Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками			+	
Державна служба України з надзвичайних ситуацій		+		
Державна служба фінансового моніторингу України	+	+		
Державна служба експортного контролю України	+			
Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти			+	+
Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України	+	+		
Державне агентство розвитку туризму України				+
Державне агентство автомобільних доріг України	+			
Державне агентство інфраструктурних проектів України	+			
Державна інспекція архітектури та містобудування Державна екологічна інспекція України	+	+		
Державна інспекція ядерного регулювання України	+	+		
Державна інспекція енергетичного нагляду України	+	+		
Державний комітет телебачення і радіомовлення України	+			+
Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України	+	+		
Національне агентство України з питань державної служби	+	+	+	
Національне агентство з питань запобігання корупції	+	+	+	
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації	+	+		+
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	+			
Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку	+			
Адміністрація Державної прикордонної служби України	+	+		
Бюро економічної безпеки України	+	+		
Національна поліція України		+		
Український інститут національної пам'яті				+
Пенсійний фонд України			+	

Таблиця 3

Оновлений склад регуляторних та нерегуляторних інститутів прямої та непрямої дії в процесі державного управління сталим розвитком *(авторська розробка)*

Регуляторні інститути прямої дії	**Нерегуляторні інститути прямої дії**	**Регуляторні інститути непрямої дії**	**Нерегуляторні інститути непрямої дії**
Президент України	Національна рада реформ	Міністерства України	РНБОУ
Верховна рада України			Державні служби, комітети, комісії, фонди, агентства
Кабінет Міністрів України			

подолання бідності

забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат

забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва

вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками

скорочення нерівності

забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці

створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям

забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх

забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією

Цілі сталого розвитку України до 2030 року

збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку

забезпечення все-охоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх

забезпечення відкритості, безпеки, життє-стійкості й еко-логічної стійко-сті міст, інших населених пунктів

зміцнення за-собів здійснен-ня й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах ста-лого розвитку

захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористуван-ня, боротьба з опустелюван-ням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття

сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх

подолання голоду, досяг-нення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства

сприяння побудові миролюбного и відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях

Рис. 1. Цілі сталого розвитку України до 2030 року

• *Функції* – прогнозно-планувальна, організаційно-регламентаційна, контрольна;

• *Повноваження* – законотворча діяльність (у тому числі прийняття закону “Про Стратегію сталого розвитку Україні до 2030 року»;

• *Зв’язки та комунікації:* з Президентом України, з усіма вітчизняними органами державної влади усіх рівнів, народом України.

• *Форма діяльності:* загальне управління, у тому числі нормотворча, організаційна та контрольна діяльність;

• *Норми діяльності:*

– *результативні* – Закон України «Про Стратегію сталого розвитку Україна до 2030»;

– *функціональні* – Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року», Конституція України, Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку Україна на період до 2030»; Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку Україна на період до 2020» та інші чинні нормативно-правові акти України.

Кабінет Міністрів України виступає останньою інституцією в сукупності регуляторних інституцієй прямої дії державного управління сталим розвитком. Інституціональна його характеристика в контексті виглядає наступним чином [7, 13]:

• *Функції* – прогнозно-планувальна, організаційно-регламентаційна, організаційно-розпорядна, організаційно-координаційна, контрольна;

• *Повноваження* – забезпечення проведення заходів на досягнення цілей сталого розвитку до 2030 року та реалізацію Стратегії сталого розвитку;

• Зв'язки та комунікації: з Президентом України, усіма вітчизняними органами державної влади усіх рівнів, у тому числі Верховною Радою України, народом України.

• *Форма діяльності:* прийняття законодавчих актів; загальне керівництво реформами сталого розвитку;

• *Норми діяльності:*

– *результативні* – Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" у 2015 році», «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна-2030" у 202… році», «Про затвердження Стратегій ……» (векторно-галузеві стратегії на виконання генеральної Стратегії сталого розвитку України);

– *функціональні* – Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року», Конституція України, Закон України «Про Стратегію сталого розвитку Україна до 2030», Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку Україна на період до 2030», Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку Україна на період до 2020» та інші чинні нормативно-правові акти України;

Нерегуляторними інституціями прямої дії в межах державного управління сталим розвитком, згідно Указу Президенту України «Про Національну раду реформ і Виконавчого комітету реформ», є Національна рада реформ [14]. Їх інституційними характеристиками є [14]:

• Функції – організаційно-дорадча;

• *Повноваження* – визначення напрямів та пріоритетів реформ, спрямованих на впровадження Стратегії сталого розвитку України, реалізацію національних інтересів та захист конституційних прав і свобод людини і громадянина, вироблення єдиної, узгодженої державної політики, напрацювання стратегії та механізмів впровадження реформ;

• Зв'язки та комунікації: з усіма вітчизняними органами державної влади усіх рівнів, у тому числі Верховною Радою України, народом України.

• *Форма діяльності:* консультативно-дорадча діяльність;

• *Норми діяльності:*

– *функціональні* – Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року», Конституція України, Закон України «Про Стратегію сталого розвитку Україна до 2030», Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку Україна на період до 2030», Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку Україна на період до 2020» та інші чинні нормативно-правові акти України;

Галузеві Міністерства України, як центральні органи виконавчої влади, виступають регуляторними інституціями непрямої дії, що, вочевидь, наділені такими інституційними характеристиками [6]:

• *Функції* – організаційно-регламентаційна, організаційно-розпорядна, організаційно-координаційна;

• *Повноваження* – забезпечення проведення заходів на досягнення цілей сталого розвитку до 2030 року та реалізацію Стратегії сталого розвитку;

• Зв'язки та комунікації: з Кабінетом Міністрів України, вітчизняними органами державної виконавчої влади усіх рівнів, народом України.

• *Форма діяльності:* прийняття законодавчих актів; галузеве керівництво реформами сталого розвитку;

• *Норми діяльності:*

– *результативні* – накази Міністерств України на реалізацію векторно-галезувих Стратегій в межах генеральної Стратегії сталого розвитку України;

– *функціональні* – Конституція України, Закон України «Про Стратегію сталого розвитку Україна до 2030», Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку Україна на період до 2030», Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку Україна на період до 2020» та інші чинні нормативно-правові акти України, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" у 2015 році», «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна-2030" у 202… році», «Про затвердження Стратегій» (векторно-галузеві стратегії на виконання генеральної Стратегії сталого розвитку України).

Зважаючи на розбудовані характеристики інституцій державного управління сталим розвитком, власне інституціональний механізм державного управління сталим розвитком в Україні набуває такого вигляду (рис. 2).

Останніми в переліку інституцій державного управління сталим розвитком є нерегуляторні

<table>
<tr><td colspan="6">ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ</td></tr>
<tr><td colspan="6">Об’єкт державного управління - сталий розвиток України</td></tr>
<tr><td colspan="6">Мета державного управління - досягнення необхідного заздалегідь визначеного рівня сталого розвитку України</td></tr>
<tr><td colspan="6">Принципи державного управління сталим розвитком</td></tr>
<tr><td>верховенства права</td><td>законності</td><td colspan="2">патріотизму</td><td>доброчесності</td><td>ефективності</td></tr>
<tr><td>політичної неупередженості</td><td>прозорості</td><td colspan="2">наукової обґрунтованості</td><td>послідовності</td><td>демократизму</td></tr>
<tr><td colspan="6">Інститути державного управління сталим розвитком України</td></tr>
<tr><td>Регуляторні інститути прямої дії</td><td>Нерегуляторні інститути прямої дії</td><td colspan="2">Змістовні вектори діяльності</td><td>Регуляторні інститути непрямої дії</td><td>Нерегуляторні інститути непрямої дії</td></tr>
<tr><td>Президент України</td><td rowspan="3">Національна рада реформ</td><td>Вектор розвитку</td><td>Вектор безпеки</td><td rowspan="3">Міністерства (галузеві) України</td><td>РНБОУ</td></tr>
<tr><td>Верховна рада України</td><td>Вектор відповідальності</td><td>Вектор гордості</td><td rowspan="2">Державні служби, комітети, комісії, фонди, агентства</td></tr>
<tr><td>Кабінет Міністрів України</td></tr>
<tr><td colspan="6">Функції</td></tr>
<tr><td>прогнозно-планувальна</td><td rowspan="5">організаційно-дорадча</td><td colspan="2" rowspan="5">мотиваційна</td><td>організаційно-регламентаційна</td><td>організаційно-функціональні</td></tr>
<tr><td>організаційно-регламентаційна</td><td rowspan="4">організаційно-дорадча</td></tr>
<tr><td>організаційно-розпорядна</td><td>організаційно-розпорядна</td></tr>
<tr><td>організаційно-координаційна</td><td>організаційно-координаційна</td></tr>
<tr><td>контрольна</td></tr>
<tr><td colspan="2">Повноваження</td><td colspan="2">Форми діяльності</td><td colspan="2">Зв’язки та комунікації</td></tr>
<tr><td colspan="6">Результативні та функціональні норми діяльності</td></tr>
<tr><td colspan="6">Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року», Конституція України, Закон України «Про Стратегію сталого розвитку Україна до 2030», Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку Україна на період до 2030», Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку Україна на період до 2020» та інші чинні нормативно-правові акти України, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році»,</td></tr>
</table>

Рис. 2. Інституціональний механізм державного управління сталим розвитком України (авторська розробка)

інституції непрямої дії, які, фактично, здійснюють відповідні організаційно-функціональні дії на своєму рівні; до них віднесено Раду Національної безпеки та оборони України та державні служби, комітети, комісії, фонди, агентства. Зважаючи на принципи державного управління загалом та сталим розвитком зокрема вказані функції пропонується організаційно-дорадчою, що реалізовуватиметься через участь у формуванні відповідних стратегічних векторно-галузевих нормативних документів та їх похідних). Такий підхід дозволить урахувати важливі прикладні позиції, що вже відпрацьовані на практиці вказаними державним органами.

Висновки. Сформований та запропонований інституціональний механізм державного управління сталим розвитком в України вирізняється обґрунтованою деталізацією як теоретичних інституційних підвалин, так і усіх визначених змістовного зрізів функціональних його площин. Його запровадження дозволить підвищити ефективність управлінських дій держави на шляху досягнення цілей сталого розвитку суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грицишен Д.О. Державна політика в сфері запобігання та протидії економічній злочинності: монографія. Житомир. 2020. 300 с.

2. Грицишен Д.О., Свірко С.В., Супрунова І.В. Інституалізація державної фінансово-контрольної діяльності як інструменту бюджетної безпеки країни. *Економіка, управління та адміністрування.* 2021. №2 (96). С. 77-84.

3. Економічна енциклопедія: в 3 т. / відпов. ред. С. В. Мочерний. Т. 1. К.: Академія; Тернопіль: Академія народного господарства, 2000. 863 с.

4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011.Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

5. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ .

6. Закону України 23 березня 2000 року No 1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14?find=1&text=стратегі#w1_1

7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

8. Про державну службу України: Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text.

9. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році: Розпорядження Кабінет Міністрів України від

4.03.2015 р. № 213-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-р.

10. Про Національну раду реформ і Виконавчого комітету реформ: Указ Президента України від 13.08.2014 № 644/2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644/2014#Text.

11. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.10 № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/ed20100210.

12. Про Стратегію сталого розвитку Україна на період до 2020: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text.

13. Про Стратегію сталого розвитку Україна на період до 2030: Проект Закону України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.

14. Свірко С.В. Механізми державного управління бюджетною безпекою: монографія. Житомир: Вид. О.О. Євенок. 2021. 436 с.

15. Свірко С.В. Механізми державного управління бюджетною безпекою: монографія. Дис. на здоб.наук.ступ.д.н.д.у. за спец. 25.00.02. Миколаїв: Чорноморський національний університет ім.Петра Могили. 2021. 494 с. URL: https://chmnu.edu.ua/spetsializovana-vchena-rada-d-38-053-03-z-pravom-prijnyattya-do-rozglyadu-ta-provedennya-zahistu-disertatsij-na-zdobuttya-naukovih-stupeniv-kandidata-ph-d-ta-doktora-nauk-z-derzhavnogo-upravlinnya/.

16. Стельмах С.П. Інституціоналізація історичної науки // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во "Наукова думка", 2005. – 672 с.

РОЗРОБКА КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

DEVELOPMENT OF A COMPLEX MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IMPLEMENTATION IN THE FIELD OF INNOVATIVE DEVELOPMENT

УДК 353:330.341.1
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.34

Шевчук О.А.
здобувач Державного університету «Житомирська політехніка»

У статті теоретично узагальнено особливості розвитку державно-приватного партнерства в сфері інновацій. Виділено основні напрями програм державно-приватного партнерства, а саме: стимулювання співпраці між науковим і промисловим секторами економіки; підтримка високотехнологічних start-up і «spin-off» компаній; сприяння трансферу технологій; формування інноваційних кластерів. Визначені умови для балансу інтересів держави та інвертора при організації державно-приватного партнерства. Запропоновані шляхи удосконалення державно-приватного партнерства сфері інновацій. Акцентовано увагу на неурегульованості механізму державно-приватного партнерства в інноваційній сфері України. Запропоновано напрями удосконалення правового механізму реалізації державно-приватного партнерства у сфері розвитку інновацій, зокрема необхідність внесення деяких змін у Закон України «Про державно-приватне партнерство». Наведено практичні кроки з впровадження державно-приватного партнерства в Україні. Узагальнено основні етапи проведення державно-приватного партнерства в сфері розвитку інновацій. Запропоновано алгоритм реалізації державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку. Визначено необхідність удосконалення інституційної моделі механізму державно-приватного партнерства інноваційного розвитку, зокрема в частині узгодження повноважень та функцій відповідних органів влади. Запропоновано коригування повноважень і функцій центрального органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності у сфері державно-приватного партнерства. Зазначено на уточнених повноваженнях Кабінету Міністрів України у сфері інноваційної діяльності. Виокремлені компетенції центрального уповноваженого органу з державного планування у сфері державно-приватного партнерства – Міністерства економіки України. Запропоновано зміну повноважень та обов'язків Міністерства фінансів України, місцевих виконавчих органів та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства. Удосконалено механізм реалізації державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку.

Ключові слова: *державно-приватне партнерство, інноваційна сфера, механізм, правові норми, повноваження, інноваційна діяльність.*

The article theoretically summarizes the features of the development of public-private partnership in the field of innovation. The main directions of public-private partnership programs are highlighted, namely: stimulating cooperation between scientific and industrial sectors of the economy; support for high-tech start-up and spin-off companies; promoting technology transfer; formation of innovation clusters. The conditions for the balance of interests of the state and the inverter in the organization of public-private partnership are determined. Ways to improve public-private partnership in the field of innovation are proposed. Emphasis is placed on the unresolved mechanism of public-private partnership in the innovation sphere of Ukraine. The directions of improvement of the legal mechanism of realization of public-private partnership in the field of development of innovations are offered, in particular necessity of introduction of some changes in the Law of Ukraine "About public-private partnership". Practical steps to implement public-private partnership in Ukraine are presented. The main stages of public-private partnership in the field of innovation development are summarized. An algorithm for the implementation of public-private partnership in the field of innovation development is proposed. The need to improve the institutional model of the mechanism of public-private partnership of innovation development, in particular in terms of coordination of powers and functions of relevant authorities. It is proposed to adjust the powers and functions of the central executive body in the field of innovation in the field of public-private partnership. It is indicated on the specified powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of innovation. The competencies of the central authorized body for state planning in the field of public-private partnership - the Ministry of Economy of Ukraine - are highlighted. It is proposed to change the powers and responsibilities of the Ministry of Finance of Ukraine, local executive bodies and local governments in the field of public-private partnership. The mechanism for implementing public-private partnerships in the field of innovation development has been improved.

Key words: *public-private partnership, innovation sphere, mechanism, legal norms, powers, innovation activity.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державно-приватне партнерство є важливою ланкою взаємодії між державою та бізнесом, що пов'язує їх інтереси і дозволяє ефективно реалізовувати пріоритетні, соціально значущі проекти. Державно-приватне партнерство стимулює залучення інвестицій у реальний сектор економіки та сприяє розвитку ринків капіталу, товарів та послуг, інноваційних галузей промисловості. Механізми державно-приватного партнерства використовують практично у всіх галузях економіки. На сьогоднішній день особливо актуальним в сфері інноваційної діяльності та її розвитку є державно-приватне партнерство, як один із методів економічного стимулювання протягом всіх етапів інноваційної діяльності, проте в Україні він ще на набув належного поширення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості механізму реалізації державно-приватного партнерства досліджували науковці Розгон О.В., Яшева Г.А. , Тимчук О.Г., Дробот І. О. Татаркін Д.А., Сидорова, О.Н., Тимчук О.Г., Никитюк Л.Г., Горбачевськая О.Ю., Гончаренко Л.П., Грибовський А.В., Судариков А.Л., Криничко Л.Р., Криничко Ф.Р., Петрик С.М., Головінов О.М. та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сучасні аспекти розвитку державно-приватного партнерства досліджують багато вітчизняних та зарубіжних вчених, проте, можна стверджувати, що проблема державно-приватного партнерства як ефективного інструменту реалізації інноваційної політики регіонів потребує подальших досліджень.

Мета статті. Метою даної статті є розробка комплексного механізму реалізації державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Для України, з метою розвитку державно-приватного партнерства в сфері інновацій, необхідним є удосконалення механізму (організаційного та правового) державно-приватного партнерства, що можна зробити шляхом удосконалення законодавства, вивчення міжнародного досвіду та запозичення кращих практик.

На сьогоднішній день в України більшість наукових організацій є власністю держави та залежні від її фінансування, а свою чергу приватний сектор недостатньо зацікавлений в та виділяє недостатньо коштів в науку та інновації. Саме тому першочерговим завданням удосконалення механізму реалізації державно-приватного партнерства в сфері інновацій є посилення зацікавленості приватного сектору в розвитку інновацій.

Можна говорити про такі основні напрями програм ДПП: стимулювання співпраці між науковим і промисловим секторами економіки; підтримка високотехнологічних start-up і «spin-off» компаній; сприяння трансферу технологій; формування інноваційних кластерів. При цьому програми ДПП, як правило, мають комплексний характер і спрямовані на одночасне вирішення кількох завдань. Наприклад, участь держави у створенні різних дослідницьких центрів і технопарків можна розглядати як внесок у розвиток інноваційної інфраструктури, підтримку малих інноваційних підприємств і стимулювання коопераційних зв'язків між наукою та бізнесом [4].

Нікітін А. та Милостива І. зазначають, що «для впровадження системи ДПП в Україні необхідно створити умови для балансу інтересів держави та інвертора і внести відповідні зміни до законодавства, зокрема:

• потрібно розмежувати поняття ДПП і концесії та визначити взаємозалежність обсягу обов'язків концесіонера від обсягу його інвестицій;

• важливою умовою для розвитку ДПП є впровадження стандартизованих інструментів оцінки потенційних проектів;

• підлягає врегулюванню порядок повернення вкладених інвестицій у разі розірвання договору;

• необхідно створити систему управління та розподілу фіскальних і фінансових ризиків учасників;

• важливо чітко розмежувати компетенції органів державної влади;

• потребує уваги питання надання державним партнером довгострокових бюджетних зобов'язань, що сприятиме підвищенню зацікавленості потенційного інвестора;

• вдосконалення потребує процедура проведення конкурсу, адже чинне законодавство взагалі не визначає порядку ознайомлення потенційних інвесторів з проектами, що значно звужує коло зацікавлених інвесторів;

• необхідно вирішити проблему відсутності вимог до структури та змісту конкурсних пропозицій, методики оцінки пропозицій» [6].

На нашу думку, шляхи удосконалення державно-приватного партнерства сфері інновацій полягають у наступному:

- удосконалення законодавчої бази, що регулює державно-приватне партнерство;

- розробка принципів взаємовідносин між державою і приватним сектором в процесі реалізації державно-приватного партнерства та удосконалення інституційної моделі реалізації державно-приватного партнерства в сфері інновацій.

- удосконалення алгоритму реалізації державно-приватного партнерства в сфері інновацій, шляхом забезпечення використання різних форм і інструментів державно-приватного партнерства;

- формування системи державної підтримки результатів інноваційної діяльності та формування у підприємців мотивації до розвитку інноваційної діяльності.

У законодавстві України на сьогоднішній день неурегульовані механізми державно-приватного партнерства в інноваційній сфері, зокрема у Законі України «Про державно-приватне партнерство» не включено до пріоритетних сфер застосування державно-приватного партнерства інноваційну сферу, проте слід відмітити, що це не заборонено.

Реалізація окремих заходів державно-приватного партнерства урегульовано Законами

України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків».

В результаті аналізу нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства було встановлено, що в Україні переважає договірна форма державно-приватного партнерства.

На нашу думку, на сьогоднішній день необхідним є удосконалення правового механізму реалізації державно-приватного партнерства у сфері розвитку інновацій, зокрема необхідність внесення деяких змін у Закон України «Про державно-приватне партнерство», визначивши пріоритет останнього над положеннями галузевих законів, які стосуються відповідної сфери. Необхідність вбачаємо у визначенні та закріплені основних задач ДПП та визначені та закріплені основних положень державно-приватного партнерства в інноваціях.

Необхідним з позиції удосконалення механізму реалізації державно-приватного партнерства в сфері інновацій є дослідження та удосконалення алгоритму його здійснення.

Овсянюк-Бердадіна О. Ф. зазначає, що «розвиток успішного державно-приватного партнерства потребує ретельного опрацювання широкого спектру питань.У зв'язку з цим практичні кроки з впровадження державно-приватного партнерства повинні розпочинатись після того, як проаналізовані наступні ключові питання:

– етап 1 – оцінка можливостей для надання послуг в рамках державноприватного партнерства;

– етап 2 – підготовка до надання послуги або реалізації проекту в рамках державно-приватного партнерства;

– етап 3 – вибір партнера;

– етап 4 – переговорний процес та укладання договору;

– етап 5 – виконання та моніторинг контракту» [9].

Криничко Л.Р., Криничко Ф.Р., Петрик С.М. до етапів ДПП відносять:

– прийняття рішення про проект державно-приватного партнерства;

– вибір форми реалізації державноприватного партнерства;

– вибір приватного партнера;

– договірний процес;

– формування ресурсів для реалізації проекту державно-приватного партнерства;

– реалізація проекту державно-приватного партнерства;

– контроль за виконанням проекту з боку держави як регулятора та як державного партнера;

– припинення реалізації проекту державно-приватного партнерства;

– приймання-передача результатів реалізації проекту державно-приватного партнерства [8].

На нашу думку, етапи проведення державно-приватного партнерства в сфері розвитку інновацій передбачають:

1. Ініціювання проекту;
2. Розробку і експертизу проекту;
3. Проведення конкурсу;
4. Укладання угоди;
5. Реалізацію проекту;
6. Моніторинг і контроль реалізації проекту;
7. Аналіз одержаних результатів ДПП та розробка нових (більш досконалих) моделей ДПП.

Формування та вираження ініціативи проекту може бути (як державою, так і приватним партнером). *Перший етап* «ініціювання проекту», який включає в себе пошук потенційних приватних партнерів, може здійснювати як органами влади у сфері інноваційної діяльності, так і самостійно інноваційними центрами, технопарками, технополісами тощо.

Другий етап включає в себе розробку і експертизу проекту. Даний етап передбачає також оцінку значимості та прогнозування ефективності потенційного проекту та аналіз відповідності потенційного проекту ДПП щодо відповідності його стратегічним цілям інноваційного розвитку України.

Третій етап «проведення конкурсу». Організація та проведення конкурсу забезпечуються державним партнером.

Конкурс проводиться такими етапами:

- оголошення конкурсу;
- попередній відбір претендентів (преквалiфікація);
- подання конкурсних пропозицій учасниками;
- оцінка конкурсних пропозицій та визначення переможця конкурсу;
- укладення договору державно-приватного партнерства [5].

Четвертий етап «укладання угоди». Характеризуючи даний етап слід наголосити на важливості діалогу держави та приватного бізнесу з приводу майбутнього проекту ДПП, розподілу ролей між учасниками державно-приватного партнерства та безпосередньо підписання одоговору між ініціатором проекту органам влади у сфері інноваційної діяльності, самостійними інноваційними центрами, технопарками, технополісами та переможцем конкурсу (приватним сектором), що містить детальну інформацію про його предмет. В договорі обов'язково мають бути відобра-жені державні пільги та заохочення для

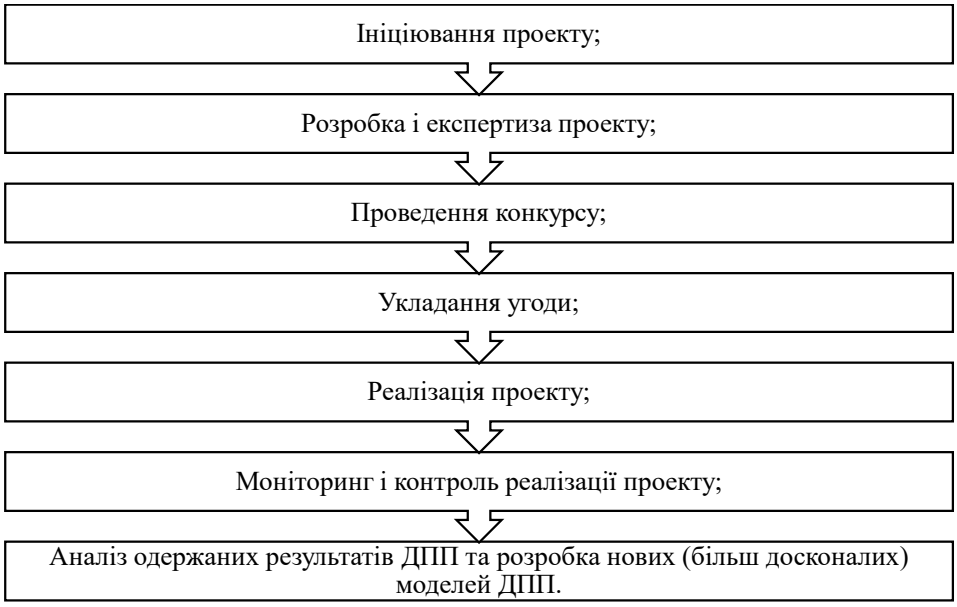

Рис. 1. Етапи проведення державно-приватного партнерства в сфері розвитку інновацій

приватного партнера, порядок фінансування наукових досліджень розподіл ризиків.

П'ятий етап «реалізацію проекту» передбачає виконання прийнятих зобов'язань у межах державно-приватного партнерства.

Шостий етап «моніторинг і контроль реалізації проекту» та *сьомий етап* «аналіз одержаних результатів ДПП та розробка нових (більш досконалих) моделей ДПП» покладається на державний сектор.

Цікавою є думка Розума Г. М., який описуючи партнерство між бізнесом і державою в процесі комерціалізації інновацій, де ініціатором виступає організація-споживач, виділяє такі етапи:

«1 етап. Організація усвідомлює необхідність інноваційної модернізації, але не знає, де знайти виробника нововведення. Компанія звертається в Брокерський центр комерціалізації інновацій із запитом про пошук виробника інновації.

2 етап. Брокерський центр комерціалізації інновацій здійснює процес пошуку потенційних клієнтів на основі інформації, наданої організацією-споживачем. Подає заявки декільком постачальникам-виробникам інновація, якими виступають НДІ, ВНЗ, КБ тощо.

3 етап. У тому випадку, якщо постачальники нововведень розглядають заявку перспективною, але самі не мають повної можливості її здійснити, в свою чергу, подають запит про можливість розробки інновації в тимчасовий творчий колектив.

4 етап. Якщо останні дають позитивну відповідь, то постачальники надають в Брокерський центр комерціалізації інновацій інформацію щодо наявності та вартості й терміни створення інновації.

5 етап. Брокерський центр комерціалізації інновацій формує комерційну пропозицію на створення інновації і надають його організації-споживачу.

6 етап. Якщо при вивченні комерційної пропозиції організація-споживач усвідомила необхідність фінансової підтримки для покупки інновації, то вона звертається в Брокерський центр комерціалізації інновацій для щодо позову інвесторів» [16].

На сьогоднішній день існує потреба в удосконаленні інституційної моделі механізму державно-приватного партнерства інноваційного розвитку, зокрема в частині узгодження повноважень та функцій відповідних органів влади. Міністерство економіки України є спеціально уповноваженим органом з питань державно-приватного партнерства. Одне з основних його завдань – формування та забезпечення реалізації політики у сфері ДПП. Міністерство проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; здійснює методологічне забезпечення проведення перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерства,

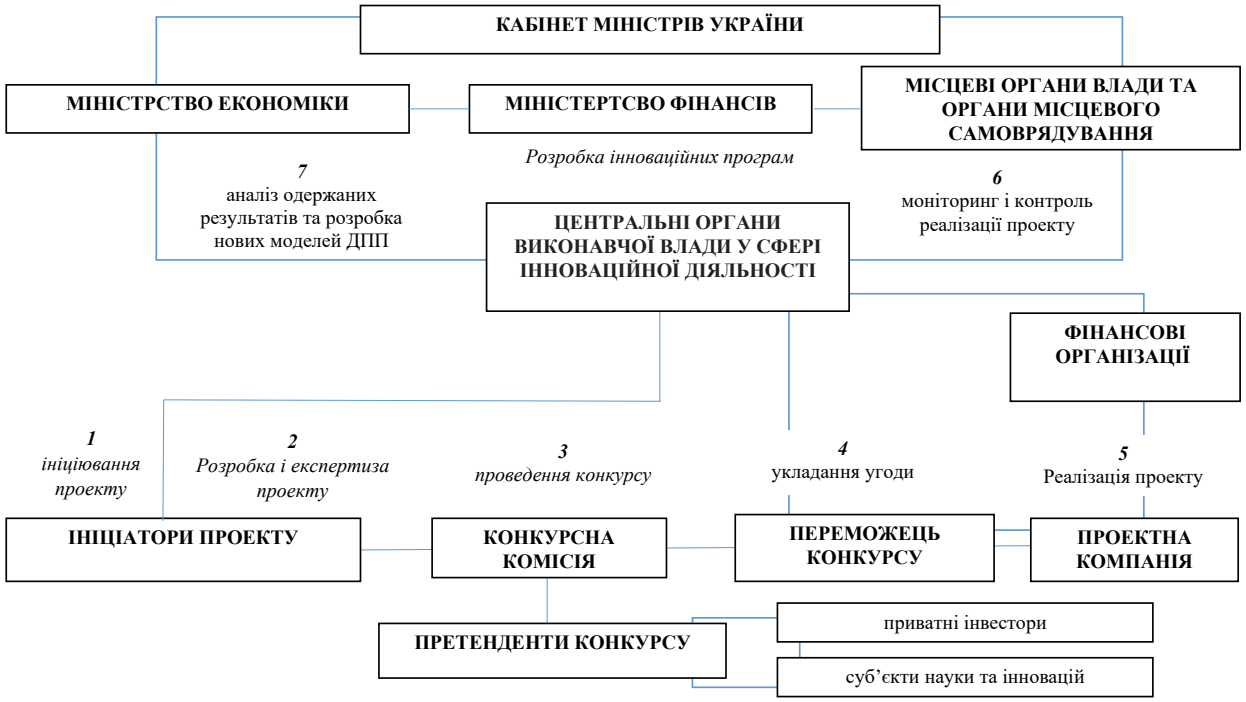

Рис. 2. Алгоритм реалізації державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку

зокрема оцінку та моніторинг загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках державно-приватного партнерства; проводить моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, зокрема під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера; бере участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства; веде облік договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зокрема концесійних договорів; проводить моніторинг виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зокрема концесійних договорів [10].

Окрім того, інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у реалізації політики ДПП у відповідних сферах. Місцеві органи влади формують і забезпечують реалізацію політики розвитку ДПП на відповідному рівні управління.

Проаналізувавши повноваження органів влади [10, 11, 12, 13,14], було встановлено, що функцій дублюються, що призводить до суперечностей між органами, необхідним є чітке визначення завдань, повноважень та функцій. В Законі України «Про державно-приватне партнерство» необхідно чітко прописати питання державного регулювання ДПП та визначити компетенції органів влади.

Кабінет Міністрів України має :

– розробляти основні напрями державної політики у сфері державно-приватного партнерства та організує їх здійснення;

– визначати порядок підготовки, розгляду та оцінки пропозицій щодо реалізації проектів

– здійснювати інші повноваження.

Компетенція центрального уповноваженого органу з державного планування у сфері державно-приватного партнерства – *Міністерства економіки України має полягати у:*

– реалізації у межах своєї компетенції державної політики у сфері державно-приватного партнерства;

– проведенні моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства;

– здійсненні міжгалузевої координації та методологічного керівництва у галузі державно-приватного партнерства;

– формуванні переліку проектів державно-приватного партнерства, що плануються до реалізації;

– здійсненні методологічного забезпечення проведення перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

– погодженні конкурсної документацію проекту державно-приватного партнерства;

– розробленні та затвердженні приблизного переліку ризиків , що виникають на різних етапах державно-приватного партнерства;

– розробленні та затвердженні правил планування та реалізації проектів державно-приватного партнерства;

– проведенні моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерства;

– проведенні моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, зокрема під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера;

– участі в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства;

– веденні обліку договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зокрема концесійних договорів; проводенні моніторинг виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зокрема концесійних договорі;

– веденні переліку недобросовісних потенційних приватних партнерів, що формується на підставі рішень судів;

– здійснені інших повноваження.

Центральний органи виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності у сфері державно-приватного партнерства має:

– реалізувати у межах своєї компетенції державну політику у сфері державно-приватного партнерства сфері інноваційного розвитку;

– розробляти та затверджувати типову конкурсну документацію проекту державно-приватного партнерства та типові договори державно-приватного партнерства за способами здійснення державно-приватного партнерства у сфері інноваційного розвитку;

– здійснювати організацію конкурсу та прямих переговорів щодо визначення приватного партнера щодо проектів державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку;

– укладати договір державно-приватного партнерства у сфері інноваційного розвитку;

– здійснювати моніторинг реалізації проектів державно-приватного партнерства та спрямовує результати моніторингу до Міністерства економіки України;

– організовувати залучення нових приватних партнерів у разі дострокового припинення раніше укладеного договору державно-приватного партнерства щодо об'єктів державно-приватного партнерства в сфері інновацій;

– здійснювати інші функції.

Міністерство фінансів України у сфері державно-приватного партнерства має:

– розглядати та оцінювати пропозиції щодо реалізації проектів державно-приватного партнерства;

Рис. 3. Механізм реалізації ДПП в сфері інноваційного розвитку

– брати участь у роботі комісії з проведення конкурсу;

– здійснювати інші повноваження.

Місцеві виконавчі та органи місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства мають:

– забезпечувати реалізацію єдиної державної політики у сфері державно-приватного партнерства на території адміністративно-територіальної одиниці;

– вносити пропозиції організатору конкурсу щодо проектів державно-приватного партнерства для вирішення питань, пов'язаних з дотриманням соціально-економічних та екологічних інтересів населення відповідного регіону, під час укладання договорів державно-приватного партнерства;

– виступати організаторами конкурсу щодо місцевих проектів державно-приватного партнерства;

– здійснювати підготовку, розгляд та оцінку пропозицій щодо реалізації проектів державно-приватного партнерства;

– брати участь у роботі комісії з проведення конкурсу шляхом направлення своїх представників;

– укладати договори державно-приватного партнерства за місцевими проектами державно-приватного партнерства;

– здійснювати моніторинг договорів державно-приватного партнерства та реалізації місцевих проектів державно-приватного партнерства;

– формувати перелік місцевих проектів державно-приватного партнерства, що плануються до реалізації;

– здійснювати інші повноваження.

В результаті проведеного дослідження удосконалено механізм реалізації державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку. Ідентифіковано мету, яка полягає у забезпечені довгострокового співробітництва між державою та приватним сектором шляхом об'єднання ресурсів для підвищення рівня інноваційної діяльності, визначено завдання та принципи реалізації ДПП в сфері інноваційного розвитку. Досліджено алгоритм реалізації та повноваження суб'єктів ДПП, зокрема запропоновано удосконалити інституційну модель в частині функцій та повноважень суб'єктів державного регулювання ДПП в сфері інноваційного розвитку.

Висновки. Таким чином, напрями удосконалення державно-приватного партнерства сфері інновацій полягають у наступному: удосконалення законодавчої бази, що регулює державно-приватне партнерство; розробка принципів взаємовідносин між державою і приватним сектором в процесі реалізації державно-приватного партнерства та удосконалення інституційної моделі реалізації державно-приватного партнерства в сфері інновацій; удосконалення алгоритму реалізації державно-приватного партнерства в сфері інновацій, шляхом забезпечення використання різних форм і інструментів державно-приватного партнерства; формування системи державної підтримки результатів інноваційної діяльності та формування у підприємців мотивації до розвитку інноваційної діяльності.

Проаналізовано алгоритм реалізації державно-приватного партнерства в сфері розвитку інновацій, зокрема визначено етапи його проведення ,яка передбачають: ініціювання проекту, розробку і експертизу проекту, проведення конкурсу, укладання угоди, реалізацію проекту, моніторинг і контроль реалізації проекту, аналіз одержаних результатів ДПП та розробка нових (більш досконалих) моделей ДПП. Проаналізовано суб'єктів державного регулювання державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку, подальшого розвитку набула інституційна модель в частині визначення повноважень та функцій органів влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Головінов О.М. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері / О.М. Головінов // Вісник економіч– ної науки України. 2010. № 1. С. 47-51.

2. Грибовский А. В., Судариков А. Л. Приоритетные направления государственно-частного партнерства в научно-технической и инновационной сферах (опыт зарубежных стран). Управление наукой и наукометрия. 2011. № 10. С. 175–191. URL: https://sie-journal.ru/assets/uploads/issues/2011/10_11.pdf.

3. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства: Постанова КМУ від 11 квітня 2011 р. № 384. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF#Text

4. ДПП в енергетиці: чого чекаємо в законодавчій сфері. URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/energetichne-pravo/dpp-v-energetici-chogo-chekaemo-v-zakonodavchiy-sferi.html

5. Криничко Л.Р., Криничко Ф.Р., Петрик С.М. Алгоритм реалізації державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я. Науковий вісник Ужгородського Університету, 2020. Випуск 2 (56). С.22-28.

6. Навчально-методичний комплекс з дисципліни „Механізм державноприватного партнерства" / Укладач Овсянюк-Бердадіна О. Ф. – Тернопіль: ТНЕУ, 2017. – 60 с.

7. Питання Міністерства економіки: Постанова КМУ від від 20 серпня 2014 р. № 459. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text

8. Про державно-приватне партнерство: Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text

9. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF

10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

12. Розум Г. М. Державно-приватне партнерство як ефективний інструмент реалізації інноваційної політики регіонів. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 20. С. 90–92.

ОГЛЯД СИСТЕМНИХ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

OVERVIEW OF SYSTEMIC PROBLEMS OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF TRANSFORMATION OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM

УДК 342.1:351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.35

Малишев К.В.
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету
«Житомирська політехніка»

Важливо проблемою, забезпечення демократичного розвитку, державної безпеки, громадського порядку та суспільного консенсусу, є налагодження ефективної правоохоронної системи. Україна в умовах сусідства із агресором та декораторськими режимами має приділяти даному питання багато уваги. Правоохоронна система як і будь-яка інша система виконання державних функцій, є вкрай складною та повинна бути мінливою до факторів внутрішнього та зовнішнього середовища. Крім того, будучи точкою перетину приватних, суспільний та публічних інтересів, правоохоронна система завжди знаходить в режимі біфуркації. Значна увага політиків, суспільних діячів носіїв суспільної думки щодо розвитку правоохоронної діяльності вказує на різні сторони її розвитку, й відповідно вимагає формування багатовекторного плану трансформації. Для ідентифікації напрямів трансформації правоохоронної системи, в першу чергу варто визначити системні проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи. Саме зазначенні проблеми є причинами негативних наслідків функціонування правоохоронної системи, що проявляються в низькому рівні державної безпеки, громадського порядку та соціального конфлікту.

Системні проблеми будь-якої функції держави є вкрай складними, що обумовлено, владне недосконалою самої системи її складових та зв'язків із внутрішнім та зовнішнім середовищем. Варто зазначити, що системні проблеми це не лише питання власне правоохоронної системи, це проблеми державного управління та усіх її гілок влади в цілому. Сімдесят років в комуністичної влади та формування авторитарного публічного режиму не могла не відобразитися на українській правоохоронній системі. Крім того, низький рівень політичної волі за тридцять років незалежності вкрай негатив но відобразилося на правоохоронній системі. Проте, не лише зазначенні фактори стали бар'єром реформування державного управління в цілому та правоохоронної системи зокрема.

Вагоме значення серед бар'єрів розвитку державного управління в цілому та правоохоронної зокрема, є світогляд більшості населення України та інших пострадянських країн та країн соціалістичного табору.

Ключові слова: *держава, державна політика, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, трансформація правоохоронної системи.*

An important problem of ensuring democratic development, state security, public order and public consensus is the establishment of an effective law enforcement system. Ukraine, in the conditions of its neighborhood with the aggressor and decorator regimes, should pay a lot of attention to this issue. The law enforcement system, like any other system of performing state functions, is extremely complex and must be flexible to the factors of the internal and external environment. In addition, being a point of intersection of private, public and public interests, the law enforcement system is always in bifurcation mode. The significant attention of politicians, public figures, carriers of public opinion regarding the development of law enforcement activity points to various aspects of its development, and accordingly requires the formation of a multi-vector transformation plan. In order to identify the directions of transformation of the law enforcement system, it is first of all necessary to determine the systemic problems of the state policy in the sphere of transformation of the law enforcement system. These problems are the causes of the negative consequences of the functioning of the law enforcement system, which are manifested in a low level of state security, public order and social conflict.

The systemic problems of any function of the state are extremely complex, which is due to the imperfect system of its components and connections with the internal and external environment. It is worth noting that systemic problems are not only a matter of the law enforcement system itself, they are problems of state administration and all its branches of government as a whole. Seventy years of communist rule and the formation of an authoritarian public regime could not but be reflected in the Ukrainian law enforcement system. In addition, the low level of political will over thirty years of independence had an extremely negative impact on the law enforcement system. However, not only the mentioned factors became a barrier to the reform of public administration in general and the law enforcement system in particular.

Of great importance among the barriers to the development of public administration in general and law enforcement in particular is the worldview of the majority of the population of Ukraine and other post-Soviet countries and countries of the socialist camp.

Key words: *state, state policy, law enforcement activity, law enforcement system, transformation of the law enforcement system.*

Постановка проблеми. Сучасний стан протидії злочинності та правопорушеннями в державній політиці свідчить, що існує багато проблем ще потребують свого вирішення. Це страшне лицемірство, в якому ми звикли існувати, щоб вижити, нині показує свій зворотний бік: дуже важко пов'язати публічне і приватне «я»; почати вірити, що окрема думка, ініціатива чи голос на виборах щось змінюють. І досі існує величезна небезпека, що громадянин розчиниться в анонімному та безпечному «ми». Але тепер позиції відрізняються від країни до країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системні проблеми правоохоронної системи та напрямки реформування були представленні в

наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Питання розвитку державної політики в контексті реформування правоохоронної діяльності розвивалися в працях Євдокимов В.В., Хробуст О.О., Хоміч Ю.Г.. Юридичні проблеми правоохоронної системи розглядали Кучур А.М., Білас А.І., Циганов О.Г., Гусєва В.О., Коваленко В.П., Медведенко С.В., Білоус О.В., Мамчур Л.О., Фатхутдінов В.Г., Єрмолаєва-Задорожня С.В., Тарасенко О.В., Серединський І.В., Дмитренко С.О., Єрмак О.О., Хамула П.О., Савчук Д.А. та інші. Причини та бар'єри реформуванню правоохоронної системи розглядали: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, А.В. Антонов, Л.В. Антонова, О.М. Бандурка, В.М. Безчасний, В.Т. Білоус, Д.О. Грицишен, В.В. Галунько, І.П. Голосніченка, А.Л. Помаза-Пономаренко, С.П. Лисак, Р.А. Калюжний, В.М. Колпаков, А.Т Комзюк, А.М. Кучук, М.Ф. Криштанович, В.Ф. Загурська-Антонюк, Ю.О. Загуменна, І.Є. Марочкін, Н.П. Матюхіна, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, В.В. Нонік, А.І. Семенченко, В.П Удовиченко, Н.І. Шевченко, О.В. Кравчук, В.О. Копанчук М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та інші.

Відома хорватська журналістка Славенка Дракуліч, авторка книги «Кафе «Європа»» зазначає: «Як особа, що є продуктом тоталітарного суспільства, навчається відповідальності, індивідуальності, ініціативи? Кажучи «ні». Але починається це з вислову від імені «Я», думання від «я» і дій від «я» як у суспільному, так і приватному вимірах. Індивідуальність, перша особа однини, існувала за комунізму. Тому дослідження обраної тематики є актуальною.

Мета статті – визначити та проаналізувати основні проблеми, які стосуються державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Системною проблемою державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи за роки незалежності обумовлена фрагментарністю реформ. Це обумовлено тим, що жодна анонсована реформа не була завершена повністю, а іноді зупинилася на початковому етапі. Характеризуючи сучасну реформу правоохоронної системи (розпочата у 2014 р.) в спеціальному випуску науково-практичного журналу «Національна безпека і оборона» вказується наступне: «Нинішня реформа є далеко не першою за роки незалежності. Кожна зміна на рівні керівництва держави або відомства неодмінно супроводжувалася подібною ініціативою (реформування, модернізація). Анонсування чергової реформи, як правило, відбувалося після зміни влади або напередодні чергових виборів. При цьому, попередні концепції, стратегії, плани реформування великою мірою схожі з нинішніми, особливо в частині обґрунтування необхідності реформи та її цілей. Однак, жодна з попередніх спроб не була завершена якісними результатами. Процес реформування щоразу переводився в режим "ручного управління" і спрямовувався на реалізацію тактичних цілей. Невиконання зобов'язань зазвичай аргументувалось економічними та політичними причинами (неможливістю завершити реформу через втрату посади главою держави чи відомства, або через зміну владної політичної сили). Нерідко реформаторські починання завдавали системі більше шкоди, ніж користі» .

Дана проблема в більші мірі обумовлена тим, що незважаючи на задекларованість принципу аполітичності він не діє насправді. Так, вітчизняний вчений П.І. Хамула, вказує, що основним напрямком реформування правоохоронної системи є «принцип, який має бути покладено в основу діяльності правоохоронних органів в Україні в результаті реформ, що тривають, - деполітизація. Події останнього часу в Україні показали надзвичайну важливість деполітизації правоохоронних органів як складової процесу їх демократичного реформування. Їх головним функціональним обов'язком має стати не захист політичного режиму та уряду, а реальне служіння громадянському суспільству та забезпечення громадської безпеки на основі визначених законом повноважень. Домогтися цього можна лише за умови радикального реформування та законодавчого затвердження демократичних відносин між політичними складовими державної влади і професійними правоохоронними органами. Зокрема, потребує негайного зламу "персоніфікована, побудована на особистих зв'язках, а не правилах, система влади". Квотний принцип політичного розподілу посад як в уряді, так і в нижчих ланках системи виконавчої влади, в т.ч. у правоохоронних органах, підриває засади стабільного та ефективного функціонування державних структур, робить усю країну заручником волі політичних еліт. Подібний негативний ефект мають посадові призначення за принципом політичної або персональної лояльності, так само, як і поширений в Україні політичний та організаційний непотизм.

Саме тому вкрай необхідно, по-перше, мінімізувати можливості здійснення політичного впливу на правоохоронні органи та законодавчо врегулювати чіткий розподіл повноважень між відповідним міністром і його кабінетом як політичної складової, з одного боку, та правоохоронними органами у складі цього

міністерства як професійної складової – з іншого. Міністр, як 177 політична особа, та його кабінет мають бути позбавлені повноважень оперативного управління поліцією. Вони повинні відповідати за стратегічне планування і правовий розвиток правоохоронних органів, забезпечення їх ефективного функціонування» . Залежність правоохоронної системи від політичної влади в Україні прослідковується в зміні керівництва центральних органів виконавчої влади, що реалізують політику в сфері правоохоронної діяльності. Дана тенденція прослідковується в контексті зміни міністрів внутрішніх справ після виборів Президента України або виборів до Верховної ради України та їх належності до відповідних політичних сил (табл. 1.1).

За роки незалежності в Україні змінилося 12 міністрів внутрішніх справ, лише деякі були на посаді понад 5 років. Зокрема, останнім міністром, що пробув на посаді понад 5 років був А.Б. Аваков, який розпочав реформу правоохоронної системи, зокрема створення Національною поліції України. Проте, за його каденції змінювалися політичні сили та склад уряду, що не могло не відобразитися на реформі правоохоронної системи. Крім того, створення Національної поліції та передача частково функцій Міліції не мала комплексного характеру, зокрема ряд функціональних сфер правоохоронної системи були ліквідовані, проте їх повноваження не були переданні жодній структурі.

Ознакою фрагментарності реформ в сфері правоохоронної системи є значна кількість змін до ключових нормативно-правових актів, що представлено в таблиці 1.2.

Важливою системною проблемою правоохоронної системи за роки незалежності можна вважати, те, що до 2001 року в Україні діяв кримінальний кодекс прийняти в 1960 році за часів Радянською Союзу. Це факт, вказує на значне стримування розвитку правоохоронної системи та реалізації її функцій, особливо протидії злочинності. Прийнятий в тоталітарній державі основний документ кримінальної юстиції ніяк не міг відповідати соціальній, політичній, економічній реальності держави, що задекларувала рух до демократії та ринкової економіки. Проте, навіть Кримінальний кодекс, що був прийнятий в незалежній Україні вже підлягав змінам, яких нараховано понад 300. Сьогодні точиться дискусія щодо необхідності прийняття нового Кримінального Кодексу України, що є вкрай важливим з позиції трансформації правоохоронної системи та її відповідності суспільним реаліям. Навіть законодавчі акти, які були прийняття в результаті реформи розпочатої у 2014 р. підлягали змінам, зокрема що стосується новоутворених правоохоронних органів.

Одним з перший офіційних документів, що визначав стратегічні (концептуальні) напрями

Таблиця 1.1

Міністри внутрішніх справ України

ПІБ міністра	Період	Політична сила	Президент
1. Василишин Андрій Володимирович	1991.06-1994.07	Інформація відсутня	Кравчук Л.
2. Радченко Володимир Іванович	1994.07-1995.07	Інформація відсутня	Кучма Л.
3. Кравченко Юрій Федорович	1995.07-2001.03	Інформація відсутня	Кучма Л.
4. Смирнов Юрій Олександрович	2001.03-2003.08	ПП «Команда Андрія Балоги»	Кучма Л.
5. Білоконь Микола Васильович	2003.08-2005.02	Інформація відсутня	Кучма Л.
6. Луценко Юрій Віталійович	2005.02-2006.12	Соціалістична партія України ПП «Наша Україна»	Ющенко В.
7. Цушко Василь Петрович	2006.12-2007.12	Соціалістична партія України	Ющенко В.
8. Луценко Юрій Віталійович	2007.12-2010.03	Соціалістична партія України ПП «Наша Україна»	Ющенко В.
9. Могильов Анатолій Володимирович	2010.03-2011.11	ПП «Регіони»	Янукович В.
10. Захарченко Віталій Юрійович	2011.11-2014.02	ПП «Регіони»	Янукович В.
11. Аваков Арсен Борисович	2014.02-2021.07	ПП «Народний фронт»	Порошенко П. Зеленський В.
12. Монастирський Денис Анатолійович	2021.07 – по теперішній час	ПП «Слуга народу»	Зеленський В.

реформування правоохоронної системи в Незалежній Україні була Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» [9]. Концепція передбачала наступні завдання реформи:

- підвищити ефективність управління та бойової готовності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ шляхом оптимізації функцій системи МВС відповідно до рівня управління, привести організаційно-штатну структуру у відповідність з новими соціальними пріоритетами, зміцнити штабні функції, якісно поліпшити інформаційну роботу, вдосконалити правове забезпечення;
- максимально використовувати форми і методи оперативної та службової діяльності, які позитивно зарекомендували себе на практиці, забезпечити впровадження наукових рекомендацій та прийнятного в умовах України передового зарубіжного досвіду;
- поліпшити роботу з кадрами, зміцнити систему внутрішньої безпеки, яка б забезпечувала попередження, виявлення та припинення фактів зловживань посадовим становищем та корупції серед особового складу;
- зміцнити співробітництво з іншими правоохоронними органами;
- налагодити взаємодію з населенням, громадськими організаціями, підприємствами і установами всіх форм власності, засобами масової інформації;
- розширити і поглибити міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності;
- налагодити належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ.

Зважаючи на подальші зміни в законодавстві можна констатувати, що зазначенні завдання були лише задекларовані, але не реалізовані в повній мірі, що обумовлено відсутністю політичної полі.

У 2011 р. була спроба провести парламентські слухання на тему «Реформування органів системи Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів» [10]. Проте такі слухання лише декларувалися, але жодних позитивних змін не відбувалося. Крім того, даний період характеризувався становлення авторитарного режиму В. Януковича, що обумовлено повним використанням правоохоронної системи для особливих політичних цілей, а також переслідування політичних опонентів. А тому, будь-які задекларовані принципи, або не були реалізовані зовсім, або ж їх затвердження на законодавчому рівні не виконувалося.

Про відсутність комплексного та чіткого підходу до реформ в правоохоронній системі свідчить той факт, що 22 жовтня 2014 р. кабінетом Міністрів України, за підписом А. Яценюка, було видано розпорядження про «Питання реформування органів внутрішніх справ України». Даним розпорядження передбачено наступне: «1. Схвалити розроблені Міністерством внутрішніх справ Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ; 2. Міністерству внутрішніх справ разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та подати у місячний строк в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проект плану заходів щодо реформування та розвитку органів внутрішніх справ» [8]. Проте, додатки із змістом зазначених документів відсутні як в самому документі так і на офіційних урядових сайтах.

Аналізуючи інформаційне наповнення офіційних та неофіційних сайтів, які оприлюд-

Таблиця 1.2

Кількість змін до ключових нормативно-правових актів, що регулюють правоохоронну систему

Документ	Дата	Чинність	Зміни
1. Кримінальний кодекс України	2001	Чинний	Більше 300
2. Кримінально-виконавчий кодекс України	2004	Чинний	41
3. Закон України «Про Службу безпеки України»	1992	Чинний	47
4. Закон України «Про Національну поліцію»	2015	Чинний	41
5. Закон України «Про міліцію	1991	Нечинний	84
6. Закон України «Про Державне бюро розслідувань»	2016	Чинний	14
7. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»	2014	Чинний	20
8. Закон України «Про прокуратуру»	2015	Чинний	28
9. Закон України «Про судоустрій і статус суддів»	2016	Чинний	18
10. Закон України «Про Бюро економічної безпеки України»	2021	Чинний	2

нюють інформацію про функціонування правоохоронної системи нами були знайдено лише: Стратегію розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [11], що була схвалена кабінетом Міністрів України, згідно з розпорядженням від 15 листопада 2017 р. Цілями даної стратегії визначено наступні: «Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави»[11]. Стратегічними пріоритетами визначено наступні: - створення безпечного середовища;- протидія злочинності; - дотримання та забезпечення прав людини;- ефективне інтегроване управління державним кордоном і збалансована міграційна політика;- забезпечення якості і доступності адміністративних послуг;- ефективне врядування, прозорість і підзвітність; - розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників.

На сайті «Ліга закон» розміщено неофіційний текст «Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ» [5]. Даний документ містить наступні позиції:

- основні риси обраної структури МВС України: стійкість системи, керованість, висока оперативність та мобільність, перехід від каральних до сервісних функцій, ефективність функціонування;

- перший етап (2014 рік): функціональні та організаційні перетворення апарату МВС; ліквідація дублюючих підрозділів та об'єднання підрозділів зі спорідненими функціями; розроблення та прийняття нової редакції Закону України «Про загальну структуру і чисельність МВС України»;

- другий етап (2015 - 2016 роки): розроблення та прийняття нової законодавчої бази з урахуванням стандартів ЄС; реалізація інституційних та функціональних перетворень; здійснення заходів, спрямованих на стале, ефективне та злагоджене функціонування нової моделі МВС;

- деполітизація - розмежування сфер політичного та фахового керівництва.

Основними результатами реалізації зазначеної реформи, за даними Кабінету Міністрів України є наступні:

1. Верховенство права та боротьба з корупцією:

1.1. Реформування системи виконання судових рішень: забезпечено доступ до здобуття професії приватного виконавця; створено систему моніторингу та контролю за діяльністю приватних виконавців; створено інтегровану інформаційну систему у виконавчому процесі; впроваджено Єдиний реєстр боржників; змінено склад Кваліфікаційної комісії приватних виконавців; удосконалено існуючу електронну взаємодію з органами Міністерства внутрішніх справ України та Державною податковою службою України; надано доступ виконавцям відділу примусового виконання рішень Департаменту ДВС до Державного земельного кадастру з метою отримання інформації про зареєстровані за боржником земельні ділянки; міністерством юстиції України розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів», метою якого є комплексне врегулювання питань організації діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів [13];

1.2. Боротьба з корупцією: з початку 2019 року Національне агентство вже розпочало 600 повних перевірок декларацій з використанням системи логічного та арифметичного контролю декларацій; за фактами порушення вимог відповідних норм законодавства на підставі отриманої інформації від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел складено та направлено до суду у 2018 році 471 протокол про адміністративні правопорушення. У 2017 році таких протоколів було 159; Станом на 1 січня 2019 р. Державним бюро розслідувань як правоохоронним органом здійснювалося досудове розслідування понад 2400 кримінальних проваджень, з яких 569 – розпочато слідчими Бюро; За підсумками року завдяки роботі АРМА забезпечено понад 9 млн. грн. надходжень від управління арештованими активами до Державного бюджету України, а реалізація арештованих активів принесла додаткові 3,1 млн. грн.; За результатами розгляду надісланих матеріалів суди прийняли рішення про накладення штрафів на порушників на суму 401 276 грн та конфіскацію незаконно здійснених внесків на суму 289 436 грн (у 2017 році – 311 100 грн і 1 214 690 грн відповідно) [2];

1.3. Забезпечення рівного доступу до правосуддя та правової допомоги, у 2019 р.: 404030 осіб звернулися до системи надання безоплатної правової допомоги; надано безоплатну правову допомогу 711 091 разів, з них: 558 160 – безоплатна первинна правову допомога; 152 931 – безоплатна вторинна правова допомога; опрацьовано 245265 дзвінків

до Єдиного контакт-центру системи надання безоплатної правової допомоги; проведено на базі правових клубів «Pravokator» 620 заходів, у тому числі тренінгів та інших форм навчання; проведено 38241 право просвітницький захід з охопленням учасників більше 680000;

1.4. Реформування пенітенціарної системи України: впроваджено експериментальний проєкт «Платні камери в СІЗО» у 19 слідчих ізоляторах України; законсервовано 27 установ виконання покарань протягом останніх 4 років, а також запланована консервація щонайменше 8 установ; розроблено великий інфраструктурний проєкт щодо переносу СІЗО з центрів міст на околиці або за межі міст; розроблено законопроєкт про взаємодію з приватним сектором щодо приватних СІЗО; впроваджено пілот та розширено тестову експлуатацію Єдиного реєстру засуджених та осіб, узятих під варту, на Київський СІЗО та структурні підрозділи філій Державної установи «Центр пробації»; у межах пілоту в 6 областях України впроваджено програму відновного правосуддя для неповнолітніх, які вперше є підозрюваними у вчиненні злочинів невеликої або середньої тяжкості; засудженим надано дозвіл на використання планшетного комп'ютера для забезпечення права засуджених на листування, подання онлайн-звернень та доступ до суспільно значимої інформації, що сприяє розвитку та ресоціалізації засуджених; створено центри відеомоніторингу в усіх міжрегіональних управліннях та в кожній установі; розроблено та введено у дію пробаційні програми для роботи з повнолітніми та неповнолітніми суб'єктами пробації; упроваджено «пенітенціарну пробацію»; відкрито модельні офіси пробації у містах Харків та Біла Церква; створено центри ювенальної пробації для кращого забезпечення інтересів дитини, яка перебуває у конфлікті із законом; створено та забезпечено діяльність консультаційних кабінетів для роботи із суб'єктами пробації, які хворі на ВІЛ-інфекцію, туберкульоз та вірусний гепатит С в підрозділах пробації [12];

1.5. Захист права власності: розроблено нормативно-правову базу функціонування альтернативних методів вирішення спорів (у Верховній Раді України зареєстровано проєкти Законів України «Про медіацію» (реєстр. № 3504 від 19 травня 2020 року) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку утворення та діяльності третейських судів з метою відновлення довіри до третейського розгляду» (реєстр. № 3411 від 29 квітня 2020 року)); підвищено рівень захищеності прав кредиторів (забезпечено нормативно-правове врегулювання питань, необхідних для введення в дію Кодексу України з процедур банкрутства шляхом видання необхідних постанов Кабінету Міністрів України та наказів Мін'юсту); подолано системне рейдерство (за І півріччя 2020 року Колегією Мін'юсту було розглянуто 1267 скарг у сфері державної реєстрації, серед яких: задоволено – 542; відмовлено по суті – 725; відмовлено з формальних підстав (без розгляду по суті) [4];

2. Безпека та оборона:

2.1. Оборона країни: північноатлантична рада визнала Україну членом Програми розширених можливостей НАТО; проведено оборонний огляд, за результатами якого розробляються проєкти Стратегії воєнної безпеки України, Стратегічного оборонного бюлетеня України, програмних документів розвитку Збройних Сил; відповідно до принципів, прийнятих у НАТО, відокремлено посади Головнокомандувача ЗС України та начальника Генерального штабу ЗС України, реформовано Генеральний штаб та триває трансформація інших органів військового управління Збройних Сил України (перехід на J-структуру); сформовані Командування об'єднаних сил, Командування військ зв'язку та кібербезпеки, Командування сил підтримки, Командування Медичних сил Збройних Сил України, які дозволяють позбавити Генеральний штаб ЗС України від невластивих функцій; вжито заходів щодо реформування та нарощування спроможностей військової розвідки; забезпечено поступове відродження військово-морського потенціалу держави; набувають необхідних спроможностей системи логістики та медичного забезпечення; розроблено Воєнно-медичну доктрину України та забезпечено координацію діяльності медичних служб сил оборони; до системи Міноборони включено Держспецтрансслужбу з уточненням правових та організаційних засад її функціонування в мирний час та особливий період; упроваджується сучасна система управління оборонними ресурсами з використанням програмно-проєктного менеджменту; реалізується нова система закупівель ОВТ, інших матеріальних засобів, уперше практично реалізовано прямі міжнародні угоди щодо закупівлі та постачання за імпортом озброєння та військової техніки, комплектуючих до них, що не виробляються в Україні, зокрема катерів класу "Island" та протитанкових комплексів "Javelin"; запроваджено трирічний цикл планування закупівлі і модернізації ОВТ в рамках державного оборонного замовлення (використовується електронна система закупівель "ProZorro"); вжито заходів щодо освоєння виробництва ракет і боєприпасів на національних підприємствах; у системі підготовки військ здійснюється перехід від масової підготовки

радянського зразку до індивідуальної – професійної, що передбачає якісний відбір та ретельну підготовку за конкретними спеціальностями. На 20-25% зросла практична складова підготовки військових фахівців; запроваджено ефективні алгоритми управління кар'єрою військовослужбовців, введено нові військові звання за стандартам НАТО, створено вертикаль посад професійного сержантського і старшинського складу; підвищено рівень мотивації до військової служби та удосконалено систему державних соціальних гарантій для військовослужбовців і членів їх сімей; створено потужний військовий резерв та уведено в експлуатацію Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних; створено умови для гендерної рівності в Збройних Силах [6];

2.2. Безпека для громадян: Забезпечення публічної безпеки і порядку (Розпочато впровадження проєкту «Поліцейський офіцер громади», який реалізується у співпраці з міжнародними партнерами); Надійна охорона державного кордону та зручний сервіс під час його перетинання; Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та оперативність їх ліквідації; Розвиток адміністративних послуг та їх цифровізація [1];

Вказані результати э наслідком реформування правоохоронною системи розпочатою у 2014 р. Проте зазначена реформа не врахувала комплексу питань, які в результаті спричинили недосконалість структури правоохоронної системи; відсутність ключових напрямів її діяльності (особливо в контексті запобігання та протидії організовані злочинності); не вичинено заходів щодо зменшення політичного впливу на правоохоронну систему. Зазначене характеризує системні проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Одним із напрямів дослідження реформування правоохоронної системи є вивчення підходів науковців до даної проблеми. Це дозволить встановити визначити рівень врахування пропозицій вчених при розробці реформ.

Вітчизняний вчений І.М. Паньонко [7], вважає, що основними складовими реформування правоохоронної системи є:

- боротьба з корупцією всередині органів;
- наближення правоохоронної діяльності до потреб громадян і конкретних поселенських спільнот – райони в містах, міста, райони;
- підвищення підзвітності громадянам;
- підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів;
- усунення негативних наслідків правоохоронної діяльності: незаконного насильства, фабрикації справ, корупції і здирництва;
- усунення внутрішніх системних бар'єрів при реєстрації злочинів;
- перенесення центру уваги на переслідування найбільш суспільно-небезпечних діянь;
- максимальне усунення правоохоронних органів від бізнесу;
- підвищення ефективності роботи з охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю;
- законність методів ведення оперативної роботи і слідства повинна забезпечуватися взаємним контролем правоохоронних органів один за одним;
- за співробітниками правоохоронних органів визнається право добросовісної помилки. Стимули до приховування таких фактів повинні бути усунені;
- створення незалежних джерел відомостей про рівень злочинності та активності правоохоронних органів [7].

Вказанні завдання мають загальний характер, не повному обсязі враховують сучасні реалії та вирішують системні проблеми в досліджуваній сфері державної політики.

Братель С.Г. [3] визначає наступні напрями реформування правоохоронної системи: - оптимізація структури МВС; - верховенство права; - деполітизація; - демілітаризація; -децентралізація; - робота з громадськістю; - прозорість та підзвітність; - кадрова робота.

Щодо даний напрямів реформування правоохоронної системи виникає все таж проблема – їх загальний характер. Проте, окремі напрями є дискусійними, що як наслідок призводять до проблем яке становлять загрозу національній безпеці. Зокрема, вкрай не можливо погодитися із таким напрямком як демілітаризації правоохоронної системи, адже правоохоронна система має забезпечити не лише протидію внутрішнім загрозам, але й зовнішнім.

Скидан В.В. [14] вважає, що реформувати правоохоронну систему потрібно в ключі наступних складових: - подолання безсистемності в діяльності правоохоронних органів, громіздкості їх структури, недостатньої керованості в межах держави в цілому, - виключення дублювання функцій, усунення колізій у законодавстві, що регламентує діяльність цих органів. - зміни структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Зазначенні напрями характерні для будь-якого етапу розвитку правоохоронної системи, а тому не повній мірі відповідають суспільній реальності.

Толкачова І.А. вказує, що правоохоронна система останніх років реформувалася наступним чином: - створення Національної поліції

України, замість Міліції, центрального органу виконавчої влади, який координує Міністр внутрішніх справ та ліквідацію Управлінь внутрішніх справ в областях та районах; - Начальник Національної поліції України призначається Кабінетом Міністрів України за контрактом на 5 років; - створення Поліцейської комісії в якій 3/5 членів – правозахисники та інші цивільні особи; - призначення на посади в поліцію на конкурсній основі, який проводять Поліцейські комісії з застосуванням поліграфа;

- призначення керівників поліції на контрактній основі на визначений термін – 5 років; - обов'язковість узгодження місцевими радами призначення керівників поліції громадської безпеки та дорожньої поліції, право їх зняття 2/3 голосів; - реагування на заяви про порушення працівниками поліції.

Усі визначенні підходи вчених щодо реформування правоохоронної системи не повній мірі характеризують її місце та значення в безпекових функціях держави та ті проблеми, які сьогодні має вирішити правоохоронна система. Така неузгодженість позицій вчених визначає фрагментарність реформ з боку їх теоретичного обґрунтування та їх комплексності, що в результаті призводить до системної кризи на зразок тієї, що відбулася в 2013-2014 роках під час Революції Гідності. Звісно, можна погодити із більшістю напрямів реформування правоохоронної системи, що визначенні в працях вчених, проте відсутність пропозицій щодо чіткого механізму їх реалізації не дає можливість оцінити прогнозну ефективність пропонованих реформ.

Відповідно вважаємо, що основними системними проблемами на сьогодні є наступні: 1) заполітизованість правоохоронної системи держави, що в результаті призводить до низького рівня управління її функціональними та операційними процесами; 2) низький рівень інформованості суспільства про реформування правоохоронної системи; 3) відсутність комунікації між правоохоронними органами; 4) правовий механізм мінливий до політичних сил, що як наслідок призводить до значних змін в законодавстві та прийняття недосконалий початкових законів; 5) відсутність комплексності в реформуванні; 6) відсутність комунікації між центральними органами виконавчої влади, що реалізують політику в різних сферах суспільного життя, які є суміжними до правоохоронної системи. Вирішення зазначених проблем державною політикою можливий через трансформацію правоохоронній системи шляхом формування механізмів, які матимуть комплексний характер, будуть узгодженні та взаємопов'язані.

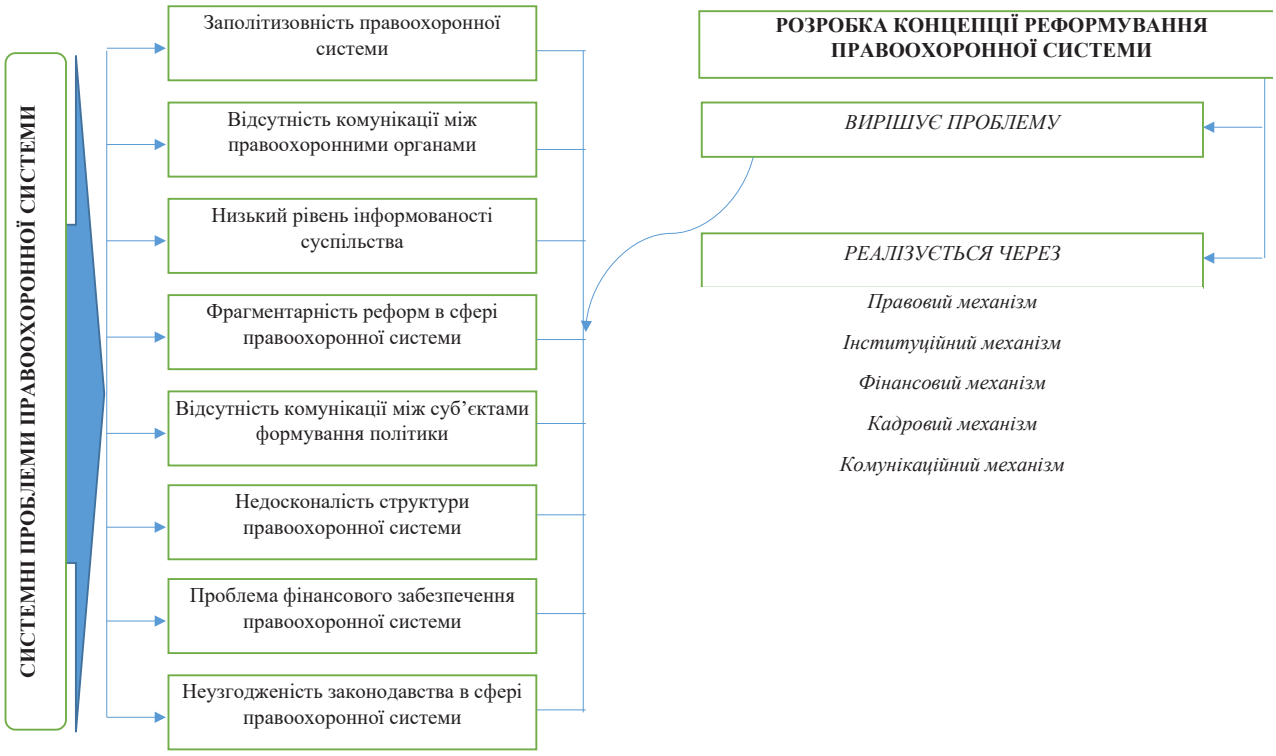

Рис. 1.1. Системні проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи та напрями їх вирішення

В цілому підводячи підсумок про системні проблеми державної політики в сфері правоохоронної системи пропонуємо наступні напрямки її вирішення (рис. 1.1).

Проведене дослідження дозволило ідентифікувати системні проблеми правоохоронної діяльності, що призводять до негативних наслідків. Ключовими системними проблемами є наступні: 1) заполітизованість правоохоронної системи держави, що в результаті призводить до низького рівня управління її функціональними та операційними процесами; 2) низький рівень інформованості суспільства про реформування правоохоронної системи; 3) відсутність комунікації між правоохоронними органами; 4) правовий механізм мінливий до політичних сил, що як наслідок призводить до значних змін в законодавстві та прийняття недосконалий початкових законів; 5) відсутність комплексності в реформуванні; 6) відсутність комунікації між центральними органами виконавчої влади, що реалізують політику в різних сферах суспільного життя, які є суміжними до правоохоронної системи; 7) недосконалість структури правоохоронної системи; 8) проблема фінансового забезпечення правоохоронної системи.

Висновки і пропозиції. Зазначенні проблеми в цілому характеризують фрагментарність державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Для забезпечення вирішення зазначених системних проблем є потреба в розробці та реалізації Концепції реформування правоохоронної системи, що має бути затверджена строком на 5 років та на законодавчому рівні передбачити мораторій на зміни в законодавстві, що визначають відступ від положень концепції. Така, концепція має бути затверджена Верховною Радою України як Закон. Для забезпечення її аполітичності та змін в майбутньому за таку Концепцію має проголосувати 2/3 депутатів Верховної Ради України. Реалізація зазначеної Концепції має відбуватися шляхом наступних механізмів державної політики: правовий, інституційний, фінансовий, кадровий, комунікаційний, інформаційний. Це в цілому дозволить подолати системні проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Безпека для громадян. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/bezpeka-dlya-gromadyan
2. Боротьба з корупцією. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu
3. Братель С.Г. Шляхи реформування правоохоронної системи України. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/8302/1/%D0%A0%D0%9E%D0%9B%D0%AC%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%9E%D0%A5%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%9D%D0%98%D0%A5%20%20%D0%A7%201_p058-060.pdf
4. Захист права власності. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/zahist-prava-vlasnosti
5. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/NT1073?an=2
6. Оборона країни. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/oborona-krayini
7. Паньонко І. М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2173/vnulpurn201480136.pdf
8. Питання реформування органів внутрішніх справ України. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/247780824
9. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF#Text
10. Про проведення парламентських слухань на тему: "Реформування органів системи Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3771-17#Text
11. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text
12. Реформування пенітенціарної системи України. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-probaciyi-ta-resocializaciya
13. Реформування системи виконання судових рішень. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-vikonannya-sudovih-rishen
14. Скидан В. В. Реформування правоохоронної системи на сучасному етапі розвитку України. Механізм функціонування громадянського суспільства: збірник тез Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти (20 листопада 2020 року) / упор. Ю. М. Шевців. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 396 с.

СУЧАСНИЙ СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

THE CURRENT STATE OF RESEARCH INTO THE PROBLEMS OF ENSURING STATE SECURITY AND PUBLIC ORDER

УДК 351:862.44
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.20.36

Вакулюк В.В.
здобувач наукового ступеня кандидата наук, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

У статті визначено та обґрунтовано особливості дослідження проблем забезпечення державної безпеки та громадського порядку в сучасних умовах. Доведено, що у процесі становлення соціально-економічних відносин побудованих на людоцентризмі змінюється розуміння сил системи державної безпеки та громадського порядку як функціонування особливих публічних інститутів, які, надають специфічні послуги всьому суспільству, та орієнтовані на задоволення відповідних соціальних потреб у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку (боротьба із організованої злочинністю та тероризмом; підтримка населення в надзвичайних ситуаціях або техногенних катастроф; забезпечення ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; військова оборона; забезпечення захисту прав та свобод громадян та інші). Послуги, які надаються інститутами органів публічної влади у сфері державної безпеки та громадського порядку, належать до так званого суспільного товару. Тобто їх специфічними особливостями є неринковий та нематеріальний характер. Насамперед це пояснюється тим, що органи влади, діяльність яких орієнтована на забезпечення державної безпеки та громадського порядку є некомерційними структурами, а тому, споживання таких послуг не залежить від рівня платоспроможності кінцевих споживачів (або ж членів суспільства), адже їх виробництво безпосередньо стимулюється та оплачується за рахунок коштів відповідних бюджетів. Запропоновано структуру системи інституційного забезпечення управління державною безпекою та громадським порядком. Доведено, що безпека є складовою умовою життєдіяльності особи, загалом суспільства і держави, дозволяючи цим самим зберігати всі можливі накопичені цінності як певна гарантія перспективної можливості їх сталого розвитку. Під антикорупційною політикою забезпечення держаної безпеки та громадського порядку запропоновано розглядати комплекс взаємопов'язаних організаційно-адміністративних, соціально-економічних, політико-правових та культурно-моральних форм управлінського впливу інститутів публічної влади та громадськості на уникнення, попередження, мінімізацію, подолання корупції у суспільстві, як головного чинника, забезпечення державної безпеки.

Ключові слова: *управління, громадський порядок, державна безпека, антикорупційна політика, сталий розвиток.*

The article defines and substantiates the peculiarities of the study of the problems of ensuring state security and public order in modern conditions. It is proved that in the process of formation of socio-economic relations built on people-centrism, the understanding of the forces of the system of state security and public order as the functioning of special public institutions, which provide specific services to the entire society and are oriented towards meeting relevant social needs in the sphere of state security and protection of public order (the fight against organized crime and terrorism; supporting the population in emergency situations or man-made disasters; ensuring the liquidation of the consequences of emergency situations; military defense; ensuring the protection of the rights and freedoms of citizens, and others). Services provided by institutions of public authorities in the field of state security and public order belong to the so-called public goods. That is, their specific features are non-market and immaterial nature. First of all, this is explained by the fact that the authorities whose activities are aimed at ensuring state security and public order are non-commercial structures, and therefore, the consumption of such services does not depend on the level of solvency of end consumers (or members of society), because their production is directly stimulated and paid for at the expense of funds from the respective budgets. The structure of the system of institutional support for the management of state security and public order is proposed. It has been proven that security is an integral condition for the vital activity of an individual, society and the state in general, thereby allowing to preserve all possible accumulated values as a certain guarantee of the prospective possibility of their sustainable development. Under the anti-corruption policy of ensuring state security and public order, it is proposed to consider a complex of interconnected organizational-administrative, socio-economic, political-legal and cultural-moral forms of management influence of institutions of public power and the public on avoiding, preventing, minimizing, overcoming corruption in society, as the main factor, ensuring state security.

Key words: *management, public order, state security, anti-corruption policy, sustainable development.*

Постановка проблеми. Дослідження безпекових питань були є та постійно будуть актуальними для різних країн світу. Проведений аналіз наукової літератури з питань державної безпеки починаючи ще від стародавніх часів й закінчуючи сучасністю засвідчив про поступові зміни змісту та підходів до визначення «державної безпека», форм і методів її забезпечення, захисту у відповідності до чинного законодавства. Практично до середини XIX ст. сутність державної безпеки розглядалась у контексті військової сили, могутності армії, забезпечуючись насамперед на засадах військових методів, тим самим імплементувавши в зміст державної безпеки практично тотожні характеристики військової безпеки. Вже наприкінці XX ст. зі стрімким розвитком науково-технічного прогресу та інноваційних

інформаційних технологій суспільство практично усвідомило перспективну важливість аспектів публічного управління державною безпекою. Таким чином сучасний стан дослідження проблем державної безпеки характеризується сукупністю підходів до її представлення. Тому загальне визначення «безпеки» використовується до значної кількості процесів, адже специфічні характеристики безпеки певного соціального суб'єкта, які представляють, насамперед, «відсутність небезпеки», також сприяють представленню цього поняття на рівні різних сфер господарювання. Деякі науковці пов'язують безпеку із такими категоріями, як держава, суспільство, громадяни, управління тощо. У свою чергу безпека з моменту становлення людства є головною потребою людини та як суспільно-політичне, культурне й управлінське поняття представляється у вигляді життєвої спроможності для конкретних соціальних об'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Положення загальної теорії національної безпеки досліджувалися в роботах С. Степашина, А. Васильєва, В. Абрамова, С. Бартенєва, А. Буркіна, С. Мовчанівського, А. Панаріна, які розглянули поняття державної безпеки, а також теоретико-правові аспекти щодо її забезпечення.

Мета статті полягає в обґрунтуванні проблем забезпечення державної безпеки та громадського порядку в сучасних глобалізаційних умовах.

Виклад основного матеріалу. Основою політики забезпечення безпеки у радянські часи була покладена комуністична доктрина, згідно до якої інтереси особи та суспільства безпосередньо підпорядковуються інтересам держави. Після заміни царської ідеології на так звану марксистську також не змінились погляди на забезпечення державної безпеки. Тобто держава, як і раніше, була головним об'єктом та суб'єктом безпеки, а специфічна властивість особистості та суспільства не розглядалися як важливі. Таким чином, представляючи державну безпеку як ключову для поняття безпеки загалом, то визначали як відсутність небезпеки. Тому низка вчених, стверджувала, що «Безпека це відсутність небезпеки, або її збереження й надійність». Урегульовуючи дану проблему, варто зауважити, що державна безпека формує цілісну систему тільки умовно, адже вона стосується різних сфер життєдіяльності всього суспільства: соціально-політичної, економічної, управлінської, науково-технічної й інших. Дослідження проблеми безпеки тільки з позицій й пріоритетів державних інтересів применшує рівень теоретичних надбань, насамперед в аспекті сприяння безпеки кожного індивіда та суспільства загалом.

В сучасних умовах, коли нові виклики потребують від держав нагальних й легальних зусиль для уникнення загроз різного порядку та враховуючи постійно мінливі суспільно-політичні умови розвитку України, так й поза її межами, які безпосередньо впливають на забезпечення державної безпеки, тому на думку автора, поняття безпеки може бути більш доцільним, якщо розглядати його у контексті оцінки стану й умов щодо захищеності важливих для життя інтересів індивіда (громадянина), держави загалом, які належним чином гарантують, враховуючи можливий вплив внутрішніх та зовнішніх загроз, виживання й подальший стійкий розвиток [1-3]. У контексті дослідження особливостей забезпечення державної безпеки ключове значення має також її структура й інституційна складова, яка належним чином впливає на форми, методи та систему ідентифікації, попередження та нейтралізації дії факторів, які становлять загрозу державній безпеці. Схематично структура системи інституційного забезпечення управління державною безпекою та громадським порядком нами представлена на рис. 1.

Зазвичай, джерела, які представляють загрозу державній безпеці, на думку автора, представляються, державними кордонами та поділяються на внутрішні й зовнішні. Відповідно, зовнішня безпека – це певний рівень захищеності національних інтересів, культурних й духовних цінностей та способу життя від виникаючих загроз, які виникають ззовні відносно держави. Сьогодні також існує значна кількість проблем зовнішньої безпеки до яких відноситься тероризм, зміна клімату, різні епідеміологічні загрози, злочинність та інші, які в масштабі лише однієї країни практично неможливо вирішити. Підтвердженням тому є світова пандемія COVID-19. Таким чином при забезпеченні зовнішньої безпеки доцільно шукати балансу інтересів саме з іншими країнами. У свою чергу внутрішню безпеку деякі науковці розглядають як рівень «захищеності безпосередньо національних інтересів, цінностей та способу життя від виникаючих загроз, які походять від осіб, дій та об'єктів управлінням держави».

Враховуючи вищевикладене вважаємо, що більш прийнятним доцільно вважати представлення внутрішньої безпеки як певного стану нормального функціонування всіх інститутів державного управління, громадянського суспільства та органів публічної влади, на результативність яких впливають не дієві інструменти держав-

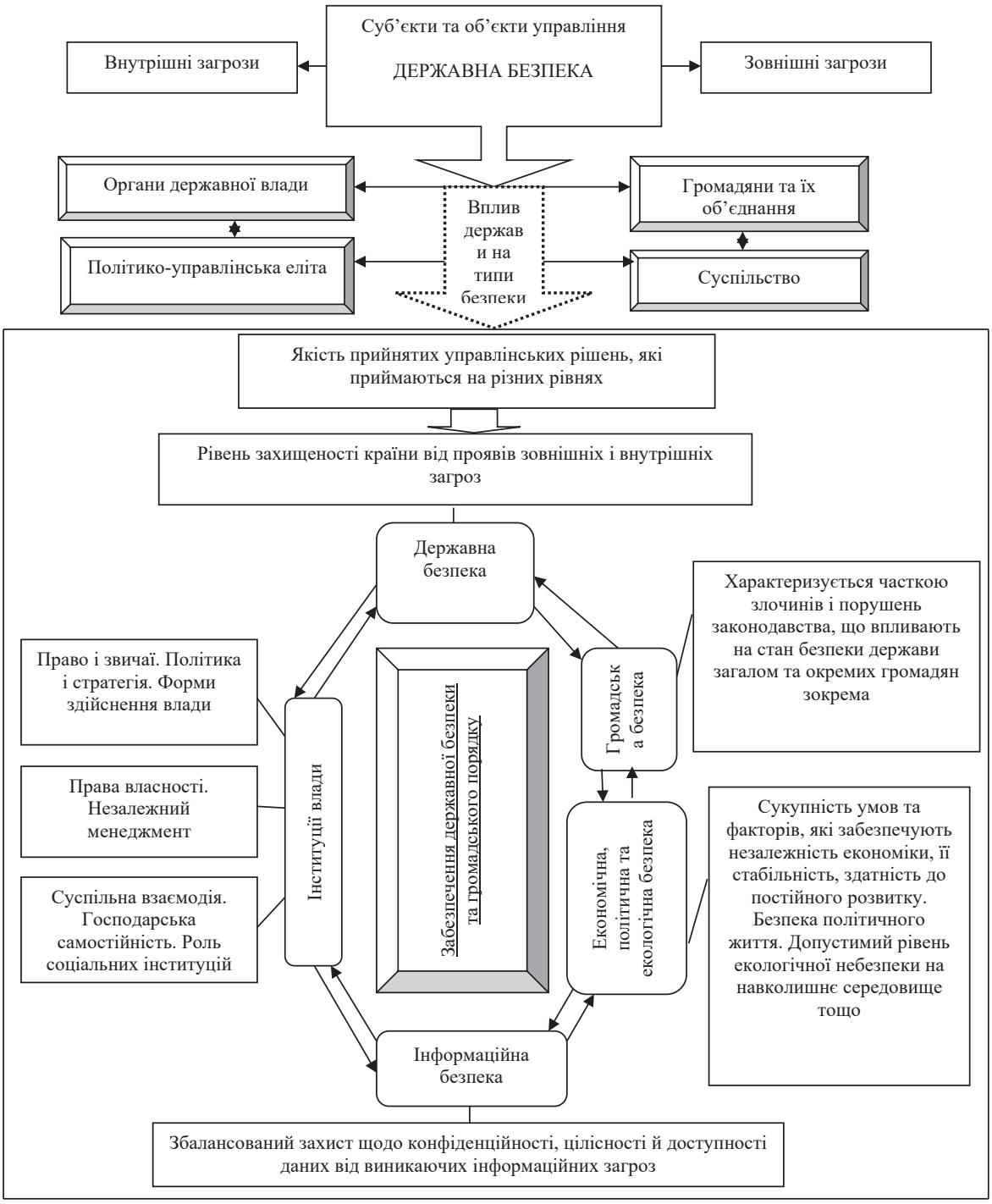

Рис. 1. Структура системи інституційного забезпечення управління державною безпекою та громадським порядком

Джерело: авторська розробка

ного регулювання економіки, розбіжності в поглядах між політичними силами, суттєве зниження якості й рівня життя населення та постійне зростання злочинності [4-5].

З точки зору науки державного управління, поняття державної безпеки доцільно визначати, як загально концептуальне, яке можливо використовувати на рівні правового регулювання міжнародних відносин, та вдосконалення національного законодавства. Отже, державна безпека розглядається як підтримуваний стан для міжнародних відносин, впливає на національні правовідносини, та може використовуватись як у міжнародному, так й державному регулюванні. Таким чином, державну безпеку варто розглядати, враховуючи

зміст комплексного державно-управлінського й соціально-економічного явища безпеки, у контексті функціонування трьох сфер розвитку суспільства – живої природи, сформованого людиною та результатів життєдіяльності. Даний підхід підтверджується тим, що загалом управління та зокрема державне управління як важлива передумова для життєдіяльності суспільства (держава також представлена, як суспільна інституція) функціонує в середовищі сформованого людиною, в різних живих організмах (природних системах) та суспільстві загалом (різних соціальних системах), що взаємопов'язані й взаємозалежні один з одним. У даному аспекті загальне визначення безпеки має розглядатися як певна захищеність загалом матеріального світу та людського суспільства щодо впливу негативних явищ різного характеру, а об'єктами безпеки відповідно виступає природа і суспільство. За об'єктною характеристикою безпеку можна систематизувати за такими групами: безпека життєдіяльності людини (особиста та майнова безпека), навколишнього природного середовища (екологічна безпека) та державна безпека. Вважаємо логічним, що всі ці види безпеки є між собою взаємопов'язаними та взаємозалежними, адже, насамперед, в них ключовим елементом є саме людина, також безпека є загальною та неподільною.

Тому безпеку існування людини варто розглядати, як стан захищеності життя людини як певної біологічної істоти, різних її фізіологічних потреб, що є природними, від прояву негативних явищ, які можуть зашкодити її життю й здоров'ю, та її майна. Така безпека забезпечується безпосередньо дотриманням кожною людиною різних інстинктивних або ж сформованих досвідом правил поведінки для життя і побуту (наприклад пожежна безпека, екологічна безпека, безпека праці й інші). Так, під екологічною безпекою визначається стан захищеності кожної людини й навколишнього середовища від впливу негативних факторів різного роду природного й техногенного характеру.

Так, як предметом нашого дослідження є державна безпека, під якою розглядається стан розвитку кожної людини як соціального суб'єкта. Висновок, який походить із представленої сентенції, полягає, насамперед, у тому, що безпека є складовою умовою життєдіяльності особи, загалом суспільства і держави, дозволяючи цим самим зберігати всі можливі накопичені цінності як певна гарантія перспективної можливості їх сталого розвитку.

Варто також звернути увагу на конкретизацію змісту поняття "державна безпека": якщо значна кількість досліджень представляла забезпечення державної безпеки в контексті захисту соціально-економічних інтересів держави, то з плином часу актуальності набуває визначення особливостей та напрямів захисту соціально-економічних інтересів кожної особи (громадянина) й суспільства загалом. Тобто визначення державної безпеки набуло персоніфікованого характеру, орієнтуючись на суб'єктні відносини та потреби. Даний підхід представлено також в новій редакції Закону України "Про національну безпеку України", що відповідає викликам сучасності, адже, як свідчить еволюційний досвід, акцентування уваги лише на інтересах держави, стану розвитку економічного й військового потенціалу і відповідно підпорядкування визначеним загальнодержавним цілям інтересів особистостей (громадян) та суспільства загалом сприяє суттєвому загостренню соціальної ситуації, формуванню національних конфліктів, що призводить до різного роду дезінтеграційних трансформацій [6-7].

Отже, в умовах постійного впливу різноманітних загроз та небезпек, у тому числі й корупційних, що є парафразами для державної безпеки, відбувається одночасне становлення так званого "безпечного" суспільства, яке для виживання й розвитку суттєво приділяє увагу до сфери громадського порядку. Свідченнями даного твердження є також стрімке та одночасне продукування різного роду державних та громадянських підходів до вирішення проблем корупції і державної безпеки, врахування суб'єктами влади більш ширшого спектру безпекових та антикорупційних інтересів, своєчасного прийняття ними рішень, які повинні бути схвально сприйняті як сектором безпеки, громадського порядку, так і суспільством, що повинно володіти антикорупційними навичками й компетентностями. Тому, під антикорупційною політикою забезпечення держаної безпеки та громадського порядку запропоновано розглядати комплекс взаємопов'язаних організаційно-адміністративних, соціально-економічних, політико-правових та культурно-моральних форм управлінського впливу інститутів публічної влади та громадськості на уникнення, попередження, мінімізацію, подолання корупції у суспільстві, як головного чинника, забезпечення державної безпеки.

Висновки. Враховуючи результати проведеного дослідження, зробимо висновки. По-перше, до сьогодні поняття державної безпеки визначається як:

1) рівень захищеності соціально-економічних й екологічних інтересів індивіда, громадськості та держави;

2) практична відсутність небезпеки;

3) специфічна особливість (властивість) системи державного управління;

4) спеціалізована діяльність органів державної влади;

5) досягнення певного стану тощо.

По-друге, запозичений із західних дослідників термін «державна безпека» можна адаптувати до національних реалій розглядаючи лише всі фактори, що можуть впливати на безпеку. Під державною безпекою варто також розглядати стан сталого розвитку індивіда, громадськості й загалом держави, що гарантує реалізацію і захист національних інтересів. У свою чергу, «стан сталого розвитку» представляється як становище, за якого певним чином забезпечуються дотримання всіх конституційних прав та свобод громадян, належне стійке функціонування суспільно-політичної, соціально-економічної і управлінської систем держави, суверенітет та територіальна цілісність для держави на засадах реалізації положень надійності захисту інтересів суб'єктів держави.

Державна безпека певним чином потребує системності у її розгляді, адже об'єктивною основою для науки є практична потреба комплексного освоєння й трансформації природи та суспільства. Саме вивчення особливостей системного розвитку соціально-економічних відносин, враховуючи виникнення ендогенних загроз безпеці держави, підтверджує, що певний елемент або предмет є відокремленою системою, що формується й розвивається на основі задіяння різних частин.

Варто також розрізняти систему державної безпеки та систему забезпечення державної безпеки. Адже система державної безпеки представляється функціональною системою, яка інтерпретує динамічність процесів взаємодії інтересів суспільства й загроз таким інтересам; відповідно система забезпечення державної безпеки є організаційною системою інститутів, інституцій, фінансових ресурсів, різних організацій та громадян, які впливають на результати реалізації завдань у сфері забезпечення державної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики // Вибр. наук. праці. Київ : НІСД, 2016. 527 с.

2. Вонсович О. С. Національна безпека України в умовах сучасних геополітичних змін. *Науковий вісник Дипломатичної академії України.* 2017. Вип. 24 (2). С. 18–24.

3. Глобальна та національна безпека / авт. кол. В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянюк ; за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ при Президентові України, 2016. 784 с.

4. Про національну безпеку України. Закон України від 21 червня 2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355

5. Смолянюк В.Ф. Системні засади національної безпеки України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».* 2018. № 2 (37). С.107–123.

6. Хойнацька Л. Основні проблеми формування нової ідеології національної безпеки сучасної України в умовах російсько-української війни. *Сторінки воєнної історії України*. 2017. Вип. 19. С. 62.

7. Ahmed S., Bick A. Trump's national security strategy. A New Brand of Mercantilism? : Carnegie Endowment for International Peace, 2017. 32 p.

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 убезпечить 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 інститут 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:
Партенюха Дар'я – молодший науковий співробітник
Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.
+38 (048) 709-38-69
+38 (093) 253-57-15
info@iei.od.ua

З повагою,
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 20

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • С. Калабухова

Формат 60х84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 14,94. Ум. друк. арк. 15,34.
Підписано до друку 29.12.2020. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (048) 709 38 69, +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.