

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 1(73) Issue



Одеса – 2018 – Odessa

ББК 67.9(4Укр)301я54

А 43

УДК 35(477)(08)

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 224/4-11 від 18 квітня 2018 року.

- А 43** **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 1(73). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. – 154 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

- А 43** **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest / [editor in chief M.M. Izha]. Issue 1(73). – Odessa : ORIPA NAPA, 2018. – 154 p.

The digest encompasses a wide spectrum of public administration issues. The topics are treated in different aspects of regional and branch administration, local self-government theory and practice.

The edition is for public servants of all levels, scientists, post-graduate students, doctoral candidates, heads of governmental institutions, enterprises, civil organizations and communities, as well as a wide range of specialists in different spheres – and the readers, who are interested in issues, connected with public administration.

ББК 67.9(4Укр) 301

Р е д а к ц і й н а к о л е г і я:

Іжа М. М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (м. Одеса).

Попов С. А. – д.держ.упр., професор (заст. гол. ред.) (м. Одеса).

Овчаренко Ю. О. – к.психол.н., доцент (відпов. секр.) (м. Одеса).

Ахламов А. Г. – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Аїрінеї Діну – доктор, професор, (м. Ясси, Румунія).

Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Балабаєва З. В. – д.філос.н., професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т. М. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Білорусов С. Г. – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон).

Буркінський Б. В. – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Ващенко К. О. – д.політ. н., старший науковий співробітник, Заслужений економіст України.

Гриневецький С. Р. – народний депутат України 3-го, 6-го та 7-го скликань, член наглядової ради ОРІДУ НАДУ при Президентові України (м. Одеса).

Дзвінчук Д. І. – д.філос.н., професор (м. Івано-Франківськ).

Дульський Іон – к.і.н., доцент (м. Кишинів, Молдова).

Єржимовська Магдалена – доктор хабілітований, професор (м. Гданськ, Польща).

Жилинський М. Г. – к.і.н., доцент (м. Мінськ).

Кравченко Б. О. – доктор суспільних наук, професор, (м. Бішкек, Киргизька Республіка).

Кривцова В. М. – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Марущак В. П. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Надолішній П. І. – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Оніщук В. М. – д.соц.н., професор (м. Одеса).

Пашиніна Т. С. – к.і.н. (м. Вінниця).

Приходченко Л. Л. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Радченко О. В. – д.держ.упр., професор (м. Слуцьк, Польща).

Ровинський Ю. О. – д.ю.н. (м. Одеса).

Телешун С. О. – д.політ.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Топчієв О. Г. – д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Троцинський В. П. – д.і.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Фридхельм Мейєр цу Натрун – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Хольгер Франке – професор, доктор, керівник відділення Державне управління Інституту державного управління, поліції та права Землі Мекленбург (Передня Померанія).

Шоломко Дмитро – директор команди Google Україна.

Якубовський О. П. – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (м. Одеса).

Яцко Андрій – д.т.н., професор (м. Кошалін, Польща).

ЗМІСТ

КРАЩІ ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Гордєєв Андрій.

ДОСЯГНЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ХЕРСОНЩИНИ:
ПУБЛІЧНИЙ ЗВІТ ГОЛОВИ ОБЛАСНОЇ
ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У 2017 РІЦІ

9

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Радченко Олександр, Іжа Микола.

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ФОРМА СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ

19

Гук Оксана.

СИНЕРГЕТИЧНА МОДЕЛЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

24

Коваль Зіновій.

УПРАВЛІНСЬКИЙ ВИМІР ДЕЯКИХ МЕНТАЛЬНИХ КОДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ
УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІЇ В УМОВАХ ПЕРМАНЕНТНИХ
ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ

30

Мамонтова Елла.

ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ – НОВА ФІЛОСОФІЯ УПРАВЛІННЯ

35

Оргієць Оксана.

ІНСТИТУЦІЙНА ПАМ'ЯТЬ: ЕВОЛЮЦІЯ КОНЦЕПЦІЙ

40

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Барило Оксана.

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВИ

45

Зюзь Дмитро.

СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ ТИПІВ ВЛАСНОСТІ В ЕКОНОМІЦІ

51

Карпенко Олександр, Осьмак Антон.

ВИКОРИСТАННЯ БЛОКЧЕЙН-СИСТЕМ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:
УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

57

Ковалевська Анастасія.

СТРАТЕГІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ СУГЕСТИВНОСТІ
В СЛОГАНАХ ПОЛІТИЧНОЇ РЕКЛАМИ

63

Попов Сергій, Савчук Ліна.

СИСТЕМА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКА ТА УПРАВЛІННЯ

68

Левченко Олег.

ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ
В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМАТИКА ІНФОРМАЦІЙНОГО ВИКЛЮЧЕННЯ

73

Марущак Олена.

ДЕРЖАВА І ПОДАТКИ В РЕГУЛЮВАННІ ЕКОНОМІЧНОГО ЦИКЛУ

78

Саханенко Сергій, Колісніченко Наталя.

СИСТЕМА ПРИСЯЖНИХ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНА ПІДТРИМКА ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ

83

Смоків Микола.

СУЧАСНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯМ
СТІЙКИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА

86

Трощинський Володимир.

ІНТЕГРАЦІЙНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОПОЛІТИКИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

94

Ясиневич Станіслав.

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ
ЧЛЕНІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

99

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Заболотний Андрій. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	105
Колісниченко Наталя. ЗАСТОСУВАННЯ МОДЕЛЕЙ ІНШОМОВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ В ПІДГОТОВЦІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	111
Романенко Тетяна. ПОНЯТТЯ «УПРАВЛІННЯ» ЯК БАЗОВЕ В ІНШОМОВНІЙ ПІДГОТОВЦІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	117
Тарасюк Ірина ПСИХОЛОГІЧНА СКЛАДОВА ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	122

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Віліжінський Віктор. ВРАХУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ ЯК ОДНА ІЗ НЕОБХІДНИХ УМОВ УСПІШНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	127
Липовська Світлана СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ІНДИКАТОР ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	133

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

Баяк Микола. КРИТЕРІЇ ТА ОЦІНКА РІВНЯ СУЧАСНИХ ЗАГРОЗ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ	139
Смачний Віталій. МЕТОДИКА ОЦІНКИ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	145

Editorial board:

Izha Mykola – Doctor of political sciences, Professor, Honoured Education worker of Ukraine (Editor in chief) (Odessa).

Popov Serhyi – Doctor of Public Administration, Professor, (Deputy editor in chief) (Odessa).

Ovcharenko Yuriy – PhD in Psychology Sciences, Associate Professor (executive secretary) (Odessa).

Akhlamov Anatoliy – Doctor of Economics, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Airiney Dinu – Dean of the Faculty of Economics and Business Administration, University Alexandru Ioan Cuza (Iasi, Romania), Dr., Professor.

Bakumenko Valeriy – Doctor of Public Administration, Honoured Worker of Science of Ukraine.

Balabayeva Zinaida – Doctor of Philosophy, Professor (Odessa).

Bezverkhnyuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Bilorusov Serhiy – PhD in technical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Kherson).

Burkinskyi Borys – Doctor of Economics, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Vashchenko Kostyantyn – Doctor of political sciences, Executive editor of the editorial board, Honoured Economist of Ukraine (Kyiv).

Grynevetskiy Serhiy – People's deputy of Ukraine of the 3rd, 6th and 7th convocations, member of the supervisory board of ORIPA NAPA under the President of Ukraine (Odessa).

Dzvinchuk Dmytro – Doctor of Philosophy, Professor (Ivano-Frankivsk).

Dulshi Ion – PhD in history, Associate Professor, Director of the Higher Master Education Department in the Academy of Public Administration (Chisinau, Moldova).

Yerzhymovs'ka Magdalena – Head of Corporate Finance Chair, Management Faculty, Gdansk University, Dr Habilitat, Professor (Gdansk, Poland).

Zhylynskiy Marat – Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, PhD in historical sciences., Associate Professor (Minsk).

Kravchenko Bohdan – General Director of the University of Central Asia, Doctor of Social Sciences, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic).

Kryvtsova Valentyna – PhD in historical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Nadolishniy Petro – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Onishchuk Vitaliy – Doctor of Sociological sciences, Professor (Odessa).

Pashynina Tetiana – PhD in historical sciences (Vinnitsa).

Prykhodchenko Lyudmyla – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Radchenko Olexandr – Professor Extraordinary of Pomeranian Academy, Doctor of Public Administration, professor (Slutsk, Poland).

Rovynskyi Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

Teleshun Serhiy – Doctor of political sciences., Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Topchiev Alexandr – Doctor of geography sciences, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine, (Odessa).

Troshynskyi Volodymyr – Doctor of History, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Frydhelm Meyer zu Natrup – Doctor of Sciences, Professor (Rostock, Germany).

Holger Franke – Head of the Department of Public Administration, Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflegendes Landes Mecklenburg-Vorpommern, Professor, Doctor.

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine.

Jakubowski Oleksyi – PhD in historical sciences, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Yatsko Andriy – Professor of Mathematics Chair, Technical University (Koszalin, Poland), Doctor of technical sciences, Professor.

CONTENTS

BEST PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gordeyev Andriy

ACHIEVEMENTS AND PROSPECTS OF KHERSON REGION: PUBLIC REPORT OF THE HEAD OF OBLAST STATE ADMINISTRATION IN 2017	9
---	---

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Radchenko Oleksandr, Izha Mykola.

PUBLIC EXPERTISE AS A FORM OF SOCIAL CONTROL OVER THE PUBLIC BODIES IN THE DEMOCRATIC STATE	19
--	----

Huk Oksana.

SYNERGETIC MODEL OF RESEARCH OF PUBLIC ADMINISTRATION	24
---	----

Koval Zinoviy.

MANAGERIAL MEASUREMENT OF SOME MENTAL CODES OF GENERAL SUSTAINABILITY OF UKRAINIAN NATION UNDER CONDITIONS OF PERMANENT INFORMATIONAL AND PSYCHOLOGICAL THREATS	30
---	----

Mamontova Ella.

PARTICIPATORY DEMOCRACY – A NEW PHILOSOPHY OF GOVERNANCE	35
--	----

Orhiets Oksana.

INSTITUTIONAL MEMORY: EVOLUTION OF CONCEPTS	40
---	----

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Barylo Oksana.

INFORMATIONAL AND ANALYTICAL SUPPORT OF THE ADMINISTRATION SYSTEM OF CIVIL PROTECTION	45
--	----

Zyuz Dmytro.

CORRELATION AND OPTIMIZATION OF TYPES OF OWNERSHIP IN ECONOMY	51
---	----

Karpenko Oleksandr, Osmak Anton.

BLOCKCHAIN SYSTEMS USAGE BY PUBLIC AUTHORITIES: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE	57
---	----

Kovalevska Anastasia.

SUGGESTION REALIZATION STRATEGIES IN POLITICAL ADVERTISEMENT SLOGANS	63
---	----

Popov Serhiy, Savchuk Lina.

SYSTEM OF PROVISION OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE: STATE POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION	68
--	----

Levchenko Oleh.

APPLIED ASPECTS OF E-DEMOCRACY POLICY'S REALIZATION IN UKRAINE: PROBLEMS OF INFORMATION EXCLUSION	73
--	----

Maruhschak Olena.

STATE AND TAXES IN THE ECONOMIC CYCLE REGULATION	78
--	----

Sakhanenko Sierhiev, Kolisnichenko Natalia.

THE JURY SYSTEM OF UKRAINE: ORGANIZATIONAL SUPPORT OF ITS FUNCTIONING	83
---	----

Smokvin Mykola.

MODERN ORGANIZATIONAL AND LEGAL APPROACHES TO SUSTAINABLE MANAGEMENT IN THE DEVELOPMENT OF THE UKRAINIAN VILLAGE	86
---	----

Troshchynskyi Volodymyr.

INTEGRATIVE MODEL OF STATE ETHNOPOLITICS: FOREIGN EXPERIENCE FOR UKRAINE	94
---	----

Yasinevich Stanislav.

THE MECHANISMS OF FORMATION OF THE INFORMATION AND COMMUNICATION INTERACTION OF MEMBERS OF CIVIL SOCIETY	99
---	----

CIVIL SERVICE

Zabolotniy Andriy.

THEORETICAL FUNDAMENTALS OF LEGAL REGULATION
OF THE CIVIL SERVICE OF UKRAINE 105

Kolisnichenko Natalia.

APPLICATION OF FOREIGN COMMUNICATION COMPETENCE MODELS
IN THE TRAINING OF PUBLIC SERVANTS 111

Romanenko Tetyana.

THE CONCEPT OF «GOVERNANCE» AS BASIC
IN FOREIGN LANGUAGES TRAINING OF PUBLIC SERVANTS 117

Tarasiuk Irina.

THE PSYCHOLOGICAL COMPONENT OF THE FORMATION
OF THE PROFESSIONAL CULTURE OF THE PUBLIC OFFICIALS 122

LOCAL GOVERNMENT

Vilyzhinsky Victor.

TAKING INTO ACCOUNT NATIONAL TRADITIONS OF GOVERNANCE
AS ONE OF THE PREREQUISITES FOR SUCCESSFUL IMPLEMENTATION
OF LOCAL SELF-GOVERNANCE REFORM IN UKRAINE AT THE PRESENT STAGE 127

Lypovska Svitlana

CAPACITY OF LOCAL COMMUNITIES AS AN INDICATOR
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT EFFICIENCY 133

RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS

Mykola Boyuk.

CRITERIA AND ASSESSMENT OF THE MODERN THREATS
OF THE STATE SECURITY IN THE HUMANITARIAN SPHERE OF UKRAINE 139

Smachnyi Vitalii.

ASSESSMENT METHODS OF INTERCOMMUNITY COOPERATION
AT THE REGIONAL LEVEL 145

КРАЩІ ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.07(477.72)

Андрій Гордєєв

Голова Херсонської обласної державної адміністрації

ДОСЯГНЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ХЕРСОНЩИНИ: ПУБЛІЧНИЙ ЗВІТ ГОЛОВИ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У 2017 РОЦІ

У статті висвітлено досягнення Херсонської області в 2017 році. В області є ще багато проблемних питань, які вирішуються з дня на день. У той же час є досягнення. Публічний звіт голови обласної державної адміністрації (ОДА) є приводом для об'єктивного та конструктивного аналізу справ в області, розробки загальних конкретних шляхів удосконалення виконавчих структур у співпраці з представницькими органами з метою збільшення життєвого рівня жителів регіону.

Ключові слова: Херсонська обласна державна адміністрація, охорона здоров'я, освіта, соціальний захист населення, житлово-комунальні послуги, інвестиційна діяльність, будівництво, транспорт, сільське господарство, туризм та культура, оборона, інформаційна безпека, децентралізація.

Andriy Gordeyev

Head of Kherson oblast state administration

ACHIEVEMENTS AND PROSPECTS OF KHERSON REGION: PUBLIC REPORT OF THE HEAD OF OBLAST STATE ADMINISTRATION IN 2017

The article reveals the achievements of Kherson oblast in 2017 which was a difficult period of hard work for the sake of the future of the region. There are still a lot of problematic issues in oblast which are solved day after day. At the same time there are achievements. The public report of the head of the oblast state administration (OSA) is an occasion for an objective and constructive analysis of the affairs in the oblast, the development of common concrete ways to improve the executive structures in cooperation with representative bodies in order to increase the level of living standards of the inhabitants of the region. In total, during 2017, 12728 people applied to the oblast state administration to resolve their problems, in particular by submitting 5687 personal and collective appeals, in which 5912 issues were raised. 1670 appeals were received from citizens who need social protection and support. During the reception of citizens, the head of the oblast state administration, his first deputy and deputies during 2017 accepted 267 people. In 2017, 5225 appeals were received from residents of Kherson and other oblasts and cities of Ukraine, which confirms the significance of effective work of the «hotline» of the head of the OSA for the community.

Health care in 2017 was one of the main priorities in the OSA and aimed at ensuring the right of citizens to receive quality medical care. 28 centers of primary health care have been established in the oblast, including 5 in the consolidated local communities – Kalanchatsky, Kochubeyevsky, Velikokopanovsky, Vynohradivsky and Tavrichansky. As part of the centers, there are 165 outpatient clinics, 124 of which are located in rural areas. The region's education in 2017 was marked with the creation of another 8 school districts. At present, there are 12 supporting schools in the region: 4 in Chaplinsky rayon, 3 in Gornostaevsky, 2 in Velikolepechetskiy, 1 in Ivanivsky, Skadovsky rayons and Kochubeyev consolidated local community. These supporting schools have 22 branches. Altogether, one hundred percent of the children who reside at a distance of 3 km are organized in the region. Transportation system has 180 school buses, 25 of which were purchased in 2017. In the field of sports in 2017, the priority direction of development was the improvement of infrastructure, restoration and construction of new sports facilities. In 2017, 11 platforms with artificial surface for mini-football were opened in the region, and this year it is planned to build another, at least 16 such sites.

Social protection of the population: 1753 internally displaced families benefited from the right to appoint monthly social targeted assistance in the Kherson region. The program of housing subsidies has been used by almost 208 thousand households. housing and communal services in 2017 marked the improvement of water supply in the settlements of the region through the construction and reconstruction of artesian wells and water supply networks. In the municipality of Komyshtany of Kherson city, where water was unsuitable for use, 6 artesian wells were drilled; 10 km of water supply networks were built. Investment activity in the region during 2017 demonstrates a significant positive dynamics in various types and sectors of investment. For example, for the first time in recent years, positive dynamics of the growth rate of foreign direct investment has been achieved. Positive dynamics is also observed in the flow of capital investment in the development of the economy of the region. Construction in 2017 was provided by construction companies with almost 1 billion USD. The index of construction products amounted to 129.5%. The region's transport area provides almost 2,000 daily flights. The carriage of passengers is carried out by 23 carriers. The route network of the oblast consists of 465 intercity and suburban inter-regional bus routes. In 2017, 28.04 km of roads were repaired with the restoration of road surface and use of modern technologies

© Гордєєв А. А., 2018.

of cold-resizing on road sections. Agriculture is one of the priority sectors of the oblast's economy. According to the results of 2017, the agricultural producers of the region increased production of grain and leguminous crops by 275 thousand tons. In 2017 Kherson region has traditionally taken the first place in Ukraine for the production of vegetables.

Tourism and culture today mark Kherson region as one of the most visited territories of Ukraine. About 3.5 million tourists visited the area in 2016 and 2017. The defense capability in 2017 has been strengthened, operational response to the challenges and threats to national security has been secured, and peace is maintained on the territory of the Kherson region. Information security in the region falls under the informational influence of the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea, in particular through radio and television. The main task of the oblast state administration under contemporary conditions is to hold information security activities in the oblast. Decentralization in the Kherson region formed totally 26 consolidated local communities, made local budgets independent from the state budget and created opportunities for planning of development of territories.

Key words: Kherson oblast state administration, health protection, education, social protection of the population, housing and communal services, investment activity, construction, transport, agriculture, tourism and culture, defense capability, information security, decentralization.

Андрей Гордеев

председатель Херсонской областной государственной администрации

ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ХЕРСОНЩИНЫ: ПУБЛИЧНЫЙ ОТЧЕТ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ОБЛАСНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В 2017 ГОДУ

В статье освещены достижения Херсонской области в 2017 году. В области есть еще много проблемных вопросов, которые решаются с каждым днем. В то же время есть и достижения. Публичный отчет председателя областной государственной администрации (ОГА) является поводом для объективного и конструктивного анализа дел в области, разработки общих конкретных путей совершенствования исполнительных структур в сотрудничестве с представительскими органами с целью увеличения жизненного уровня жителей региона.

Ключевые слова: Херсонская областная государственная администрация, здравоохранение, образование, социальная защита населения, жилищно-коммунальные услуги, инвестиционная деятельность, строительство, транспорт, сельское хозяйство, туризм и культура, оборона, информационная безопасность, децентрализация.

Минув ще один рік роботи Херсонської обласної державної адміністрації (далі – ОДА). Це був непростий період наполегливої праці заради майбутнього Херсонщини. В області залишається ще багато проблемних питань, але ми наполегливо день за днем намагаємося їх вирішувати. Маємо і здобутки. Сьогодні обласна влада традиційно звітує про те, що зроблено, і про те, які завдання постають перед нашою областю в році поточному.

Публічний звіт голови ОДА – це привід для об'єктивного і конструктивного аналізу стану справ в області, вироблення спільних конкретних шляхів удосконалення діяльності виконавчих структур у взаємодії з представницькими органами влади щодо підвищення рівня життєзабезпечення жителів регіону.

З метою забезпечення результативного управління та зв'язку з районними державними адміністраціями (далі – РДА) та міськвиконкомами області у 2017 році Херсонською ОДА проводилися аудіо- та відеоконференції, завдяки чому оперативно вирішувалися нагальні питання соціально-економічного розвитку регіону. Зв'язок між державою та громадянином, вирішення життєво важливих проблем окремої людини є пріоритетом у роботі ОДА. Усього протягом 2017 року з метою розв'язання своїх проблем до ОДА звернулись 12728 осіб, зокрема шляхом подання 5687 особистих та колективних звернень, в яких порушено 5912 питань. Від громадян, які потребують соціального захисту та підтримки, надійшло 1670 звернень. Під час особистого та виїзного прийомів громадян головою ОДА, його першим заступником та заступниками протягом 2017

року прийнято 267 осіб. За 2017 рік від мешканців Херсонської, інших областей та міст України надійшло та зареєстровано 5225 звернень, що підтверджує значущість для громади ефективної роботи «гарячої лінії» голови ОДА.

Охорона здоров'я у 2017 році в роботі ОДА була одним із основних пріоритетів та спрямована на забезпечення права громадян на отримання якісної медичної допомоги. В області створено 28 центрів первинної медико-санітарної допомоги, в тому числі 5 – в об'єднаних територіальних громадах – Каланчацькій, Кочубеєвській, Великокопанівській, Виноградівській та Тавричанській. У складі центрів функціонує 165 лікарських амбулаторій, з яких 124 розташовані у сільській місцевості. Для розроблення перспективних планів розвитку госпітальних округів створені три госпітальні ради при Таврійському, Бериславському та Генічеському госпітальних округах. За рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) у 2017 році реалізовано проект «Екстрена медична допомога», в рамках якого і було придбано 2 сучасних спеціалізованих реанімобіля, які оснащені новітнім діагностично-лікувальним обладнанням. Відкрито консультативний телеметричний центр на базі центральної оперативної диспетчерської. Це значно покращило діагностику та якість надання екстреної медичної допомоги хворим. А два дні тому відкрито новий високоспеціалізований центр медичної реабілітації на базі «Обласної лікарні відновного лікування» Херсонської обласної ради.

Центр обладнаний найновітнішим реабілітаційним обладнанням. На нього від держави ми отримали май-

же шість млн. грн. при співфінансуванні з обласним бюджетом в 700 тисяч грн. Центр створений з важливою метою медико-соціальної реабілітації учасників антитерористичної операції на сході України. Перша черга реабілітаційних медичних послуг вже надає:

- відновлювальний ефект в хворобах опорно-рухового апарату та неврологічних захворюваннях;
- значно розширює ефект відновлювального лікування терапевтичної, гіпертологічної та кардіо-груп пацієнтів.

Відтепер в одному місці сконцентровані основні види відновного лікування. До цього – подібного в Україні не було.

На реалізацію наступних етапів програми до кінця року вже виділені кошти з ДФРР. Згідно з Урядовою програмою «Доступні ліки», яка діє в області з початку 2017 року, більше двохсот двадцяти тисяч мешканців Херсонщини скористалися рецептами, які надають право на безкоштовні лікарські засоби. У 2017 році Херсонщина першою в Україні впровадила систему «Електронної медицини», яка вдосконалюється згідно з обласною Стратегією і в цьому році.

Перевага електронних карток, цифрової історії хвороби пацієнта, оцінки якості медичного обслуговування та, навіть, людського фактору в роботі лікарів області – вже здобула схвалення багатьох фахівців України, і, найголовніше, мешканців Херсонщини. Сьогодні вже комп'ютеризовано більше ста сорока робочих місць медиків у сільських лікарських амбулаторіях та фельдшерсько-акушерських пунктах області. Об'єднані територіальні громади – Музиківська, Каланчацька та Кочубеївська – забезпечили лікарські амбулаторії комп'ютерною технікою на 100%. Активно проводиться робота щодо формування автоматизованих робочих місць лікарів в Бериславському, Білозерському, Каховському, Каланчацькому, Новотроїцькому, Іванівському та інших районах. В Дар'ївській та Станіславській сільських лікарських амбулаторіях Білозерського району також працюють електронні програми: «Доступні ліки», «Електронний запис на прийом до лікаря» та медичні інформаційні системи по роботі з пацієнтами.

Хоч програма абсолютно нова і практично не має аналогів в Україні, 14 закладів охорони здоров'я первинної ланки медичної допомоги на Херсонщині вже підключено до Центрального компоненту «E-health (e - хелс), тобто «електронне здоров'я». До єдиного реєстру пацієнтів внесено вже більше 27 тисяч мешканців області. Реформування медичної сфери в області проводиться активними сучасними методами. Слід відзначити районні, селищні ради та ради громад, які активно співпрацюють з ОДА за розуміння сучасних вимог населення до медичних послуг та бажання модернізуватись. Найближчим часом ми плануємо здійснити максимально можливу комп'ютеризацію робочих місць для роботи електронної системи охорони здоров'я.

Крім того, вже у квітні стартує кампанія з підписання громадянами Декларації про особистий вибір лікаря первинної медичної допомоги. Ми створили «Медичну раду реформ». Рада першочергово розглянула питання формування спроможної мережі закладів охорони здоров'я для надання первинної медичної допомоги мешканцям Херсонщини. Вже визначено

будівництво 56 лікарських амбулаторій, а також питання реконструкції і капітальних ремонтів 15-ти амбулаторій та 45-ти фельдшерсько-акушерських пунктів. На вказані цілі нашій області з державного бюджету виділено 125 (!) млн грн. Я хочу наголосити, що це кошти, які колись були вкрадені Януковичем, і тепер, за ініціативою Президента України Петра Порошенка повернуті й будуть спрямовані на таку вкрай необхідну галузь – як охорона здоров'я. Також за кошти ДФРР для обласного центру екстреної медичної допомоги ми додатково закупимо сучасні реанімобілі. Рішення про це вже прийнято.

Дякую за проведену роботу заступникові голови облдержадміністрації Андрію Балоню та директорові департаменту охорони здоров'я Віктору Короленку, а також голові обласної ради Владиславу Мангеру за всебічну підтримку та плідну співпрацю.

Освіта області протягом 2017 року відзначилася створенням ще 8 освітніх округів. На даний час в області функціонує 12 опорних шкіл: 4 - у Чаплинському, 3 – у Горностаївському, 2 - у Великолепетиському, по 1 – у Іванівському, Скадовському районах та Кочубеївській ОТГ. Ці опорні школи у своєму складі мають 22 філії. Всього в області організовано стовідсоткове підвезення дітей, які проживають на відстані від 3-х км. до навчального закладу. Це більше шести з половиною тисяч молодих здобувачів освіти. Перевезення здійснюють 180 шкільних автобусів, із них 25 придбано в 2017 році. Протягом 2017 року ми продовжували роботу по розширенню кількості дошкільних навчальних закладів в області. Охоплено майже 90 відсотків дітлахів віком від 3 до шести/семи років.

За 2 навчальні роки відкрито дошкільні навчальні заклади в 6 селах, де раніше їх просто ліквідовували протягом понад 20-ти років у селах: Брускінське Великоолександрівського району, Мала Кардашинка Голопристанського району; Обривка м. Нова Каховка, Каїрка, Роздольне Каланчацького району, Сонячне м. Херсона. У найближчій перспективі ми відкриємо дитячі садки ще в 7 селах: Залізний Порт, Кардашинка - Голопристанського, а також Де'мянівка, Вільне, Сірогози - Нижньосірогозького, Чорнянка - Каховського районів.

У 2017 році відкрито 160 класів з інклюзивною формою навчання для майже трьохсот дітей з особливими потребами. Також відкрито 4 інклюзивні дошкільні групи. Там організовано навчання на основі застосування особистісно орієнтованих методів з урахуванням індивідуальних особливостей.

У минулому році впроваджена обласна програма «Розвиток людського капіталу Херсонщини». Її потенційними учасниками стали майже 400 осіб, які наразі здобувають освіту за гостродефіцитними спеціальностями у вишах нашої області. Серед учасників обласної програми – 99 демобілізованих військовослужбовців, які проходили службу в зоні проведення антитерористичної операції.

Цього року більше трьох тисяч випускників закладів професійно-технічної освіти заповнили робочі місця на підприємствах і виробництвах 7 галузей економіки. Із них майже дві тисячі молодих робітників оволоділи двома й більше професіями, що підвищує їх мобільність на сучасному ринку праці. На базі Архангельського професійного аграрного ліцею відкрито

навчально-практичний центр з підготовки кваліфікованих робітників за професією «Тракторист-машинист сільськогосподарського виробництва». На базі Херсонського вищого професійного училища сервісу та дизайну створено центр за професією «Швачка. Кравець. Закрійник». Вже розпочата робота по створенню ще 8 таких центрів: 4 – аграрного напрямку освіти, по одному – будівельного, швейного, електрозварювального та електротехнічного напрямів.

У 2017 році з Криму на навчання до Херсонських вишів вступив 71 студент. Документи про освіту державного зразка у закладах загальної середньої освіти нашої області за екстернатною формою навчання отримали 298 осіб з автономної республіки Крим. Всього в освітніх закладах Херсонщини здобувають освіту більше трьохсот п'ятдесяти кримчан. Серед пріоритетів в освітній галузі на цей рік ми ставимо:

- реалізацію концепції Нової української школи для першокласників в повному обсязі;
- подальше створення інформаційно-ресурсних центрів з інклюзивної освіти.

Також ми виступаємо за організацію холдингов вищої освіти регіонального рівня за педагогічним, аграрним, технічним та морським напрямками. У 2018 році ми плануємо створити медичний факультет на базі Херсонського державного університету. За активну підтримку та співпрацю з цих питань щиро дякую народному депутату України Олександру Співаковському. Також слід відзначити роботу директора профільного департаменту Євгена Криницького.

У сфері спорту у 2017 році пріоритетним напрямком розвитку було вдосконалення інфраструктури, відновлення та будівництво нових спортивних об'єктів. У 2017 році в області відкрито 11 майданчиків зі штучним покриттям для міні-футболу, а у цьому році планується збудувати ще, мінімум, 16 таких майданчиків. Хочу подякувати всім головам РДА, районних рад, міським, сільським і селищним головам, які долучилися до програми будівництва спортивних майданчиків, забезпечивши співфінансування з місцевих бюджетів. Особливо висловлюю слова вдячності керівництву Бериславського району за належно створені умови для функціонування відновленого нами футбольного клубу «Таврія» (Сімферополь). У 2017 році за рахунок коштів меценатів розпочато добудову об'єкта, який розташований на території комплексної спортивної школи у Таврійському мікрорайоні м. Херсона і понад 20 років не використовувався. Введення цієї недобудови в експлуатацію дасть можливість на базі спортивної школи створити обласний Будинок футболу, а в перспективі – міжрегіональний Центр футболу. Обласною владою вдвічі збільшено видатки бюджету на спортивний стипендіальний фонд, який на 2018 рік становить майже 2 млн грн. і буде спрямований на виплату щомісячних стипендій провідним спортсменам та тренерам.

Особлива увага приділялася розвитку наймасовішого виду спорту – футболу. Проведено обласні змагання «Шкіряний м'яч», в яких взяла участь рекордна кількість футболістів – понад 7,5 тис. осіб із 576 команд. У 2017 році нам вдалося збільшити чисельність дітей, які займаються спортом в дитячо-юнацьких спортивних школах. До занять в спортшколах залучено більше 14 тисяч учнів. Всього чисельність дітей, які займаються спортом в області, впродовж року зросла і на

сьогодні складає більше 28 тисяч. Позитивна динаміка свідчить, по-перше, про підвищення інтересу жителів області до занять руховою активністю, здорового способу життя, по-друге, про створені в області додаткові умови для занять фізкультурою і спортом.

Задля координації діяльності спортивних закладів в області створено Єдиний електронний реєстр спортсменів, аналогів якому немає в Україні. З його використанням вдалось встановити чіткий контроль за учнівським контингентом, роботою тренерів. Стратегічним завданням на 2018 рік залишається продовження розбудови спортивної матеріально-технічної бази, а саме:

- реконструкція та капітальні ремонти школи вищої спортивної майстерності, спортивного комплексу «Динамо» у місті Херсоні,
- будівництво стадіону з легкоатлетичним ядром на базі ТОВ «Прибережний» у смт Лазурне Скадовського району,
- модульного спортивного залу Скадовської філії вищого училища фізичної культури,
- футбольних полів та майданчиків для міні-футболу, у першу чергу в сільській місцевості.

Наймасштабнішим проектом року, що має загальнодержавне значення, буде початок робіт з будівництва Центру олімпійської підготовки з водних видів спорту у місті Олешки, загальна вартість якого на сьогодні оцінюється в понад 250 млн. грн. Поряд з цим, пріоритетом у сфері спорту буде відродження титульних для Херсонщини веслувальних видів спорту.

Соціальний захист населення з усіх функцій держави є найважливішим. Правом на призначення щомісячної соціальної адресної допомоги на Херсонщині скористалися 1753 внутрішньо переміщені сім'ї. Програмою житлових субсидій скористалося майже 208 тисяч домогосподарств. Загальна сума нарахованих субсидій на оплату послуг склала 1,4 млрд грн. Державна підтримка в 2017 році зросла.

В оздоровчих закладах Херсонщини на узбережжі Чорного та Азовського морів відпочили більше семиста дітлахів з інших регіонів України: з Донецької, Луганської, Івано-Франківської, Сумської, Тернопільської, Львівської та Чернігівської областей. Особлива увага була приділена дітям учасників АТО Херсонської області. Упродовж червня – липня 2017 року 95 діточок Херсонщини завдяки нашим партнерським стосункам відпочили у дитячому оздоровчому закладі у Львівській області. Також дві групи дітей пільгових категорій з області у вересні 2017 року відпочивали в оздоровчому центрі в республіці Хорватія. Взагалі, протягом минулого року послугами оздоровлення та відпочинку охоплено майже 700 дітей внутрішньо переміщених осіб і понад півтори тисячі дітей учасників бойових дій.

В Херсонській області проживає 113 сімей загиблих учасників АТО, 219 громадян області отримали статус члена сім'ї загиблого ветерана війни. У 2017 році державою виділені кошти на придбання 7 квартир для сімей загиблих Героїв, а також осіб з інвалідністю, яка настала внаслідок поранень, одержаних під час участі в АТО. Три квартири – у Новотроїцькому районі, містах Нова Каховка та Херсон – вже придбано. У грудні минулого року ми придбали 24 квартири та 9 приватних житлових будинків як житло дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування.

Житлово-комунальне господарство протягом 2017 року відзначилося поліпшенням водопостачання в населених пунктах області шляхом будівництва та реконструкції артезіанських свердловин і водопровідних мереж. В смт Комишани м. Херсона, де вода була непридатна для вживання, пробурено 6 артезіанських свердловин, побудовано 10 км водопровідних мереж. У Горностаївці завершено перший етап реконструкції водопровідних мереж протяжністю близько кілометра. Ми поліпшили водопостачання у трьох населених пунктах області, а це майже 18 тис. мешканців, які тепер отримують якісну воду.

Значним досягненням для розвитку регіону стане реалізація проекту будівництва газопроводу від «Асканія-Нова» до м. Генічеськ. За кошти обласного бюджету розроблено проектно-кошторисну документацію об'єкта, яка вже знаходиться в Уряді. В наших планах – цього року побудувати газопровід.

У 2017 році кількість об'єднань співвласників багатоквартирних будинків збільшено вже на 80 одиниць. Таким чином, на Херсонщині функціонує 1111 ОСББ. Рівень оснащення житлового фонду будинковими приладами обліку теплової енергії у 2017 році склав 88%. У 2018 році планується цей показник довести до 100%.

За 2017 рік рівень впровадження енергозберігаючих джерел світла зріс на 7 відсотків, значно покращено вуличне освітлення у мм. Херсон, Гола Пристань, Нова Каховка, Олешки, смт Новотроїцьке та селі Музиківка ОТГ. За таку роботу дякую місцевим головам та депутатам відповідних рад. З метою стимулювання населення до впровадження енергоефективних заходів в Україні діє Державна програма так званих «тепліх кредитів», якою протягом 2017 року скористалося більше як дві з половиною тисячі домогосподарств Херсонської області. Вони отримали компенсацію з державного бюджету на суму більше 56-ти млн грн., та 29 ОСББ – на суму 2,6 млн грн.

Завдяки роботі котелень на альтернативних видах палива протягом року вдалося скоротити споживання природного газу на 47 млн кубічних метрів. Протягом 2017 року ОДА проводилася робота для реалізації проекту будівництва сміттєпереробного комплексу на Херсонщині. Проведено перемовини з двома китайськими компаніями, які виявили зацікавленість щодо реалізації такого проекту. Представникам цих компаній були надані всі необхідні матеріали для розробки техніко-економічного обґрунтування, і навесні плануються нові зустрічі з ними для обговорення основних проектних рішень і визначення, який саме проект буде реалізовуватися на території Херсонської області.

Інвестиційна діяльність в регіоні протягом 2017 року демонструє суттєву позитивну динаміку в різних видах і галузях інвестування. Наприклад, вперше за останні роки досягнуто позитивної динаміки темпу зростання обсягу прямих іноземних інвестицій. Позитивна динаміка спостерігається також у надходженні капітальних інвестицій у розвиток економіки регіону. Протягом 2017 року в області вкрито 6 млрд 850 млн. грн. капітальних інвестицій, що на 55% перевищує показник 2016 року. За темпом нарощування інвестицій ми посіли перше місце серед регіонів України. Зазначені показники було досягнуто в результаті як переоснащення та модернізації існуючих підприємств, так і реалізації низки інвестиційних проектів. Зокрема,

проекту з будівництва зернового перевантажувального терміналу товариства «Нібулон» (вартість проекту - 500 млн грн). Створено 108 нових робочих місць. Завдяки капітальним інвестиціям в галузях промисловості, сільського господарства та науковій діяльності створено виробничу базу товариства «5 Element» у м. Гола Пристань: бюджет інвестпроекту – 1,5 млн доларів, створено 48 нових робочих місць.

У 2017 році на території Білозерського району товариством «Агро-Діло», яке підпорядковано британській аграрній компанії, відновлено та збудовано нові іригаційні системи на площі майже півтори тис. га. Загальна вартість проекту склала 30 млн доларів США. Це один з найпотужніших проектів з відновлення зрошення у минулому році.

Важлива інвестиційна галузь в області – відновлювальна енергетика. Тільки в 17-му році введено в експлуатацію 4 сонячні та потужну вітрову електростанції, що дозволило залучити 115 млн. євро інвестицій та довести загальну потужність всіх об'єктів до 148 МВт. Завдяки започаткуванню роботи цих об'єктів частка виробленої електроенергії з відновлювальних джерел вже збільшилася до 18,3 %.

В поточному році будівництво вітро- та сонячних парків продовжиться. Очікується введення в експлуатацію ще 10 сонячних станцій та двох вітрових на суму близько 470 млн євро (це додатково 235 МВт).

Одним із яскравих об'єктів, що стартував у галузі туризму цього року стало будівництво бази відпочинку біля с. Генічеська Гірка та відкриття аквапарку «OASIS» (вартість проекту – майже 18,5 млн. грн., створено 115 робочих місць). В області вже працюють 3 філії ТОВ «Швейна фабрика «Від» на території Генічеського району та у мм. Гола Пристань і Олешки, де працює 300 осіб. Взагалі, у минулому році в області завдяки реалізації інвестиційних проектів створено майже 600 нових робочих місць. І майже 10 тисяч робочих місць легалізовано, що дозволило суттєво покращити надходження до місцевих бюджетів.

На постійній основі ОДА здійснює співробітництво з представництвами міжнародних організацій в області, активно взаємодіє з іноземними місіями та дипломатичними установами. Протягом 2017 року проведено 60 заходів міжнародного характеру та укладено 30 меморандумів та інших документів про співпрацю, які закладають міцний фундамент на подальшу діяльність у 2018 році.

У минулому році відбувся ювілейний X Міжнародний інвестиційний форум «Таврійські горизонти: співпраця, інвестиції, економічний розвиток», який традиційно став майданчиком для встановлення нових ділових контактів та започаткування нових інвестиційних проектів. Так, укладені меморандуми про співпрацю заклали старт для реалізації проектів майже на 3 млрд євро до 2025 року. Ми супроводжуємо кожен з цих проектів. В цьому році ми маємо на меті провести Інвестиційний форум Херсонщини в столиці нашої держави – у Києві. Він запланований на вересень. Слід відзначити, що така бізнесова активність 2017 року стимулювала залучення більшої частини населення до працевлаштування. Вперше за тривалий період рівень зайнятості населення Херсонщини перевищив загальноукраїнський показник та склав 56,6%. Це дозволило нам піднятися з 14 на 10 місце у

рейтингу регіонів. Рівень зареєстрованого безробіття за рік зменшився майже вдвічі.

У 2018 році ми плануємо створити проект спільного з Херсонським машинобудівним заводом виробництва зернозбиральних комбайнів типу SKIF 280 Superior. Проект вже отримав позитивний експертний висновок Мінекономрозвитку України. Серед планів, які ми ставимо перед собою на цей рік – в першу чергу, створення індустріальних парків на Херсонщині. Пріоритетом для нас залишається саме збільшення кількості робочих місць для жителів області.

Будівництво у 2017 році здійснювалося будівельними компаніями, якими виконано робіт на суму майже 1 млрд грн. Індекс будівельної продукції склав 129,5%. Відновлено роботи з будівництва шляхопроводу по просп. Адмірала Сенявіна – вул. Залаегерсег у м. Херсоні. Розпочаті та продовжуються земляні роботи на об'єкті. На даний час Херсонським заводом «Паллада» здійснюється виготовлення металевих каркасів та їх постачання на будівельний майданчик для улаштування буронабивних паль. Виконуються роботи з буріння свердловин. Виготовлено 20 прогонових балок, які завозяться на будівельний майданчик. Завершені роботи по виносу каналізаційної мережі в районі вул. Паровозної у м. Херсоні.

414 сімей в області поліпшили житлово-побутові умови у результаті реалізації Програми «Власний дім», у тому числі за рахунок придбання, будівництва, добудови, реконструкції тощо. У 2017 році на фінансування цієї програми надійшли заплановані кошти в повному обсязі з держбюджету, з обласного та місцевих бюджетів. Один із пріоритетних напрямків – це реалізація інвестиційних проектів по реконструкції та перепрофілюванню недобудов під житло. У 2017 році добудований 72-квартирний житловий будинок в Чаплинці. Була проведена масштабна реконструкція незавершеної адміністративної будівлі райкому партії.

Власниками квартир стали працівники охорони здоров'я та освіти, учасники АТО, працівники агропромислового комплексу. На даний час розпочато роботи по будівництву 35-квартирного житлового будинку в м. Бериславі та Таврійську. В найближчих планах – у м. Скадовську.

Транспорт області щоденно забезпечує виконання майже 2000 рейсів. Перевезення пасажирів здійснюють 23 перевізники. Маршрутна мережа області складається з 465 міжміських та приміських внутрішньо-обласних автобусних маршрутів. Також в області здійснюється габаритно-ваговий контроль на стаціонарному ваговому комплексі, який розташований на 203 км автомобільної дороги М-14 Одеса – Мелітополь – Новоазовськ. У грудні 2017 року Чорноморському міжрегіональному управлінню Укртрансбезпеки передано обладнання ще для 3-х вагових комплексів.

У 2017 році ТОВ СП «Нібулон» здійснювало регулярні пасажирські перевезення за маршрутом «Нова Каховка – Херсон – Гола Пристань» пасажирськими суднами на підводних крилах «Нібулон-Експрес». На 2018 рік товариством відпрацьовується можливість реалізації проекту «Впровадження контейнерних перевезень (у тому числі рефрижераторних) та навалочних вантажів по р. Дніпро до Республіки Білорусь. Крім того, ТОВ «Амалтея» наразі відпрацьовує проект щодо будівництва сухого порту на території фабрики

ХБК, який увійде в концепцію створення Чорноморсько-Балтійського транспортно-логістичного коридору, що з'єднає вантажні потоки з Ірану та інших країн Близького Сходу з Україною та Європою. Вантажі планується отримувати через Скадовський морський торговельний порт. Транспортування вантажів від сухого порту до Європи відбуватиметься за допомогою залізничного транспорту.

Також у 2017 році розпочато проект стосовно модернізації об'єктів портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських торговельних портів. У грудні 2017 року в Посольстві Литовської республіки в Україні та січні 2018 року в Посольстві Турецької республіки в Україні відбулася презентація техніко-економічного обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства реалізації цього проекту.

Важливим інфраструктурним проектом, що реалізується завдяки спільній співпраці ОДА та обласної ради, є міжнародний аеропорт «Херсон». Аеропорт налагодив співпрацю з авіакомпаніями: «Міжнародні Авіалінії України», Turkish Airlines, «Браво», «АНДА ЕЙР», «ЯНЕЙР», «Українські вертольоти». Мешканці та гості області мають можливість скористатися щоденними регулярними авіаційними рейсами до м. Київ та Стамбул (Туреччина), а також чартерними рейсами до м. Шарм-еш-Шейх (Єгипет). На літній період також діяли чартерні рейси до м. Анталія (Туреччина). У 2017 році через аеропорт перевезено понад 100 тис. пасажирів, що є рекордним показником з часу відновлення його авіаційної діяльності. У 2017 році завершено реалізацію проекту «Відновлювальні роботи покриття РД-1, РД-2, перону в аеропорту «Херсон» – реконструкція». На сьогодні підготовлено інвестиційний проект «Встановлення світлосигнальної системи ВБІ-1 на аеродромі аеропорту «Херсон». Він може реалізуватися за рахунок коштів ДФРР у 2018 році. Загальна вартість проекту складає 62,8 млн грн, з них співфінансування з обласного бюджету – 6,28 млн грн. Також розробляється проект з реконструкції злітно-посадкової смуги аеропорту. На 2018 рік заплановано відкриття нових авіаційних рейсів до Білорусії, Польщі, Болгарії та Туреччини. Минулого тижня ми провели перемовини з компанією РЕНЕЙР та власниками аеропортів Мілану: Мольпенсе та БЕРАМО. Є оптимістичні розрахунки щодо залучення рейсів їхніх бортів до співпраці з аеропортом «Херсон».

Наше спілкування з великими закордонними компаніями та аеропортами надало можливість зрозуміти, що для того, щоб наш аеропорт розвивався належним чином, є необхідність створення державно-приватного партнерства. Це єдиний сучасний шлях для розвитку за європейським вектором. Тож ми ініціюємо залучення приватного партнерства до розбудови аеропорту «Херсон».

Дорожнє господарство у 2017 році відремонтовано шляхом відновлення дорожнього покриття із застосуванням сучасних технологій холодного ресайтлінгу на ділянках доріг загальною протяжністю 28,04 км, зокрема:

- на автомобільній дорозі М-14 Одеса – Мелітополь - Новоазовськ (на Таганрог) – 1,5 км;
- Р-57 Олешки - Гола Пристань – Скадовськ – 6 км;
- в Білозерському районі 6 км до межі з Миколаївщиною;

- на автомобільній дорозі Мар'янське – Берислав – (Р-47) – 14,54 км.

Здійснено ремонт автомобільних доріг загального користування місцевого значення, у тому числі в:

- Білозерському районі: Станіслав – Білозерка;
- Високопільському районі на ділянці дороги Т-22-07 (Т-04-03): Високопілля – Велика Олександрівка – Берислав.

Протягом року здійснено ямкові ремонти загальною площею 278,2 тис. м². З них 75,5 на дорогах місцевого значення. У 2018 році буде продовжено ремонт дороги М-14 Одеса – Мелітополь – Новоазовськ (на Таганрог), заплановано відремонтувати ще 15 км; а також на ділянках доріг: Р-57 Олешки – Гола Пристань – Скадовськ – 6 км.

Крім того, заплановано здійснити капітальний ремонт дороги Т-04-03 Мар'янське – Берислав – мостові переходи (Миловська та Каїрівська балка на загальну суму 65 млн. грн. Також в планах виконати роботи з експлуатаційного утримання на автомобільних дорогах загального користування державного значення на загальну суму 107 млн. грн. З державного бюджету на ремонт автомобільних доріг загального користування місцевого значення на 2018 рік вже виділено майже 320 млн грн.

Планується виконати ремонтні роботи загалом на 47 об'єктах у всіх 18 районах області, а саме: поточний ремонт – 36,5 км; повний комплекс робіт, у тому числі з ямкового ремонту загальною площею 116 тисяч м². Основна увага буде приділятися ремонту автомобільних доріг, які розташовані в курортних зонах Чорного та Азовського морів. В грудні 2017 року обстежено дороги в Голопристанському та Скадовському районах і, як результат, визначено можливість будівництва нової автомобільної дороги місцевого значення Приморське – Лазурне протяжністю 8,5 км.

Слід зазначити, що на мережі місцевих доріг більше ніж 30 років нічого не будувалось, проводились лише ремонтні роботи. Ця нова дорога з'єднає два місця відпочинку на узбережжі Чорного моря, і відкриє нові автобусні рейси.

Сільське господарство – одна із пріоритетних галузей економіки області. За результатами 2017 року, сільгоспвиробниками області збільшено виробництво зернових і зернобобових культур на 275 тис. т., зокрема озимого ріпаку та рису. В 2017 році Херсонщина традиційно зайняла перше місце в Україні по виробництву овочевих культур, вирощених на відкритому та закритому ґрунті. Покращення показників агропромислового виробництва стало можливим також за рахунок розширення площ зрошуваних земель, яких у 2017 році додатково збільшилось майже на 10 тис. га. Зрошення для Херсонщини має стратегічне значення. Це питання підтримано Президентом України, Урядом та народними депутатами. У 2017 році направлено на зрошення 20 млн. грн, а у цьому році вже передбачено 70 млн. грн. Це додатково збільшить площі використання зрошуваних земель, зокрема на 2,5 тис. га в Каховській та Інгулецькій зрошувальних системах.

Водночас ОДА та експерти Світового банку працюють над спільною концепцією відновлення роботи та подальшого покращення зрошувальних систем на півдні України. Крім того, нами ініційоване внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових

прав на нерухоме майно та їх обтяжень», у частині реєстрації права власності на об'єкти інженерної інфраструктури внутрішньо-господарських меліоративних систем та подальшого прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів.

У 2017 році збільшено кількість сімейних ферм на 2 одиниці, що дозволило суттєво підвищити якість молока та збільшити прибутковість особистих селянських господарств. За результатами 2017 року на території області відкрито 3 потужні підприємства.

Експлуатація перевантажувального терміну на 76 тис. т. компанії «Нібулон» значно полегшить логістику агропромислової продукції, зменшивши витрати на транспортування, та дозволить збільшити обсяги експорту аграрної продукції з Херсонщини.

Новостворене товариство «5 Елемент» в Голопристанському районі планує виробляти до 10 т. мінеральних мікродобрив щорічно, забезпечуючи його реалізацію по всьому світу.

У вересні 2017 року компанією «ТерраТарса Україна» у м. Каховка відкрито лабораторію «ТерраЛаб», яка є початком масштабного міжнародного інвестиційного проекту з будівництва заводу також для виробництва комплексних мінеральних добрив.

У 2017 році Херсонщина показала 6-й результат по Україні щодо участі у програмі часткової компенсації вартості вітчизняної сільськогосподарської техніки: 74 Херсонських підприємств придбали 124 одиниці техніки та обладнання на суму 9,7 млн. грн.

Також Херсонщина стала однією з найактивніших областей з участі в програмі здешевлення кредитів: 36 підприємств агропромислового комплексу області в 2017 році отримали фінансову підтримку від держави, загальним розміром 7,7 млн. грн.

За такі досягнення хочу подякувати заступникам голови ОДА Євгену Рищуку та Олександру Адамчику, а також директорам профільних департаментів з: інвестицій – Тетяні Ужвій, агропромислового розвитку – Олександру Паливоді.

Туризм і культура сьогодні відзначили Херсонщину як одну із найбільш відвідуваних територій України. Близько 3,5 млн туристів і відпочиваючих відвідали область у 2016 та 2017 роках. Суттєвим досягненням для нас стали візити 20 тис. іноземних гостей. У 2017 році суб'єктами туристичної діяльності сплачено до бюджетів усіх рівнів майже 24 млн грн, це на 41% більше, ніж у 2016 році. Сума надходжень туристичного збору до місцевих бюджетів становила 2,7 млн грн (це додатково 43%). Херсонщина увійшла у 5 областей-лідерів по сплаті туристичного збору наряду із Львовом, Києвом, Одесою, Івано-Франківщиною.

Відкрито міжрегіональний річковий туристичний маршрут Херсон – Очаків – Кінбурнська коса. Всього за навігаційний період обслуговано близько 10 тис. екскурсантів. В сезоні 2017 року представлено більше 20 нових туристичних продуктів, у тому числі кайтинг, яхтинг, прогулянки на байдарках та квадроциклах, театр під відкритим небом. В результаті зріс попит на різноманітні форми туризму: рибальство та полювання, винний, водний, екологічний та подієвий туризм. Організовано прес-тури до найпривабливіших туроб'єктів області, завдяки чому на центральних телеканалах України «1+1», ТРК «Україна», «ICTV», «СТБ», «Інтер», «Новий Канал» вийшли в ефір сюжети та програми про туристичну привабливість нашої Херсонщини.

В 2017 році в сфері культури на Херсонщині відбувалося багато різноманітних подій. Урочисто відкрито оновлений Новокаховський міський Палац культури, реконструкція якого тривала майже 10 років. Пам'ятники Т. Шевченку встановлені у смт Білозерці, селах Чернобаївці, Софіївці, Широкий Балці, Станіславів, Дар'ївці (Білозерського району), у Новопетрівці (Нижньосірогозького району), Малій Лепетисі (Великопелетиського району).

Відкрито реставрований монумент «Дівчина з кобзою» у смт Верхній Рогачик, пам'ятник кошовому отаману І.Д. Сірку в Каховці, пам'ятний знак та сквер на честь бійців батальйону «Херсон» (м. Херсон), скульптурну композицію захисникам України в м. Нова Каховка. Такі заходи є значущими для розвитку і підтримки культурно-історичного надбання нашої держави.

Після чотирирічної перерви при підтримці ОДА та обласної ради відродився Всеукраїнський благодійний дитячий фестиваль «Чорноморські ігри», який проходив 4-6 серпня в місті Скадовську. Статистика фестивалю вражає і водночас надихає: за три фестивальні дні концерти відвідало понад 60 тис. глядачів, пряму трансляцію дивилося майже 3 млн. глядачів, у заходах фестивалю було задіяно понад 3 тис. дітей.

Розширив свою географію XIX Міжнародний театральний фестиваль «Мельпомена Таврії», який зібрав 32 театральних колективи з 11 країн світу. Значимою подією 2017 року став XII Міжнародний фестиваль аматорського кіно «Кінокімерія», на якому було представлено більше 250 фільмів з 15 закордонних країн світу та з 21 області України. З березня по жовтень на Херсонщині тривала обласна національно-патріотична акція «Ми - українці», у межах якої відбулося понад 1200 заходів, спрямованих на національно-патріотичне виховання молоді. В акції взяли участь 55 бібліотек та 29 загальноосвітніх навчальних закладів області. 140 дітей, учасників дитячого фестивалю бандуристів «Таврійські зустрічі» з різних регіонів України та відомі майстри бандурного мистецтва дарували свою творчість мешканцям та гостям м. Херсона та Скадовська в рамках святкових заходів до Дня незалежності України.

Протягом останніх трьох років продовжувалися охоронно-рятувальні розкопки Червономаяцького археологічного комплексу Бериславського району. У 2017 році за погодженням Міністерства культури України вирішено питання щодо створення сектора «Кам'янська Січ» у селі Республіканець Бериславського району в структурі Національного заповідника «Хортиця».

У грудні 2017 року на Херсонщині провели перший молитовний сніданок. Участь у такому духовному зібранні взяли представники майже всіх релігійних конфесій і деномінацій, керівники виконавчої влади та самоврядування, соціально активні громадяни Херсонщини, волонтери, воїни АТО, командири та військовослужбовці, освітяни, медики та журналісти, підприємці, аграрії та промисловці. Учасники сніданку молилися за Україну та українців, за мир та спокій у рідній державі.

Хочу подякувати за плідну роботу та професіоналізм директорам профільних департаментів – Тетяні Волинець та Світлані Думинській.

Обороздатність області у 2017 році зміцнено, забезпечено оперативне реагування на виклики та за-

грози національній безпеці, збережено спокій на території Херсонської області. Основні зусилля направлені на створення дієвої системи територіальної оборони області, забезпечення належного функціонування підрозділів Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, проведення призову громадян на військову службу. Встановлено відеоспостереження за наявною обстановкою у районах, що межують з територією АР Крим. Для цього придбано 2 безпілотні авіаційні комплекси. ОДА спільно з військовим командуванням у 2017 році було продовжено роботу щодо розміщення на постійній основі на території області підрозділів 57 окремої мотопіхотної бригади. Це забезпечує надійний захист південного рубіжу держави і додає біля 600 млн. грн. товарообігу та біля 90 млн. грн. податків.

На території Херсонської області створено 241-й військовий полігон та окрема військова частина з його обслуговування, що забезпечує його використання за призначенням в повному обсязі, у тому числі при проведенні зборів, підготовці підрозділів територіальної оборони.

У 2017 році військові збори проводилися у межах «Єдиного всеукраїнського стрілецького дня» на добровільній та безоплатній основі. Досвід Херсонської області використано ГШ ЗСУ у інших областях. Проведено більше півсотні якісних занять, що покращило бойову підготовку майже 5,5 т. військовозобов'язаних, з них більше 500 офіцерів.

Зі створенням на Херсонщині ОТГ було активізовано роботу по відродженню на селі місцевої пожежної охорони. У минулому році створено 5 підрозділів місцевої пожежної охорони у Генічеському, Каланчацькому, Високопільському, Великоолександрівському та Скадовському районах області.

ОДА бере активну участь у стратегічних командно-штабних навчаннях, які проводяться на території Херсонської області за планами ГШ ЗСУ, та надає посильну допомогу в їх організації і забезпеченні. Для цього підрозділи Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, які розташовані на території області, закріплені за ОДА, РДА та міськрадами міст обласного значення. Тільки з обласного бюджету було профінансовано заходів оборонного характеру на суму близько 6 млн грн. За сприянням РДА, міськвиконкомів міст обласного значення надано допомогу на загальну суму близько 5,5 млн грн. У 2017 році за участі органів влади було організовано 8 поїздок у райони проведення АТО. За цей час нашим захисникам надано допомоги на суму понад 500 тис. грн, у тому числі мобільні дизель-генератори, бензопили, засоби обігріву, побутова та комп'ютерна техніка, медикаменти, теплий одяг, продукти харчування тощо.

Інформаційна безпека в області вирізняється тим, що підпадає під інформаційний вплив із боку тимчасово окупованої території АР Крим, зокрема через радіо та телебачення. Головним завданням ОДА в сьогоденних умовах є проведення заходів з інформаційної безпеки в області. Завдяки новозбудованій вежі в Чонгарі відновлений радіосигнал українського мовника на територіях Генічеського, Новотроїцького, частини Чаплинського та Каланчацького районів. На сьогодні ці райони отримують радіосигнал на 4-х частотах.

Протягом 2017 року мережа єдиного місцевого повноєфірного мовника радіокомпанії «Херсон ФМ» розширилась майже на третину області, а саме: розпочато мовлення із с. Василівка, м. Генічеськ та с. Чонгар.

У I кварталі 2017 року отримало ліцензії на право телемовлення в цифровому форматі з вежі в с. Чонгар Генічеського району 5 українських телеканалів. Крім того, в грудні 2017 року запущено проект Концерну РРТ з добудови вежі в смт Чаплинка із 92 до 130 м. Активно впроваджується на Херсонщині Проект «Радіо громад». Громади сіл Рикове Генічеського району та Велика Лепетиха отримали ліцензію на право радіо-трансляції на їх територіях. Цей інноваційний проект передбачає встановлення малопотужних радіопередавачів.

Децентралізація на Херсонщині утворила загалом 26 ОТГ, зробила незалежними місцеві бюджети від державного бюджету і створила можливості планування розвитку територій. Держава фінансово підтримує ОТГ та передбачає в державному бюджеті субвенцію на формування інфраструктури їх територій. У 2017 році 12 ОТГ отримали кошти зазначеної субвенції на загальну суму більше 52 млн. грн.

Децентралізація дозволила реалізувати масштабні інфраструктурні проекти, розпочати будівництво нових дитячих садків, зробити освітлення в населених пунктах, відремонтувати школи та клуби, закупити спеціальні транспортні засоби для комунальних підприємств, впровадити інші проекти. Зокрема, реалізовано проекти з реконструкції, термосанізації та капітального ремонту шкіл і дитячих садочків в населених пунктах Зеленопідської, Музиківської і Чаплинської ОТГ. Придбано шкільні автобуси для підвозу дітей до навчальних закладів у Великокопанівській, Тавричанській та Хрестівській ОТГ та проведено капітальний ремонт сільських будинків культури в селах Зелена Рубанівка, Калинівка та Дмитрівка Зеленопідської ОТГ та селі Магдалинівка Чаплинської ОТГ.

Крім того, проведено капітальний ремонт вуличного освітлення в селах Балтазарівка, Нове, Скадовка, Магдалинівка, Червона Поляна, Кудряве, Кучерявово-Лодимирівка і смт Чаплинка Чаплинської ОТГ, населених пунктах Великий Клин, Гладківка, Таврійське, Рідна Україна Гладківської ОТГ, селах Орлове, Кочубеївка, Заградівка, Пригір'я, Новобратське, Микільське, Нова Шестірня, Розівка, Світлівка, Наталине, Рівнопілля Кочубеївської ОТГ.

Придбано санітарні автомобілі для Кочубеївського та Великокопанівського центру первинної медичної допомоги, а також техніку для комунальних підприємств Асканія-Нова, Великокопанівської, Зеленопідської, Каланчацької, Мирненської, Присиваської, Хрестівської та Чаплинської ОТГ. Також проведено реконструкцію артезіанської свердловини в с. Маркеєво Асканія-Нова ОТГ.

У листопаді 2017 року на Херсонщині створена «Асоціація об'єднаних територіальних громад Херсонщини». Таке рішення було прийняте з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Міжнародна спільнота твердо підтримує реформу місцевого самоврядування та територіальної органі-

зації влади на принципах децентралізації та виділяє значні кошти на її впровадження по всій території країни. В Херсонській області діють 6 програм донорів, серед яких є і американські і європейські партнери. До числа переможців однієї з програм Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) увійшли Чаплинська селищна та Присиваська сільська ОТГ. Також на території нашої області впроваджено 7 проектів різних напрямків ЄС/ПРООН на загальну суму майже 2,5 млн. грн. Завершено 7 проектів сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на загальну суму майже 2 млн. грн, в яких брали участь 4 кооперативи в Горностаївському, Чаплинському і Скадовському районах.

В рамках програми «U-LEAD з Європою» з покращення якості надання адмінпослуг у 2018 році заплановане відкриття 26 ЦНАПів в ОТГ України. Минулого тижня Кочубеївська громада Високопільського району першою в області отримала підтримку українських і шведських експертів. Там відкрито новий центр надання адмінпослуг, який надаватиме своїм мешканцям більше 100 видів послуг.

Соціальні та пенсійні, земельні та паспортні послуги, реєстрація бізнесу чи нерухомості та багато іншого отримують «кочубеївці» тепер у себе в громаді. Завдяки децентралізації громади втілюють найсміливіші плани у житті. Ми й далі будемо будувати дитячі садки, школи, дороги, лікарні, освітлювати вулиці, наближувати соціальні послуги до кожного мешканця громади. У 2018 році наша область отримає близько 80 млн. грн., які будуть спрямовані на розвиток інфраструктури громад краю.

Моя щира вдячність за результати роботи у 2017 році всім моїм заступникам, працівникам обласної та районних державних адміністрацій за сумлінне ставлення до виконання своїх професійних обов'язків.

Також висловлюю подяку за сприяння всім органам місцевого самоврядування, зокрема обласній раді та депутатським корпусам усіх рівнів, об'єднаним територіальним громадам, обласним службам, установам, підприємствам та організаціям, правоохоронним органам, захисникам державного кордону, громадським об'єднанням та всім небайдужим, адже досягнення області – це досягнення кожного з нас.

За конструктивну роботу дякую і Народним депутатам України, зокрема парламентарям від Херсонщини: Олександрю Співаковському, Сергію Хланю, Миколі Паламарчуку, Федору Негою, Івану Віннику.

Окремо хочу відзначити плідну співпрацю з Кабінетом Міністрів України й особисту підтримку у реалізації соціально-економічних та інфраструктурних проектів Херсонщини Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана та Президента України Петра Порошенка.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.57:35.07]:303.833.6

Олександр Радченко

головний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України,

Микола Іжа

директор ОРІДУ НАДУ при Президенті України, д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України.

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ФОРМА СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ

У статті проаналізовано та узагальнено сучасні наукові підходи до розуміння ролі громадської експертизи як дієвої форми суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі, розглянуто відповідні форми та інструменти впливу на процеси публічного управління. Зроблено висновки щодо ключового значення громадського контролю та експертизи в демократичному державотворенні в Україні.

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, громадська експертиза, суспільний контроль, публічний діалог.

Oleksandr Radchenko

main researcher of the Research Department,
National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bogdan Khmelnytsky, Doctor of Sciences in Public Administration, full Professor, Honored Worker of Education of Ukraine

Mykola Izha

Director of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Political Sciences, full Professor, Honored Worker of Education of Ukraine

PUBLIC EXPERTISE AS A FORM OF SOCIAL CONTROL OVER THE PUBLIC BODIES IN THE DEMOCRATIC STATE

The article analyzes and summarizes the modern scientific approaches to the understanding of the role of public expertise as an effective form of public control of public authorities in a democratic state. It is emphasized that under contemporary conditions it is fundamentally important to raise the level of civil society participation in administrative processes, especially in the processes of public control over the activities of public authorities at all levels. After all, the main purpose of the state as a political institution, which is institutionalized by the society in order to streamline social existence, is to create conditions for the satisfaction of the interests and needs of citizens, protection of human rights and freedoms.

This key function of the apparatus of public authority of the state cannot be effectively implemented without the adequate social control in its various forms and manifestations. Civil control, as a form of social control, is provided by the associations of citizens and individuals. As practice shows, public control is a function of civil society; therefore, it is a means of involving the population into the management of the society and the state. It is an important form of the implementation of democracy, because it enables the population to participate in public administration and in solving public and social affairs, to influence actively the activities of state authorities and local self-government. One of the forms of public control over the activities of public authorities is the public expertise, as an effective mechanism for coordinating the various (sometimes contradictory) interests of the state, local communities and the population with the general social needs of the state and society.

Public expertise is one of the few forms of public control that is documented in laws and has its widespread institutionalization and socio-political practice as an appropriate technology of feedback among public authorities and civil society, designed to improve the quality of public management decisions and bring them closer to needs and expectations of citizens, to use effectively the available financial, human and other resources at the disposal of public authorities, to reduce corruption risks, to enhance the sustainability and stability of the political system by increasing the level of public confidence in government institutions.

Public expertise plays a key role in the modern concept of «good governance» built on the grounds of effective models

© Радченко О. В., Іжа М. М., 2018.

for the interaction of a wide range of regional development actors whose main goal was to achieve common objectives. According to researchers, the need for a public expertise of the activities of public authorities in Ukraine is due to the high level of closure of state structures, and consequently the lack of clarity of their activities for citizens, and the limited public participation in the implementation of state programs, which causes tension in relations between the government and civil society.

As a result, it was concluded that public expertise as an effective institutional form of public control over the activities of public authorities is one of the key factors of democratic state building in Ukraine, a powerful mechanism for involving public activists in political and managerial processes, reducing corruption manifestations in the activities of governmental bodies and improving efficiency of their activities, strengthening the democratic political regime and the system of public authority aiming to increase citizens' confidence in the government. Such confidence arises during interaction of public authorities and citizens during the public expertise and other forms of civil control.

A series of measures have been proposed on wider introduction of the expertise of public administration bodies in Ukraine on the part of civil society as a whole and on increasing the effectiveness of public expertise.

Key words: public administration, public authorities, public expertise, public control, public dialogue.

Александр Радченко

главный научный сотрудник научно-исследовательского отдела Национальной академии Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого, д.гос.упр., профессор, Заслуженный работник образования Украины,

Николай Ижа

директор ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, д.полит.н., профессор, Заслуженный работник образования Украины.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

В статье проанализированы и обобщены современные научные подходы к пониманию роли общественной экспертизы как действенной формы общественного контроля органов публичной власти в демократическом государстве, рассмотрены соответствующие формы и инструменты влияния на процессы публичного управления. Сделан вывод о ключевом значении общественного контроля и экспертизы в демократическом государственном строительстве в Украине.

Ключевые слова: публичное управление, органы публичной власти, общественная экспертиза, общественный контроль, публичный диалог.

Постановка проблеми

Розгортання процесів публічного управління в постмайданній Україні свідчить, що для створення дійсно ефективної демократичної системи публічної влади в державі хоч і необхідно, але ще недостатньо привести до влади на хвилі революційного піднесення народу нові політичні фігури, сформувані нові владні інституції та проголосити нові цінності державотворення. Принципово важливо підняти на новий рівень участь громадянського суспільства в управлінських процесах, особливо в процесах суспільного контролю за діяльністю органів публічної влади на всіх рівнях. Адже головне призначення держави як політичного інституту, інституційованого суспільством задля впорядкування суспільного існування, – це створення умов для задоволення інтересів і потреб громадян, дотримання і захисту прав і свобод людини.

Ця ключова функція апарату публічної влади держави не може бути ефективно реалізованою без відповідного суспільного контролю в його різноманітних формах та проявах. «Природа громадського контролю, – зазначає С. Вітвіцький, – походить від взаємовідносин влади і громади. Оскільки розвиток суспільства відбувається за умови єдності та боротьби протилежностей між соціумом і державою, між прагненням до необмеженої свободи і необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє основне завдання громадянська еліта бачить у приборканні автократич-

ної експансії держави» [2, с. 103]. Водночас, громадська експертиза діяльності органів державної влади виступає «складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів державної влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі» [15, с. 234].

З обранням європейського вектору розвитку української держави все більшої актуальності набувають механізми громадської участі, залучення населення до процесів політичної життєдіяльності суспільства, впровадження нових, раціональних форм активності громадян, розширення впливу громадськості на формування, ухвалення та реалізацію публічно-управлінських рішень в усіх сферах і галузях розвитку нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика публічного управління через призму суспільного контролю та громадської експертизи доволі жваво дискутується в українському науковому дискурсі серед дослідників науки державного управління, політологів, соціологів, правників. Зокрема, зазначена проблематика лежить у фокусі наукової уваги таких дослідників, як Т. Бельська

[1], С. Вітвіцький [2], А. Крупник [8], Т. Панченко [11], І. Сківський [12], С. Тищенко [14], Т. Хабарова [15] та інші. Проте, серед наукових публікацій все ще недостатньо дослідженим залишається проблематика використання інструментарію громадської експертизи проєктів в публічній сфері сучасної держави.

Мета

Метою даної статті є аналіз та систематизація наукових поглядів на роль громадської експертизи як дієвої форми суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі.

Виклад основного матеріалу

Контроль, як одна із засадничих складових будь-якого процесу управління, є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення. На думку О. Смоляра, «контроль є важливою функцією органів публічної влади, формою впливу народу, населення, громадян на діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо організації виконання норм права, реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина» [13, с. 92].

Історія людства свідчить, що перші форми суспільного (громадського) контролю відомі ще за первіснообщинного ладу, де вони були пов'язані з культурами тотемів і різноманітними заборонами (табу), з тогочасними містичними, релігійними ритуалами. За рабовласницького ладу, наділені контрольними функціями панівні верстви суспільства відстоювали певну систему цінностей, з-поміж яких основною була свобода, економічна незалежність, право володіти нерухомістю та рабами; участь у народних зборах, управлінні державою, яка переважно існувала у формі республіки. Наслідком недотримання суспільних норм була система покарань.

Контроль в епоху раннього Середньовіччя набув дещо інших соціальних ознак, в тому числі й у такому жорстокому прояві, як інквізиція, хоча також проявлявся, зрештою, й у культивуванні вільної людини. Проте, це виявилось у безмежному її самоствердженні, у посиленні індивідуалізму.

У період становлення і розвитку ринкових економічних відносин контроль найбільшою мірою ідентифікувався в етичних нормах протестантизму, відображався через внутрішній самоконтроль людини у виробленні чеснот, що віддзеркалювали специфіку суспільно-економічних відносин, пріоритетом яких стало нагромадження капіталу. Світський аскетизм та ощадливість пропагувалися як головні громадські цінності суспільства. Контроль за дотриманням цих самообмежень ставав своєрідним нормативним приписом для активних членів суспільства.

Період Нового часу ознаменований контролем за дотриманням невід'ємних прав людини, в її переорієнтації на актуальну проблематику, на підтримання демократичних процесів у суспільстві. Реалізацію цих якісних трансформацій перебирає на себе держава, а контроль за її діями поступово стає функцією громадського суспільства.

Функціонування громадського контролю у демократичному суспільстві може розглядатися як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів, головним

з яких є громадський активіст, якому мають створюватися необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу. З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства. У процесі становлення і розвитку громадянського суспільства зростає роль самоорганізації та організації як важливих процесів структуризації суспільних відносин. Сучасність все більше стверджує нові форми суспільно-владної взаємодії, як публічний діалог – рівноправну двобічну симетричну взаємодію органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства з формування, реалізації та контролю основних функцій, покладених суспільством на органи публічної влади [9, с. 117].

Як відомо, розрізняють два види контролю в системі державно-суспільних відносин – державний і громадський контроль (ці дві інституційні форми контролю М. Кравець називає «складовими елементами публічного управління» [7, с. 14]). Державний контроль є ефективним, коли він здійснюється по відношенню до недержавних суб'єктів господарювання, політики, правовідносин тощо. Водночас державний контроль органів державного управління (як і будь-яка форма самоконтролю) є значно менш ефективним інструментом, оскільки завжди має місце інституційний конфлікт інтересів, коли державна інституція перевіряє сама себе й має протистояти спокусі «не помітити» якісь недоліки та власні прорахунки. Тому у випадку контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади більш ефективним вважається суспільний або громадський контроль. Не випадково у країнах ЄС та США громадський контроль «розглядається в якості необхідної, а подекуди і обов'язкової основи демократії. Він визнається одним з найголовніших способів реалізації права приватних осіб на участь в управлінні державними справами» [12, с. 11].

Громадський контроль, як вид соціального контролю, здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому являється способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому «громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері й полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою і неорганізованою) і, по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [2, с. 104].

А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм. Гро-

мадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [5, с. 113; 8, с. 3]. Провідним суб'єктом громадського контролю виступають різноманітні громадські об'єднання, які, реалізуючи свої статутні завдання, захищають інтереси своїх членів [11, с. 273–274]. Формами громадського контролю можуть бути: соціологічні та статистичні дослідження; участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях; громадська експертиза актів органів публічної влади та їхніх проєктів...» [7, с. 15].

Досить поширеною у країнах розвинутої демократії є також і така форма громадського контролю за публічною владою, як громадські ради, які покликані виконувати консультативно-дорадчі функції при відповідних органах публічної влади. Вони являють собою реальну силу, яка є виразником голосу громадськості та забезпечує прозорість роботи державних органів [12, с. 16]. Громадські ради, інституційовані, як правило, у вигляді публічного органу представництва громадськості чи експертно-консультативного органу сполучають як представницькі, так і експертні функції [11, с. 276].

Отже, однією з форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є громадська експертиза як ефективний механізм узгодження різноманітних (подекуди суперечливих) інтересів держави, територіальних громад та населення з загальносоціальними потребами розвитку держави й суспільства. За своєю сутністю, – стверджує С. Тищенко, – громадська експертиза має соціальний характер. Незважаючи на те, що вона може проводитися з будь-яких напрямів і проєктів, громадська експертиза передусім оцінює соціальні чинники й наслідки прийнятих рішень, а також використовує соціальні механізми участі громадян у громадському управлінні... Громадська експертиза спрямована на визначення соціальних ефектів управлінських рішень різного рівня й на різних стадіях управлінського процесу [14, с. 67].

Саме тому Л. Наливайко та Ф. Орешкова визначають громадську експертизу як «складову механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань, діяльність, спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку прийнятих проєктів, нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, для виявлення можливих наслідків, а також визнання їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян, конкретних соціальних груп та підготовки пропозицій для їхнього врахування органами влади у своїй діяльності» [10, с. 207].

Громадська експертиза є однією з небагатьох форм громадського контролю, яка добре прописана законодавчо та має свою поширену інституціоналізацію й суспільно-політичну практику як відповідна технологія зворотного зв'язку публічної влади із громадянським суспільством, покликана покращити якість публічно-управлінських рішень, наближення їх до реальних потреб і прагнень громадян, більш ефективно

використовувати наявні обмежені фінансові, матеріальні, людські та інші ресурси у розпорядженні органів публічної влади, знизити корупційногенні ризики, зміцнити сталість та стабільність політичної системи через підвищення рівня довіри громадян до владних інституцій.

Громадська експертиза займає ключове місце в сучасній концепції «належного врядування» («Good governance»), яка будується на створенні ефективних моделей взаємодії широкого кола суб'єктів регіонального розвитку, основною метою якого стало досягнення спільних цілей. Основні ідеї цієї концепції спрямовано на побудову в межах території активних громадян та їх асоціацій, що на засадах публічного діалогу та партнерства вирішують нагальні проблеми місцевого та регіонального розвитку [3, с. 31]. Як правило, в країнах розвинутої демократії громадській експертизі підлягають ключові публічно-управлінські рішення на усіх щаблях, рівнях та ланках системи органів публічного врядування. Такій експертизі підлягають:

- проєкти нормативно-правових актів, законодавчих ініціатив;
- стратегічні та концептуальні проєкти загальнодержавного розвитку;
- зміни податкової, митної, фіскальної тощо політики держави;
- різноманітні проєкти місцевого та регіонального розвитку;
- генеральне планування забудови та розвитку території міст і населених пунктів;
- бюджети, кошториси та реальні витрати органів публічної влади на виконання певних функцій, завдань та конкретних проєктів;
- поточні публічно-управлінські рішення органів місцевого самоврядування, реалізація яких зачіпає інтереси відповідних територіальних громад і мешканців тощо.

Необхідність запровадження громадської експертизи діяльності органів державної влади в Україні, на думку Т. Хабарової, зумовлена високим рівнем закритості державних структур, а отже, незрозумілості їх діяльності для громадян, обмеженістю участі громадськості у реалізації державних програм, що зумовлює напруженість у відносинах між владою та громадянським суспільством [15, с. 71].

Підсумовуючи проведену розвідку проблематики публічного управління через призму суспільного контролю та громадської експертизи та узагальнюючи науковий доробок окреслених вище дослідників й спираючись на їх пропозиції [9, с. 265; 13, с. 94; 15, с. 71], спробуємо синтезувати низку заходів щодо більш широкого запровадження в Україні експертизи діяльності органів публічного врядування з боку громадянського суспільства в цілому та підвищення ефективності громадської експертизи зокрема:

- стимулювання суб'єктивної зацікавленості громадян та інституцій громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи та контролю за діяльністю органів публічної влади;
- організація навчання громадянського активу з метою формування у суб'єкта громадського контролю відповідного рівня знань – «експертного потенціалу», адекватного поставленим завданням;

- формування в середовищі громадських організацій-суб'єктів громадської експертизи відповідної організаційної культури, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції;
- ресурсне та інтелектуальне забезпечення інституцій громадянського суспільства, необхідне для якісного виконання контрольно-експертної діяльності;
- нормативне закріплення необхідності залучення органами публічної влади зовнішніх експертів при гарантовано забезпеченій їхній незалежності від підконтрольних владних інституцій;
- своєчасне й повне інформування громадськості щодо планування управлінської діяльності органами публічної влади, інформаційна доступність до проектів управлінських рішень;
- забезпечення можливості отримання об'єктивної інформації про бюджетні витрати, економічні, соціальні та політичні результати діяльності органів публічного врядування;
- запровадження сучасних інтерактивних інструментів залучення громадян до експертно-контрольної діяльності шляхом створення спеціальних інтернет-ресурсів (комунікаційні майданчики, блоги, соціальні мережі тощо), де громадяни матимуть можливість отримати інформацію про діяльність органів влади, знайомитися із законопроектами, обговорювати будь-яке питання в режимі реального часу, залишати коментарі та пропозиції тощо;
- процедурне закріплення заборони для органів публічного врядування підготовки та ухвалення управлінських рішень, що безпосередньо стосуються якості та стандартів життя, поточних інтересів громадян, їх прав і свобод, перспектив подальшого розвитку територіальних громад без проведення відповідної попередньої громадської експертизи, розгляду альтернативних пропозицій та отримання відповідного схвалення громади.

Висновки

Таким чином, громадська експертиза як ефективна інституційна форма громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є одним з ключових факторів демократичного державотворення в Україні, потужним механізмом залучення громадських активістів до політико-управлінських процесів, зменшення корупційних проявів у діяльності органів публічного врядування та підвищення ефективності їх діяльності, зміцнення демократичного політичного режиму й системи публічної влади за рахунок зростання довіри громадян до владних інституцій, що виникає в процесі діалогової взаємодії публічної влади та територіальних громадян в ході громадської експертизи та інших форм громадянського контролю.

Доцільно в подальшому продовжувати більш детальний розгляд цієї тематики з метою поглиблення й розширення теорії і практики державотворення.

Література.

1. Бельська Т. В. Демократія участі як спосіб ефективної комунікації між органами публічної влади та громадянським. *Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участі (4 квітня 2008 р., Львів): у 2 ч. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Ч. 2. С. 15–19.
2. Вітвіцький С. Громадський контроль як чинник розвитку демократичної держави. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2014. Vol. 1, Iss. 5. С. 101–108.
3. Гірман О. Закордонний досвід управління регіональним розвитком на основі використання соціального капіталу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 27–32.
4. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики; уклад.: д-р соц. н., проф. Е. А. Афонін, к. і. н., доц. Л. В. Гонюкова, к. держ.упр., доц. Р. В. Войтович. К., 2005. 250 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: *Теорія державного управління* / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» №280/97 від 21 травня 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170–198.
7. Кравець М. О. Громадський контроль у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(2). С. 14–17.
8. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. Вип. № 1, 2007. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
9. Крутий О., Радченко О. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства: монографія. Харків: Вид-во АДНДУ, 2015. 320 с.
10. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Громадська експертиза діяльності державних органів в умовах модернізації українського суспільства. *Молодий вчений*. 2016. № 2. С. 205–209.
11. Панченко Т. В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування. *Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади*: монографія / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. Полтава, 2009. С. 261–276.
12. Сківський І. О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення. *Європейські перспективи*. 2013. № 7. С. 11–17.
13. Смоляр О. А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 91–99.
14. Тищенко С. О. Місце громадської експертизи в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 67–72.
15. Хабарова Т. В. Громадська експертиза діяльності органів державної влади як засада протидії корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2015. № 1151. Вип. 19. С. 232–236.

Оксана Гук

докторант кафедри державного управління

ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України

СИНЕРГЕТИЧНА МОДЕЛЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Публікацію присвячено дослідженню методологічної проблематики. Розкрито специфіку публічного управління в контексті синергетичної парадигми. Обґрунтовано доцільність застосування синергетичної моделі як концептуального методологічного підходу у даній сфері. Розкрито ключові ідеї моделі та сформульовано практичні рекомендації щодо вироблення основних механізмів формування нової системи цінностей в Україні. Доведено, що європейська система цінностей зможе стати для українського суспільства справжнім атрактором, допоможе сформувати чітку правову систему і зміцнить українську державу.

Ключові слова: синергетика, публічне управління, модель, відкрита система, точка біфуркації, атрактор, асимптотична стійкість.

Oksana Huk

doctoral student of Public Administration Department

of LRIPA NAPA under the President of Ukraine

SYNERGETIC MODEL OF RESEARCH OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article is dedicated to research of relevant problems of the establishment of a public administration system in Ukraine. The author has researched the main methodological concepts of social development in the system of humanities. The author has analyzed the main approaches and concepts used by Ukrainian researchers to examine the problem of methodology of a public administration. Famous Ukrainian researches such as Y. Surmin, V. Bakumenko, P. Petrovsky focus on a systematic approach in the study of public administration. Other researchers such as S. Kurdyumov, V. Korzhenko, V. Martynenko, V. Solovyykh, S. Kvitka prefer the methodology of synergy as a basis for research in public administration.

The main idea of the article is that the synergetic model should become a conceptual methodological approach in humanitarian sphere in general and in the science of public administration in particular. Therefore, the main task of this article is formulating key ideas of this model and determining its influence on the system of public administration in Ukraine.

The author argues that the use of a synergetic model in the field of public administration is feasible due to the fact, that society is an open system, capable to self-organization and evolution. The first ones who investigated the processes of self-organization in open dissipative systems were G. Haken, I. Prigozhin and I. Stengers, who are considered to be the founders of synergetic paradigm.

The essential concepts of synergy such as open system, bifurcation point, attractor, asymptotic stability are revealed on the basis of the methodology of the synergetic paradigm which was invented by abovementioned researches. The methodological advantage of synergy, in comparison with other theories, lies in the fact that its subject covers all stages of the universal process of self-organization of an open system. Synergy is based on the principle of probabilistic determinism as opposed to the systematic methodology. The process of managing society is very complex and unpredictable. Public administration requires new highly skilled professionals and sensitive methods of managing open society.

The specificity of the society as a system is that people are able to make a conscious choice at the point of bifurcation, they are able to analyze the post-bifurcation state and correct their own mistakes in choice. However, some modern thinkers, such as N. Taleb, believe that we cannot predict the behavior of a person with freedom of choice. This means that people have alternative ways of development, the choice of which can not be explained only by rational conscious factors, and therefore it is impossible to fully anticipate this path of development. Therefore, we can only analyze the so-called phase portrait of a dynamic social system.

The concept of attractor (relatively stable system with a clear structure) is very important for synergy. But the mechanism of its occurrence has not been researched yet. The author emphasizes the need to develop a system of values. It will be the main attractor of society and will maintain relative stability to external influences. This means that society becomes a new property, called asymptotic resistance. Accordingly, the author substantiates the need to develop clear mechanisms of the formation of a new system of values that corresponds to historical national traditions and time requirements. The new system of social values must guarantee the rule of law, the protection of human freedoms and the involvement of the society in the management system.

The author plans to continue further research in this direction, since it is not sufficiently investigated in Ukraine. The main conclusion of this article states the need to develop clear mechanisms of the formation of a new system of values in Ukraine. Since this is a necessary condition for the construction of the democratic-liberal system of public administration in Ukraine. In our opinion, the European system of values can become a true attractor for the Ukrainian society and help to form a clear legal system and strengthen the Ukrainian state.

Key words: public administration, synergy, model, open system, bifurcation point, attractor, asymptotic stability.

Оксана Гук

докторант кафедри державного управління
ПРИДУ НАДУ при Президенті України

СИНЕРГЕТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Публикация посвящена исследованию методологической проблематики. Раскрыта специфика публичного управления в контексте синергетической парадигмы. Обоснована целесообразность применения синергетической модели как концептуального методологического подхода в данной сфере. Раскрыты ключевые идеи модели и сформулированы практические рекомендации по выработке основных механизмов формирования новой системы ценностей в Украине. Доказано, что европейская система ценностей сможет стать для украинского общества настоящим аттрактором, поможет сформировать четкую правовую систему и укрепит украинское государство.

Ключевые слова: синергетика, публичное управление, модель, открытая система, точка бифуркации, аттрактор, асимптотическая устойчивость.

Постановка
проблемы

Процес управління передбачає врахування складних і різнобічних аспектів суспільного буття, що відбуваються під впливом різноманітних чинників та тенденцій. Для наукового дослідження цього процесу необхідно добре продумати і підібрати оптимальний загальнометодологічний інструментарій.

В процесі розвитку демократичних інститутів, формування громадянського суспільства, система державного управління не може ефективно діяти старими методами. Молода Українська держава повинна зважати на загальносвітові тенденції, пристосовуючи випробувані в інших країнах, та вдосконалювати власні механізми забезпечення задовільного рівня ефективності, підзвітності та моральності адміністративного апарату. Тобто ми вже говоримо про систему публічного управління як окремого напрямку гуманітарних досліджень.

Одним із теоретичних досягнень науки ХХ ст. можна вважати уявлення про соціальну систему, що характеризується відкритістю, саморганізованістю та саморегульованістю. Для аналізу самоорганізації суспільних систем найбільш доцільно, на нашу думку, застосувати синергетичний підхід, запозичений гуманітарними науками з наук природничих. Сьогодні дослідники говорять про різні синергетичні моделі, які використовують у найрізноманітніших галузях, в тому числі в такій міждисциплінарній галузі, як публічне управління.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Розглядаючи проблему синергетики як методологічної основи розвитку суспільства, ми вважаємо за необхідне спиратися насамперед на роботи засновників цієї міждисциплінарної галузі Г. Хакена, І. Пригожина та І. Стенгера, які розробили саму парадигму синергетики. Проблеми застосування методології синергетики у державному управлінні, зокрема, присвячені окремій праці С. Курдюмова В. Корженка, В. Мартиненка, В. Солових, С. Квіткі. Також варто згадати таких дослідників, як Ю. Сурмін, В. Бакуменко, П. Петровський, Н. Фоміцька, які займаються загальними проблемами методології наукових досліджень та їх застосування у науці державного управління.

В останні роки багато вчених за рубежом широко використовують поняття синергетики для дослідження проблем управління хаосом, прогнозування кризових

моментів в умовах глобалізації. Серед цих дослідників на особливу увагу заслуговує Н. Талеб, на ідеї якого ми також будемо опиратися.

Мета

Оскільки проблема застосування синергетичної моделі у галузі публічного управління є малодослідженою, ми поставили собі за мету у даній науковій розвідці обґрунтувати доцільність застосування синергетичної моделі як концептуального підходу до наукових досліджень в цьому напрямку, а також сформулювати ключові ідеї даної моделі.

Виклад
основного
матеріалу

Насамперед вважаємо за необхідне уточнити ключові дефініції. Так термін «управління», як мінімум, можна використовувати у двох значеннях: ширшому і вузькому. У вузькому значенні поняття управління використовуємо як адміністрування, тобто йдеться про управління як високоінституціоналізовану діяльність.

У ширшому значенні це поняття використовується при характеристиці соціуму як цілого, коли йдеться про його впорядкування, регулювання, спонукання до розвитку в бажаному напрямі та в певних заданих параметрах. І це друге, ширше значення нам також слід враховувати, особливо коли нашим завданням є окреслення методологічного інструментарію дослідження.

Щодо поняття «публічне», то цей термін з'явився паралельно з утвердженням республіканської форми правління. Оскільки рес-публіка дослівно – «справа народу» (це відомо ще з давньоримських часів), то саме цій «публіці», тобто народові мають служити і бути підпорядковані усі державні служби та політика, яку вони проводять. То ж зміст слова «публічний» не зводиться до відкритості. Якщо є потреба в перекладі, то в українській мові доцільніше вживати поняття «суспільний» чи «громадський». Однак латиномовний варіант «публічний» цілком прийнятний, і можна так і залишити названі вище словосполучення і домагатися їх поступового перетворення на норму слововжитку в суспільних науках – паралельно з освоєнням нових концепцій сучасної теорії управління.

Тому можна стверджувати, що система публічного управління є не просто елементом широкої соціальної

системи управління, але професійною управлінською діяльністю, яка передбачає широке залучення громадськості, тобто розширення кола суб'єктів управління, а також для якої характерні прозорі та чутливі методи діяльності. Цей надзвичайно складний механізм функціонування системи управління суспільством в його ієрархічному (вертикальному) та мережевому (горизонтальному) вимірах вимагає глибоко продуманої методологічної моделі дослідження.

І якщо найбільш доцільним серед методологічних підходів у сфері дослідження державного управління вважався системний підхід або системний аналіз, то це було закономірно. Ми погоджуємось з професором П. Петровським, який зокрема, зазначає, що «ефективність функціонування системи є виявом її внутрішньої організованості, що досягається оптимальним поєднанням сталості і динамічності її структур та інтеграційних і диференціальних тенденцій» [1]. Саме тому, на його думку, «послідовне проведення системного аналізу державного управління закономірно переростає у розкриття його діалектичної сутності» [2], що вимагає, своєю чергою, з'ясування цілого комплексу чинників цього розвитку при розкритті методологічної основи дослідження управлінського процесу. По суті це означає, що ми неминує мусимо звертатися до принципу детермінізму, який базується на філософському вченні про об'єктивну зумовленість всіх явищ природи, суспільства, окремої людської особистості внаслідок всезагальної причинності.

Однак ще з початку ХХ ст. стало рости усвідомлення того, що весь навколишній світ не може бути описаний законами тільки класичної механіки та діалектики. Люди в практичній діяльності стикалися з явищами, які не могли бути описані в рамках відомих на той період теорій, побудованих для детермінованих систем. Дедалі частіше, особливо з розвитком теорії ймовірності, заходила мова про відкриті системи, які обмінюються речовиною, енергією, інформацією з середовищем і характеризуються невідповідною структурою.

У природничих науках виникла потреба у появі нової теорії, яка змогла б пояснити суть явищ та процесів самоорганізації у таких відкритих системах та появу у них таких властивостей, якими не володіє жодна з цих частин, а також самого механізму цього впливу. В ході вивчення таких складних процесів виникла нова міждисциплінарна наука, основи якої були закладені професором І. Пригожиным, який назвав її наукою про самоорганізацію, або наукою про складне. Пізніше німецький фізик Г. Хакен успішно ввів у науковий обіг вже термін «синергетика», який нині широко використовується. Назва набула поширення в англійській мові через запозичення грецьких слів, які дослівно перекладаються як «спільна дія», і використовується успішно як в природничих науках, так і в гуманітарній сфері.

Сьогодні дослідники говорять про різні синергетичні моделі, які використовують у найрізноманітніших галузях. Для того, щоб вималювати чітку синергетичну модель, яка може слугувати методологічною основою в сфері публічного управління, вважаємо за доцільне спочатку з'ясувати ключові поняття синергетики та її первинну модель у природничій галузі.

Коротко синергетичну парадигму, відповідно до ключових ідей її засновників І. Пригожина та І. Стенгерса [3] можна сформулювати в наступних тезах:

- всі реальні системи у природі є нелінійними і дисипативними (сильно невідповідними), причиною цього є розсіювання, втрата енергії (ентропія), яку система отримує зовні;
- зв'язок між системами здійснюється через хаотичний, невідповідний взаємобмін систем сусідніх рівнів;
- саме невідповідність є необхідною умовою появи нової організації, нового порядку, нових систем, тобто – розвитку;
- коли нелінійні динамічні системи об'єднуються, нове утворення не дорівнює сумі частин, а утворює систему іншої організації;
- невідповідність також пов'язана з адаптацією до зовнішнього середовища, адже система змушена змінювати свою структуру і може перебувати у різних станах, серед яких найпоширенішим є невизначеність;
- системи, що розвиваються, завжди відкриті (обмінюються енергією, інформацією та речовиною із зовнішнім середовищем), за рахунок чого і відбуваються процеси самоорганізації;
- у станах, далеких від рівноваги, починають діяти біфуркаційні механізми, що сприяє переходу до того чи іншого щодо довготривалого режиму системи – атрактора; заздалегідь неможливо передбачити, який з можливих атракторів займе система.

Методологічна перевага синергетики, в порівнянні із іншими теоріями, на нашу думку, полягає в тому, що її предмет охоплює всі етапи універсального процесу самоорганізації: його виникнення, розвитку, самоорганізації та руйнування, тобто весь цикл розвитку системи в аспекті її структурного упорядкування. Окрім того, на відміну від системного підходу, що базується на принципі детермінізму, синергетика базується на принципі ймовірнісного детермінізму, оскільки вона досліджує різні рівні порядку і прояви різної ролі хаосу, а також передбачає цілу множину ймовірних подальших варіантів розвитку на тому чи іншому етапі.

Ми певним чином погоджуємось з дослідником П. Петровським, який вважає, що синергетика є своєрідним продовженням системного підходу [4]. Однак варто зауважити, що синергетична модель є набагато складнішою і на сьогоднішній день вважається найбільш узагальнюючою і найбільш евристично плідною моделлю, оскільки описує механізми взаємопереходів порядку і хаосу в еволюції різноманітних відкритих систем, в тому числі й соціальних. Інколи її називають моделлю методологічного синтезу.

Вважаємо за доцільне запропонувати власне розуміння ключових понять синергетичної моделі, які ми будемо використовувати і в методології публічного управління.

Отже, відкрита система – це система, яка утворюється множиною взаємодіючих частинок; здатна обмінюватися енергією та інформацією з навколишнім середовищем, через це у ній переважають нестійкі стани, тобто вона невідповідна. Під час цього обміну стає важливим розуміння суті ентропії, тобто розсіювання енергії, випромінювання. У точці рівноваги будь-яка складна система має максимальну ентропію і не здатна до самоорганізації. Вона перестає змінювати свій стан, тобто стає закритою.

Серед відкритих систем найбільш невірноваженими є дисипативні системи, які здатні еволюціонувати. У таких системах дуже потужні флуктуації (коливання, відхилення від найбільш ймовірного стану). У динамічно стабільних системах флуктуації зазвичай придушуються за рахунок негативних зворотних зв'язків, що забезпечує збереження структури і стану системи, близького до рівноваги. Але у більш складних відкритих системах, завдяки притоку енергії ззовні і посилення невірноваженості, відхилення з часом зростають, накопичуються і через відносно короткочасний хаотичний стан системи призводять або до руйнування колишньої структури, або до виникнення нового порядку.

Одним із ключових у синергетиці є поняття «біфуркації», тобто особливої критичної точки, в якій хід процесу стає неоднозначним. Тобто це стан вибору даної системи, після якого можливими є різноманітні варіанти її подальшого розвитку: вона може почати розвиток в новому напрямку, змінити свою поведінку, або ж зруйнуватися, якщо флуктуація досягне максимальної сили. До того ж принципово неможливо передбачити: чи стане стан системи хаотичним, чи вона перейде на новий, більш диференційований і високий рівень впорядкованості.

Отже через ці критичні моменти розвитку система може розвиватися в декількох напрямках, тому вона характеризується багатоваріантністю, альтернативністю шляхів еволюції. Але, як вважає дослідник В. Солових, «існує деяка детермінованість у виборі розвитку цих шляхів» [5], так би мовити ймовірнісний детермінізм.

«Коли система, еволюціонуючи, досягає точки біфуркації, – підкреслює Пригожин, – детерміністський опис стає непридатним. Флуктуація змушує систему вибрати ту гілку, за якою буде відбуватися подальша еволюція системи. Перехід через біфуркацію – такий же випадковий процес, як кидання монети ... У разі невірноважених процесів ... флуктуації визначають глобальний результат еволюції системи. Замість того щоб залишатися малими поправками до середніх значень, флуктуації суттєво змінюють середні значення ... Ми пропонуємо назвати ситуацію, що виникає після впливу флуктуації на систему... порядком через флуктуацію» [6].

Гігантські флуктуації, чергуючись, створюють враження хаосу, але насправді система «промацує, яка з флуктуацій найбільше відповідає як стану самої системи, так і зовнішнім умовам» [7]. Будь-яка з них за збігом обставин, а не завдяки детермінованому вибору може стати початком еволюції системи в зовсім несподіваному напрямку.

Для аналізу такої дисипативної системи, зокрема її структури, використовується поняття «фазовий портрет динамічної системи». Його утворюють безліч нерухомих точок і траєкторій у фазовому просторі в певний часовий момент. Коли щільність таких траєкторій стає максимальною, система потрапляє в певне поле тяжіння, яке забезпечує її відносно стійкий стан системи, який у синергетиці отримав назву аттрактор («attract» з англ. – приваблювати). Дослідник В. Солових вважає, що це пов'язано з тим, що «для кожної системи існує певний набір «структур-аттракторів», ... які розсіяні в середовищі. Система, що попадає в поле дії певного аттрактора, починає структуруватися таким

чином, щоб її структура була схожа на структуру-аттрактор» [8].

Отже, система починає еволюціонувати до певного стійкого стану, тобто до аттрактора. Більше того, коли вона у цей момент зазнає відчутного зовнішнього впливу, що виводить її з цього стану, через деякий час вона знову повертається до нього. Така властивість системи, що знаходиться в аттракторі, називається асимптотичною стійкістю.

Управління відкритими нелінійними системами є дуже складним завданням. Перш за все функціонування таких систем залежить від великої кількості елементів, які взаємодіють, а кожна локальна дія або локальне втручання в систему може призвести до зовсім не гаданих глобальних змін.

По суті мова йде про «ефект метелика», відкритий метеорологом Е. Лоренцом у 1961 р. Парадигму «ефекту метелика» Лоренца згадує і сучасний відомий мислитель Н. Талеб: «Помах крил одного-єдиного метелика в Нью-Делі може стати причиною урагану в Північній Кароліні» [9]. Розвиваючи цю думку, він зазначає, що «складні системи відзначаються великою взаємозалежністю (яку складно розпізнати) і нелінійними реакціями. Тут причинні зв'язки – це аномалія; складно зрозуміти, як працює система, якщо дивитися на окремі її частини» [10].

Це потрібно враховувати при виокремленні основних аспектів синергетичної моделі у суспільстві й з подальшим застосуванням використання її як методологічної основи науки публічного управління. В даному контексті мови ми використовуємо поняття управління в ширшому розумінні, бо розглядаємо проблему впорядкування суспільства в цілому, а також його впорядкування, регулювання, спонукання до розвитку в бажаному напрямі та в певних заданих параметрах.

Суспільство, як і людина, є одними з найскладніших відкритих систем, які здатні еволюціонувати. По суті синергетика розкрила основні закономірності еволюції суспільства, трактуючи соціальні революції як точки біфуркації. Аналіз синергетичних моделей еволюції складних систем дозволяє, зокрема, отримати пояснення такому важливому феномену як періодичність в історії. Цей феномен описав, зокрема, А. Тойнбі, вивчивши 21 цивілізацію за останні три тисячі років. Він дійшов до висновку, що як і розвиток цивілізації, так і її розпад, це безперервний процес зі своїм неповторним ритмом, і що основою цього ритму є такт «Виклик – Відповідь» [11]. Хоча при цьому автор підкреслює, що причина генези цивілізації ховається не в єдиному факторі, а в комбінації декількох, і «це не єдина сутність, а відношення» [12]. Власне мова йде про синергетику як спільну дію.

Однак перенесення синергетичної моделі зі світу природи у світ суспільства вимагає обачності та скрупульозності дослідження. Основна особливість соціальної системи, яка складається з людей, полягає в тому, що вони можуть робити свідомий вибір у точці біфуркації, здатні аналізувати постбіфуркаційний стан і враховувати та виправляти власні помилки у виборі. Адже деякі з цих помилок можуть призводити до деградації, а то й самознищення.

Така точка зору не викликала б сумнівів у представників класичної раціональної парадигми. В сучасному світі з позиції представників філософії постмодернізму

ця позиція викликає серйозні застереження. Їх можна сформулювати словами Н. Талеба: «Знаючи всі можливі функції фізичної системи, теоретично можна передбачити її поведінку в майбутньому. Але тільки в таку систему внести «людський фактор», як всі процеса зводяться нанівець. Це зовсім інше завдання: передбачити майбутнє для системи, елементами якої є люди, які є живі і наділені свободою вибору» [13].

Якщо спробувати акцентувати увагу саме на раціональному підході, як найбільш оптимальному варіанті, то тут варто зважити на наступні моменти. Щодо флуктуацій, то суспільство як відкрита система може прогресивно розвиватися тільки в тому випадку, якщо різноманітні випадкові відхилення будуть детально аналізувати, скрупульозно досліджувати всі без виключення можливості системи й обирати найкращу з них.

Окрім того, важливо наголосити на тому, що обмін енергією у суспільному вимірі – це насамперед інформаційний обмін, який відбувається між відкритими соціальними системами. Кожна точка біфуркації вимагає зробити правильний вибір в інформаційному полі, а то й створити нову інформацію, нову ідею. В сучасному інформаційному суспільстві причиною як внутрішніх, так і зовнішніх флуктуацій є різноманітні інформаційні потоки, зазвичай хаотичні. Загострюється чутливість системи, порушується її рівновага, знову точка біфуркації, вибір, адаптація, система запам'ятовує інформацію, відбувається формування певної системи цінностей. І ось саме через генерацію ціннісної інформації, на нашу думку, у відкритій соціальній системі є можливою побудова атрактора в певному фазовому просторі.

Механізм виникнення атрактора у синергетиці до кінця не досліджений, в цьому полягає основна проблема. Але якщо під атрактором розуміють відносно стабільну систему з чіткою і стрункою структурою, актуальним постає питання, що саме у суспільстві може виступити таким каркасом для побудови цієї структури. На нашу думку, такою основою може бути стала система цінностей конкретної соціальної системи. Саме вона дозволить утримувати відносну стійкість перед зовнішніми впливами, не закриваючи суспільства. І навіть, якщо певна інформація зовні буде виводити відкриту систему з цього сталого стану соціальної рівноваги, завдяки асимптотичній стійкості, система знову буде повертатися в атрактор, який вибудований власною системою цінностей.

Висновки

1. Суспільство – складна відкрита система, для якої характерний процес самоорганізації; в цій системі постійно існують альтернативні шляхи розвитку, вибір яких не можна пояснити лише раціональними свідомими чинниками, а значить неможливо повністю спрогнозувати чи передбачити цей шлях розвитку.

2. Управління такою відкритою системою є надзвичайно складним, непередбачуваним. Методологічною моделлю дослідження цього процесу може бути лише синергетична модель, яка пояснює функціонування таких відкритих, дисипативних систем, що еволюціонують, і таким чином демонструє новий методологічний підхід до управління ними.

3. Головним принципом управління такою складною і відкритою системою як суспільство є не сила, не жорстка централізація влади, не тотальний контроль,

а гнучкі, вірно зорганізовані, впливи на структуру системи, наближення її до рівня атрактора, який зможе утримувати систему в стані відносної рівноваги.

4. Не слід допускати закостенілості та закритості системи, оскільки це призводить до її самознищення; не боятися робити помилки у виборі, але чітко їх аналізувати і не повторювати в майбутньому, гнучко шукати власний шлях розвитку у цьому відкритому світі.

5. В точках біфуркації суспільства вибір подальшого шляху розвитку на пряму залежатиме від рівня освіченості та відповідальності його членів загалом. Це вимагає зосередження основної уваги системи публічного управління на сфері освіти, науки, інформаційної політики та піднесення рівня духовної культури, яка постає квінтесенцією соціального організму.

6. Для надання асистоматичної стійкості суспільній системі без її закриття, основні зусилля в сфері публічного управління повинні бути спрямовані на вироблення сталої системи цінностей, що відповідає історичним національним традиціям та вимогам сьогодення, гарантує верховенство права, захист свобод людини та залучення широких верств до системи управління і, своєю чергою, сприяє формуванню громадської активності та відповідальності кожного за рівень життя у цій системі.

7. Як підсумок, варто зазначити, що проблема вироблення синергетичної моделі як концептуальної методології публічного управління є надзвичайно перспективною і потребує подальших досліджень в даному напрямку. Головний висновок цієї наукової статті полягає в усвідомленні того, що європейська система цінностей може стати для українського суспільства сьогодні справжнім атрактором, допоможе сформулювати чітку правову систему і зміцнить українську державу. І саме ця система цінностей є необхідною умовою побудови демократично-ліберальної системи публічного управління в Україні.

Література.

1. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. С. 89.
2. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління: навч. посіб. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. С. 95.
3. Пригожим І., Стенгерс І. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. Москва: Прогресс, 1986. 432 с.
4. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. С. 14.
5. Солових В. П. Синергетична модель державного управління. *Теорія та практика державного управління*, 2015. Вип.1. С. 3–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_1_3.
6. Пригожим І., Стенгерс І. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. Москва: Прогресс, 1986. С. 236–238.
7. Пригожим І., Стенгерс І. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. Москва: Прогресс, 1986. С. 56.
8. Солових В. П. Синергетична модель державного управління. *Теорія та практика державного управління*, 2015. Вип.1. С. 6.

9. Талеб Нассим Николас. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. 2-е изд., доп. ; пер. с англ. Москва: КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2015. С. 324.
10. Талеб Нассим Николас. Антихрупкость. Как извлечь выгоду из хаоса; пер. с англ. Н. Караева. Москва: КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2015. С. 25.
11. Тойнби А. Постижение истории. Москва: Прогресс, 1991. С. 113.
12. Тойнби А. Постижение истории. Москва: Прогресс, 1991. С. 106.
13. Талеб Нассим Николас. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. С. 303–304.

Зіновій Коваль

доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

УПРАВЛІНСЬКИЙ ВИМІР ДЕЯКИХ МЕНТАЛЬНИХ КОДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІЇ В УМОВАХ ПЕРМАНЕНТНИХ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ

Публікація присвячена управлінському аналізу деяких ментальних кодів загальної стійкості української нації в умовах перманентних інформаційно-психологічних загроз. Розглядаються концептуальні підходи до визначення якісних характеристик суперечливих ментальних кодових виявів української нації в умовах перманентного інформаційно-психологічного тиску на неї як ззовні, так і з середини.

Ключові слова: психологічна стійкість, інформаційно-психологічний тиск, український культурний простір, комплекс захисних стратегій як механізмів ефективного державного управління.

Zinoviy Koval

Associate Professor, State Studies and Law Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

MANAGERIAL MEASUREMENT OF SOME MENTAL CODES OF GENERAL SUSTAINABILITY OF UKRAINIAN NATION UNDER CONDITIONS OF PERMANENT INFORMATIONAL AND PSYCHOLOGICAL THREATS

The publication is devoted to the management analysis of some mental codes of the Ukrainian nation's persistence in the conditions of permanent information and psychological threats. Conceptual approaches to the definition of qualitative characteristics of contradictory mental code manifestations in the Ukrainian nation under the conditions of permanent information-psychological pressure both from outside and from within are considered.

Formulation of the problem in general: Under the pressure of aggressive circumstances of the last century, in terms of permanent information and psychological threats, some mental sustainability codes of Ukrainian nation occurred negative changes that need to analyze and organize work on their correction, using mechanisms appropriate management strategies. This problem is partially seen in the works of Ukrainian scientists such as E. Libanov, S. Zlupko O. R. Fedyshyn, P. Kraluk, and journalists and writers such as O. Listopad, E. Hendin, W. Yeshkilev, O. Pokalchuk. Zeno Smith who is a Belgian diplomat of Ukrainian origin also touches this issue.

Allocation of previously unsolved parts of a common problem. The subject of managerial measurement of some mental code changes of the Ukrainian nation has been poorly researched. In conditions of destructive information-psychological influence, when weapon of mass information and psychological defeat is openly used against Ukraine, an undeclared hybrid war is being waged, and the problem of preserving and strengthening its information and psychological stability becomes particularly acute.

The purpose of the article is to define the conceptual approaches by analyzing national mental code changes to the state management by strengthening the information and psychological stability of the Ukrainian nation.

Key words: Psychological resilience, information psychological pressure, Ukrainian cultural space, a complex of protective strategies as mechanisms of effective state management.

Зиновий Коваль

доцент кафедри права и законотворческого процесса
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ НЕКОТОРЫХ МЕНТАЛЬНЫХ КОДОВ ОБЩЕЙ СТОЙКОСТИ УКРАИНСКОЙ НАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПЕРМАНЕНТНЫХ ИНФОРМАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ УГРОЗ

Публикация посвящена управленческому анализу некоторых ментальных кодов стойкости украинской нации в условиях перманентных информационно-психологических угроз. Рассматриваются концептуальные подходы к определению качественных характеристик противоречивых ментальных кодовых проявлений в украинской нации в условиях перманентного информационно-психологического давления как извне, так изнутри.

Ключевые слова: психологическая стойкость, информационно-психологическое давление, украинское культурное пространство, комплекс защитных стратегий как механизмов эффективного государственного управления.

Постановка проблеми

Під тиском агресивних обставин минулого століття, в умовах перманентних інформаційно-психологічних загроз, у деяких ментальних кодах стійкості української нації сталися негативні зміни, які необхідно проаналізувати та організувати роботу над їх виправленням, застосовуючи механізми відповідних управлінських стратегій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дана проблематика частково розглядається у роботах українських вчених Е. Лібанової, С. Злупка, О. Губко, Р. Федішина, П. Кралюка, публіцистів та письменників О. Листопада, Є. Гендіна, В. Єшкілева, О. Покальчука.

Також цієї теми торкається бельгійський дипломат українського походження Зенон Коваль.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Тема управлінського виміру стійкості деяких ментальних кодових змін української нації є малодослідженою. В умовах деструктивного інформаційно-психологічного впливу, коли проти України відкрито застосовується зброя масового інформаційно-психологічного ураження, ведеться неоголошена гібридна війна, особливо гостро постає проблема збереження і підсилення її інформаційно-психологічної стійкості.

Мета

Мета публікації – окреслення концептуальних підходів, через аналіз національних ментальних кодових змін, до державного управління зміцненням інформаційно-психологічної стійкості української нації.

Виклад основного матеріалу

Життєдайна енергетика української землі, наш національний культурний простір не одне століття забезпечують українців природною стійкістю. Саме завдяки їм український етнос зберігся, вижив, незважаючи на те, що зовнішні чинники складалися для нього більш ніж несприятливо, а подекуди – катастрофічно. Інші етноси в таких агресивних не життєдайних умовах давно зникли б з лиця Землі, український ж етнос продовжує боротьбу за місце під Сонцем на своїй споконвічній землі у центрі Європи. Не даремно ж Наполеон говорив про те, що духовна сила відноситься до фізичної як три до одного, а географія країни стає її долею.

Особливо відчутний удар по українському етносу був нанесений у буремному ХХ столітті. Столипінські переселення українських селян на Схід, де згодом на чотирьох українських клинах (Зеленому, Сірому, Жовтому та Малиновому) проживало до 10 мільйонів українців. Хвилі перших українських еміграцій на Захід, в Канаду. Дві світові війни (1914–1918; 1939–1945), три голодомори (1921–1923; 1932–1933; 1946–1947), дві громадянських війни (1918–1921; 1944–1954) та супроводжувані ними серії жорстоких політичних репресій з депортаціями з історичних українських земель (операція «Вісла»), а також перманентна політика цілеспрямованої русифікації та аварія на Чорнобильській АЕС, занадто боляче далися взнаки Україні. Так, за офіційними даними, оприлюдненими ще за часів існування СРСР, населення України тільки з 1 січня 1941 року до 1 січня 1945 року зменшилося із 40,9 млн. до 27 млн [9].

Перша четверть ХХІ століття також не принесла полегшення українцям: анексія Криму і окупація частини Донбасу з масовим переселенням півтора мільйона громадян, руйнівними соціальними хвилями черговий раз накривають багатостраждальний Український народ та його землю. Тобто, саме українці вже більше 125 років, в центрі Європи, несуть на своїх плечах основну вагу смертельних світових загроз і негараздів та при цьому стійко залишаються окремим свідомим народом, перед яким не раз захищена ним Європа в неоплатному боргу.

Не дивлячись на об'єктивні негаразди, чудо стійкості сталося завдяки природній життєдайності української землі, міцному генофонду Українського народу, його самоорганізації. Так, від природи українці набули фізичну та ратну вправність, високу творчу розвинутість й побутову самодостатність, психологічну витривалість та розбірливість, чесний торговий хист, схильність до народовладдя та самоврядування, тягу до знань, а також потенціал інших необхідних цінностей, що сформували національний характер та культурний простір.

Кожен народ має як свої сильні, так і слабкі сторони. Саме на це вказує український дослідник Олексій Губко, підкреслюючи, що основні наші вади започатковувались з таких рис, як природна м'якість, делікатність, поступливість, скромність, що межує з самоприниженням, з готовністю визнати свою вторинність, меншовартість. Але водночас під позірною м'якістю, поступливістю, делікатністю українців ховається генетично затверділа національна стійкість і саме вона допомогла нам не переступити останню, смертельну межу [4].

Впродовж ХХ-го та першої чверті ХХІ століть проти українців приховано застосовувалися особливі методи та засоби потужного інформаційно-психологічного тиску, зовнішніх маніпулятивних психологічних впливів, системних смислових антиціннісних атак, цілеспрямовано реалізовувались управлінські заходи з перетягування до таборів чужих еліт кращих представників української нації. Саме інформаційно-психологічна зброя поневолювачів завдала нашій ментальності відчутних втрат. Не одне покоління українців імперія масово фізично та психологічно розстрілювала. І сьогодні саме інформаційно-психологічні загрози стоять на перешкоді нашого повернення до дому, в Європу.

Перманентні атаки управлінського та психологічного характеру наших сусідів, з метою ослабити українську життєдайну енергетику, завжди супроводжувались нашими втратами із сфери українського культурного простору як захисного шару від всіляких руйнувань та шкідливого чужого опромінення. Цей український захисний культурний шар регулярно отримував пошкодження і вимагав певного часу та неймовірних зусиль для свого відновлення. Щоб у майбутньому Український народ та його суверенний національний культурний простір не зазнавали таких чутливих втрат – Україні вкрай потрібен комплекс захисних стратегій, як механізмів ефективного державного управління, здатних забезпечити їй безпечне й гідне місце серед європейської спільноти в нашому, вкрай вразливому інформаційному світі. Напрацювання та використання національних інформаційно-психологічних стратегій суттєво посилять стійкість Української держави, українського суспільства, української особистості.

Для цього необхідно, все ще олігархічну за своїм характером державу України, переформатувати в Українську державу середнього класу з ефективним управлінням та самоврядуванням. Треба навчитись вдало використовувати свої сильні сторони, ефективно діяти асиметрично. Проти противника доречно використовувати його ж силу, нехай він сам себе поборює. Україна – перша лінія захисту Європи і лінія ця має бути стійкою. Працювати на стійкість своєї першої лінії захисту повинна усвідомлено залучена і вся Європа. Україна, яка об'єктивно стоїть на захисті першої лінії оборони, повинна бути в економічному, політичному та ціннісному вимірах – стійкою, але багато в чому розраховувати на саму себе.

У національній стратегії стійкості українці повинні відштовхуватись від своїх сильних ментальних кодів сторін. Спасіння України – в успішній реалізації принципів політичного та економічного патріотизму. Закриття економічних циклів конкурентно-спроможних виробництв – стратегічне завдання Української держави. Не доречно закуповувати за кордоном те, що можна і життєво необхідно виробляти у себе, з високою доданою вартістю. Не захоплюватись запрошеннями іноземних «фахівців», витісняючи своїх кращих і дешевших менеджерів. Українську державу необхідно зміцнювати зсередини, диверсифікуючи політику стратегічних партнерств. Не дозволяти країнам-партнерам вибудовувати свої інтереси з Україною тільки їм на користь. Зовнішні зв'язки повинні бути збалансованими. Могутня Українська Армія плюс ефективна територіальна оборона, дієві й оперативні спецслужби – запорука стійкої національної безпеки.

Україна може і повинна створити свій стійкий національний інформаційний щит, для цього у неї є промислові, наукові й інтелектуальні потужності. При цьому голос України, телевізійна картина з України повинні досягати усіх куточків планети Земля. Передова, наступальна інформаційна політика, пропаганда своїх зовнішньополітичних кроків і успіхів – стратегічне завдання Української держави, без вирішення якого неможливий успішний рух вперед.

Всю інформаційно-психологічну діяльність з досягнення Україною стійкості необхідно, як це засвідчує європейський досвід і не тільки він, вести суто на національних засадах. Саме Європа винайшла поняття «національна держава» і «націоналізм». Усі європейські держави виростили на ґрунті націоналізму. Не можна ототожнювати «нацизм» і «націоналізм», адже нацизм – це шовінізм, расизм, а націоналізм – це любов до своєї нації, народу, етносу. Нація – етнос, у тілі якого працює Конституція, це – спільнота вільних громадян. Саме націоналізм кладе почуття патріотизму в основу своєї ідеології і практики. Націоналізм – це перетворення відданості своїй нації на тверді принципи та програми. (Короткий оксфордський політичний словник). Не даремно Іммануїл Кант у кінці 18 століття пророче зауважив, що «Європа або створить спільноту національних держав з республіканською формою правління і тоді пануватиме довічний мир, або шлях європейцям простелиться на такий собі цвинтар людства». Об'єднання на ґрунті націоналізму можливе і після здобуття державної незалежності, навіть упродовж тривалого часу, якщо цій незалежності є перманентна загроза. Так сталося в сучасному Ізраїлі. У

цьому відношенні Короткий оксфордський політичний словник пише наступне: «Як і чимало форм націоналізму, сіонізм, будучи його окремою формою, толерантно ставиться до значного ідеологічного розмаїття: можна бути релігійним або світським або світським сіоністом, вірити в капіталізм чи соціалізм у державі Ізраїль». За висловом знатного мислителя Франца Фанона «націоналізм є ліками, необхідними для лікування людства від недуги колоніалізму в усіх її вимірах». Але при цьому слід пам'ятати, що передозування будь-яких ліків може тягнути за собою неприємні, а часом і смертельні наслідки [3].

В Україні – великий запас життєздатності, вважає Євген Гендін – український громадський діяч, сатирик і музикант. У нас немає ординської ментальності. Ми – не країна рабів. У нас більше волелюбності, анархічності. Інколи це шкодить, часом іде на користь [2].

Те, що українська нація має внутрішні фізичні й психологічні резерви щодо виживання в екстремальних умовах, стало явним після відомих подій 2014 року. Соціолог, доктор економічних наук Елла Лібанова високо оцінює запас міцності українського суспільства. Сьогодні, на її думку, іде нормальне формування культури, адекватної поведінки та сприйняття українським суспільством того, що діється навколо нас. Але наш запас міцності зараз знаходиться на фазі затягування процесу супротиву нав'язаній нам агресії. Далі перед нами все одно гостро встане питання: або перемогти, або відтягувати фазу знищення якомога далі. Також соціолог відмітила, що населення України деструктивні сили свідомо заганають, в ході інформаційно-психологічної війни, у стрес, щоб сформувати почуття безвиході та наблизити фазу знищення. Одним із чинників, що підвищують психологічну стійкість населення України Е. Лібанова вважає в нашій непоганій системі вищої освіти, що підтверджується високим світовими рейтингами, яка стає буфером від бідності. Адже людина з вищою освітою більш стійка до стресів та економічних негараздів та нам потрібно скорегувати вищу освіту, зблизивши її з потребами ринку праці [10].

Бельгійський дипломат українського походження Зенон Коваль також зауважує, що українська земля має в собі якусь містику, особливу енергетику. Скільки цивілізацій зникло без сліду, скільки знищили українців за останні століття, але Україна відроджується й існує [8]. Саме, напевно, тому за даними опитування Центру Разумкова 92% громадян України вважають себе етнічними українцями і лише 6% – етнічними росіянами. Тобто, не дивлячись на страшний кількасотрічний прес-терор нашого сусіда, що записав себе братом, українська незнищенна нація, як Фенікс із попелу, повстала знову у своїй більшості усім ворогам на подив. Чи не краще не ворогувати з Україною, а навчитись жити в цивілізованому мирі, як сусід з добрим сусідом [1]?!

Отже, Український народ черговий раз історично довів свою природну та фізичну стійкість, право на життя на своїй споконвічній етнічній території. Але, при цьому, в довготривалих битвах він отримав чимало травм, в першу чергу, психологічних. Тому все ще дається взнаки психологічний комплекс меншовартості, накинута нашому народові у століття його напівколоніального бездержавного життя. Заниженою залишається і його здатність до структурованої та оперативної самоорганізації, протистояння омані. Україн-

ська національна церква організаційно і психологічно змушена ділити свою екуменічну територію з деструктивною діяльністю церкви іншої держави.

На сьогоднішній день Український народ, його активне громадянське суспільство і національна еліта все ще не спромоглися на утримання у своїх руках українських за духом і буквою ЗМІ, що знаходяться сьогодні у людей з подвійним, а то і потрійним громадянством. Тому Український народ не може оперативно довести до світової спільноти саме своє бачення розвитку тих чи інших національних і міжнародних проблем. За нього часто говорять олігархічні ЗМІ, маніпулюючи при цьому реальністю і народними прагненнями. Саме зараз, на етапі неоголошеної проти України гібридної війни, на перший план виходить потреба у розробці та реалізації національних стратегій стійкості, і не в останню чергу – стійкості інформаційно-психологічної.

Культура нації – всьому голова, особливо на крутих історичних поворотах. У теперішній Україні, вважає письменник Володимир Єшкілев, ми тільки починаємо розуміти себе, шукати свою роль у світі. І зрілого громадянського суспільства в Україні також поки що немає, адже його члени – це свідомі платники податків, які на власні гроші себе забезпечують. Але наші зміни пришвидшує неоголошена нам сусідом війна, яка всім дозволила відчутти масштаб України, посилити комунікаційні зв'язки між собою. На фронті люди з різних регіонів почали між собою окопний дискурс. Виникла низова комунікація (побратимство – З. К.), якої не було. Це і є становлення нації [5].

Український науковець Петро Кралюк, аналізуючи плюси і мінуси українського індивідуалізму, вказує нам на агресивну ментальність сусідніх народів, що пішли від угро-фінів, які звикли завойовувати і не здатні до компромісів. Саме стійкої ситуативної агресивності нам, українцям, і бракувало на крутих історичних поворотах, щоб не втрачати своє [7]. Якщо прискіпливо порівняти деякі складові частини ментального коду української нації, то приходиш до попереднього висновку, що кидається у вічі: сильні сторони української нації переплетені з їх слабкими, від тих історичних травм, що отримала українська нація, особливо за останні чотири століття свого життя.

Так, наша природна психологічна витривалість ослаблюється отриманими в ході боротьби за існування зайвими поступливістю та не конфліктністю. Наша невинна прогресивна тяга до справедливості кожен раз псується зайвою повагою, компромісною толерантністю до ворогів. Доведена історична самодостатність Українського народу послаблюється все ще не самодостатністю його еліти. Ратна вправність псується схильністю до старих прийомів у діях. Здорово фізична сила підривається недостатнім цивілізованим потенціалом агресивності. Процес всенародного визнання кола національних інтересів послаблюється часто їх політичною упередженістю. Наявність могутнього потенціалу своїх національних цінностей нівелюється легкістю сприйняття не кращих чужих. Наш чесний торговий хист часто втрачає від невміння наполегливо відстояти свою справжню ціну. Історична схильність до народовладдя послаблюється рефлексивністю, замість організованої наступальності. Історично українська нація консолідується більше через жертви та загрози, а роз'єднається часто через своїх героїв?!

Український фахівець в аграрній сфері, керівник групи компаній «Шувар» Роман Федішин, аналізуючи деякі ментальні особливості українців, вказує на те, що Україна ділиться не на схід і захід, а на село і місто. Тому, зберігши і зміцнивши село, ми збережемо й зміцнимо Україну. Не створивши європейського села, ми ніколи не збудуємо європейську державу, але можемо втратити те, що маємо. Ніхто так не захищатиме землю, як людина, що на ній працює. Для України є один стратегічний і перспективний шлях – відродити село і дати в бюджет високий прибуток. І це готове зробити дрібне фермерство, яке буде сімейно вкорінене в українську землю і стане її справжнім вічним психологічно стійким господарем. Дрібні господарства тим і ефективніші, що можуть собі дозволити високу варіативність виробництва сільськогосподарської продукції, чого не можуть великі сільгоспвиробники, які показують темпи падіння свого виробництва до 40%, а в той же час дрібні підприємства дають 50% приріст [12].

Професор Степан Злупко нагадує нам, що економічні світогляди нашого Кобзаря також ґрунтувалися на необхідності господарської свободи в індивідуально-родинному господарюванні на селі. Особливою окрасою Шевченківської економічної моделі є акцент саме на економічній активності в подоланні рабсько-жебрацької психології. У Шевченка у тісній сув'язі перебувають господар-власник, знамениті технічні винаходи, «апостол правди і науки», правитель з праведним законом, тверда воля, соціальна справедливість, людська гідність [6]. Тільки сукупно, у взаємодії ці фактори здатні забезпечити динамізм поступу і вільний розвиток українців на своїй землі, з їх свободою господарювання через фермерське самоуправління. Саме фермерське самоуправління, добровільна самоексплуатація на своїй землі здатні вилікувати й подолати деякі набуті негативні наслідки у наших ментальних кодах.

Відомий український публіцист Олег Покальчук вважає українську націю недокомунікованою (недо-спілкувалися, не домовилися, не дожили, не доробили, а з'ясовували досунки). У нас часто виходить процес заради процесу, без потреби у фіксованому результаті. Тому відомі у нас телеформати часто паразитують на цій соціально-психологічній рисі вітчизняної аудиторії: люди хочуть поговорити, хочуть процесу. Саме звідси незглибна народна любов до серіалів, бо вони тривають і тривають. У нас існує запит на раціональне, але відповідь дається саме на емоційне. Отож ми стаємо людьми вічного творчого процесу і це не є недорозвиненістю, а просто стало культурною особливістю, яка потребує корекції [11].

Аналітики схиляються до думки, що найбільш впливовими гравцями майбутнього стануть ті, хто зможе переконувати людей або маніпулювати ними. Створення новітніх міфів, привертання уваги й культивування довіри будуть ґрунтуватись на адресних, фрагментарно співпадаючих інтересах та цінностях. В наш інформаційний вік комунікативні технології все більше виступають в ролі опосередкованих управлінців, спочатку на особистісному рівні, пізніше на загальнонаціональному. Сьогодні у кожного появляється свій індивідуальний голос, який може почути уся світова мережева спільнота. Наступає той момент, коли один воїн за правду і справедливість зможе успішно вступити у дво-

бій навіть з державою, за умови, що буде підтриманий світовою мережевою спільнотою. На фоні послаблення діяльності партій і втрати довіри до них все це зробить політичні результати і вибори непередбачуваними, але від того не менш маніпулятивними. Щоб не залишатись об'єктом деструктивного інформаційно-психологічного впливу, необхідно опанувати практику опори в державному управлінні на сильні ментальні коди загальної стійкості української нації в умовах перманентних інформаційно-психологічних загроз.

Висновки

Управлінський вимір деяких ментальних кодів загальної стійкості української нації в умовах перманентних інформаційно-психологічних загроз демонструє, що вона історично довела свою природну та фізичну стійкість, право на життя на своїй споконвічній етнічній території. Але, при цьому, в довготривалих битвах вона отримала чимало травм, в першу чергу психологічних. Прискіпливе порівняння деяких складових частин ментального коду української нації приводить до висновку, що сильні сторони української нації переплетені зі слабкими, від тих історичних травм, що вона отримала, особливо за останні чотири століття свого життя.

Щоб у майбутньому українська нація та її суверенний національний культурний простір не зазнавали таких чутливих втрат – Україні вкрай потрібен комплекс захисних стратегій, як механізмів ефективного державного управління та самоуправління в інформаційно-психологічній сфері, здатних забезпечити їй безпечне й гідне місце серед європейської спільноти в нашому, вкрай вразливому інформаційному світі.

Необхідно все ще олігархічну за своїм характером державу Україну переформатувати в Українську державу середнього класу з ефективним державним управлінням та самоуправлінням. Треба навчитись використовувати свої сильні сторони, ефективно діяти асиметрично. У своїй стратегії українці повинні відштовхуватись від своїх сильних ментальних кодових сторін. Спасіння України – в реалізації принципів політичного та економічного патріотизму. Всю інформаційно-психологічну діяльність з досягнення Україною стійкості необхідно, як це засвідчує європейський досвід і не тільки він, вести на національних засадах.

Література.

1. Газета «Український Кур'єр». 13.04.2017. С. 1.
2. Гендін Є. Україна переживе Росію на карті світу. *Країна*. 2017. 30 бер. №312(365). С. 19.
3. Грабовський С. Яким має бути капіталізм? Або про український націоналізм і проблему постколоніальної модернізації. *День*. 2017. 11 бер. №41–42. С. 6.
4. Губко О. Психологія українського народу: наукове дослідження у 2-х кн. Кн. 2: Психологічні особливості краян у міжчассі Трипілля – сучасна Україна. ТОВ «Видавництво друкарня Діло» 2013. С. 396.
5. Єшкілев В. Надалі обійдеться без Майдану. *Країна*. 2017. 11 трав. №18 (371). С. 11–14.
6. Злупко С. Економічний світогляд Кобзаря і наше сьогоднішнє. *Урядовий Кур'єр*. 2002. 16 бер. №51. С. 8–9.
7. Кралюк П. Владу не реба паплюжити – треба вчитися її змінювати. *День*. 2012. 31 черв. 9 вер. №154-155. С. 22.

8. Коваль З. Єдине, що є певним у ситуації із Трампом, – це його непередбачуваність. *Український тиждень*. 2017. 6 квіт. №13(489). С. 30–32.

9. Листопад О. Битва за уми. *Урядовий кур'єр*. 2017. 28 лют. №38. С. 5

10. Лібанова Е. Нація мігрантів. Корреспондент. 2017. 17 берез. С. 32.

11. Покальчук О. Ми сидимо з такою великою національною пляшкою в соціальній мережі й говоримо, що перед світанком тіні щодалі густіші. *Український тиждень*. 2017. 14–20 квіт. №15 (491). С. 22–25.

12. Федішин Р. Україна ділиться не на схід і захід, а на село і місто. *Високий замок*. 2017. 18–24 трав. С. 7.

Елла Мамонтова*професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, д.політ.н., професор***ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ – НОВА ФІЛОСОФІЯ УПРАВЛІННЯ**

У статті висвітлюється управлінський потенціал демократії участі (партисипативної демократії) на основі розкриття її світоглядних підвалин та сутнісних характеристик. Концептуальні особливості демократії участі розкриваються на основі порівняльного аналізу інших моделей демократії: класичної ліберальної, колективістської, плюралістичної, корпоративної, елітарної. Прикладні аспекти партисипативної демократії представлено у контексті виявлення особливостей політичної та громадської участі. На цій основі показано відмінність між партисипативною та представницькою демократією. Аргументовано, що розвиток демократичних форм публічної політики можливий тільки за умов їх поєднання.

Ключові слова: демократія участі, представницька демократія, політична участь, громадська участь.

Ella Mamontova*Professor of Regional Policy and Public Administering Department
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Political sciences, Full Professor***PARTICIPATORY DEMOCRACY – A NEW PHILOSOPHY OF GOVERNANCE**

The article discusses the governance and administrative potential of participatory democracy on the basis of disclosing its ideological foundations and essential characteristics. Democracy is a diverse social phenomenon. But despite the diversity of conceptual approaches to understanding democracy, its essence remains unchanged - the participation of the people in the exercise of state power. This pivotal idea has been reflected in the evolution of democracy as a political and governance practice.

The different theoretical solution to the contradiction between the ideal of democracy and its entity is manifested in the existence of a variety of concepts of democracy: classical liberal, collectivistic, pluralistic, corporative, elitistic, participative or participatory.

In the practical aspect, participatory democracy is such natur of democracy, which involves members of the territorial community in community management (or: citizens - in state governance) - directly in the processes of preparation, management decisions and control over their implementation. There is a clear distinction between participatory democracy and representative democracy, when citizens, through participation in elections, delegate to someone (person or organization) powers to manage affairs on their behalf.

The components of participatory democracy are political and public participation, in coordination with mechanisms of direct democracy. Public participation is the participation of citizens in community affairs. Public participation is a kind of political participation. Under the latter, understand the actions by which ordinary members of the political system influence or attempt to influence the results of its practice. Participation of citizens in the political process is an important criterion and indicator of the functional quality of democracy.

Developed civil society is the basis for the effective functioning of the participatory democracy. Public participation is the continuous process of interaction between civil society institutions and the authorities responsible for the preparation, adoption and implementation of decisions.

Public information, hotline, citizen reception, public opinion polls, public hearings, creation of working groups for the preparation of recommendations for decision making, public representation in councils for decision-making, interactive TV and radio debates, public referendum, voting on specific issues through mass media, citizen training, technical support are various forms of public participation. Their use in the processes of public communication creates a different forms of participatory democracy, including: referendums, public initiatives on decisions of local authorities, citizens' meeting at their places of residence, public hearings, public examination, public councils, public consultations, bodies of self-organization of the population.

The dissemination of the theory and practice of participatory democracy is a reaction to imperfect mechanisms of representative democracy. However, the participatory democracy can not completely replace the latter. The guarantee of real democracy is only in their combination. Today, the delegation of power should not be through the choice of abstract agent, but by means of the rational recognition of the authority of the politician, its political will, managerial competence and moral reputation. This is the philosophical basis of the participatory democracy as a new political and governance practice.

Key words: participatory democracy, representative democracy, political participation, public participation.

Елла Мамонтова*професор кафедры региональной политики и публичного администрирования
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, д.полит.н., профессор***ДЕМОКРАТИЯ УЧАСТИЯ – НОВАЯ ФИЛОСОФИЯ УПРАВЛЕНИЯ**

В статье освещается управленческий потенциал демократии участия (партисипативной демократии) на основе раскрытия ее мировоззренческих основ и сущностных характеристик. Концептуальные особенности демократии

участия раскрываются на основе сравнительного анализа других моделей демократии: классической либеральной, коллективистской, плюралистической, корпоративной, элитарной. Прикладные аспекты партисипативной демократии представлены в контексте выявления особенностей политического и гражданского участия. На этой основе показано различие между партисипативной и представительской демократией. Аргументировано, что развитие демократических форм публичной политики возможно только при их взаимодополнении.

Ключевые слова: демократии участия, представительская демократия, политическое участие, гражданское участие.

Постановка проблеми

Незворотність становлення в Україні правової держави та громадянського суспільства може бути забезпеченою лише за умов сприяння зародженню різноманітних громадських ініціатив і діяльності по налагодженню механізмів їх реалізації через рішення органів публічної влади. З особливою наочністю це підтверджують зміни, що відбуваються в нашій країні у ході реформи децентралізації. Сьогодні ключовим інструментом її впровадження стають практики партисипативної демократії. Під партисипативною демократією (або демократією участі) розуміють такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян – в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації [1, с. 4].

Партисипативна демократія відрізняється від її класичної представницької моделі передусім тим, що вона передбачає безпосередню участь громадянина у процесі управління справами громади, регіону, держави. Сучасна запитуваність у такій особистій прямій участі громадян політико-управлінському процесі зумовлена потребами у розширенні можливостей представницької демократії, яка, базуючись на механізмах виборності влади і делегування їй громадських повноважень, в сучасних умовах вже не справляється з обов'язками, що на неї покладені. Таким чином, підвищення фактору громадської участі у процесах публічного управління та адміністрування зумовлює необхідність вивчення партисипативної демократії як феномену суспільно-політичного життя та публічно-управлінської практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Серед відомих науковців, чиї праці присвячено різноманітним аспектам реалізації механізмів партисипативної демократії, згадаємо Б. Барбера, А. де Бенуа, Дж. Дьюї, Р. Ейслер, А. Кауфмана, К. Макферсона, Йонезі Масуду, Ш. Муффа, С. Райта, А. Де Токвіля, Р. Уестбрука, П. Фрейре, Е. Форнера, Аль Хабера, М. Хаубена, Джозефа Ф. Ціммермана та ін. Усі вони, не зважаючи на різні теоретико-методологічні підходи до характеристики демократії участі (соціокультурний, політико-правовий, комунікативний, телеологічний, мережевий тощо), сходяться у переконанні в тому, що вона є не відсторонім ідеалізованим конструктом, не умоглядним ідеалом, що суперечить реаліям повсякденних соціальних практик, а, навпаки, є вкрай актуальним та дієвим інструментом налагодження конструктивних комунікацій між владою і суспільством. Спільним для всіх цих концепцій є глибинне осмислення демократії, відмова від її трактування лише як раціональної політичної процедури, акцентування на аксіологічному вимірі

питання, коли демократія визначається, передусім, як основа гідного існування людини.

В той же час у науці державного управління демократія участі розглядається більшістю дослідників переважно у прикладному контексті. Вітчизняні автори приділяють здебільшого увагу політико-правовим (Ю. Барабаш, В. Колісник, С. Максимов, К. Павшук, О. Петришин, В. Речицький, С. Серьогіна та ін.), комунікативним (Е. Афонін, Г. Берченко, Р. Войтович, Л. Гонюкова, О. Радченко), процесуальним (В. Бондаренко Ю. Ганущак, М. Гументик, Д. Дзвінчук М. Лациба, В. Прошко, А. Ткачук, Є. Фишко), інституційним (І. Абрам'юк, Т. Андрійчук, Т. Кравченко, А. Крупник, С. Саханенко, В. Толкованов, О. Чемшит, О. Чуб та ін.) та ін. аспектам функціонування демократії участі та її окремих механізмів.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Однак, на нашу думку, демократія участі сьогодні – це більше ніж арсенал процедур, які забезпечують пряму комунікацію між владою та суспільством. В умовах системних реформ, які переживає Українське суспільство на сучасному етапі, демократія участі набуває рис нової філософії управління, оскільки без активізації громадського сектора та налагодження конструктивної та результативної співпраці держави і громадян будь-яка реформа не досягне задекларованої цілі.

Мета

Метою даної статті є висвітлення управлінського потенціалу демократії участі на основі розкриття її світоглядних підвалів та сутнісних характеристик у порівнянні із іншими демократичними концепціями та практиками.

Виклад основного матеріалу

Тисячолітній досвід політичного розвитку суспільства, який неодноразово звертався до демократичних практик управління, доводить, що їх головна проблема полягає в тому, що ключова ідея демократії – повновладдя народу – не може бути реалізованою на практиці у повному обсязі. Дана суперечність є невичерпним джерелом інтелектуального пошуку в напрямі концептуалізації демократії у категоріях соціальної філософії, історії, політології, теорії державного управління.

Ще за часів античності демократія по різному трактувалася Сократом, Демокритом, Периклом, Платоном, Аристотелем, Полібієм. Як форму полісного ладу, за якою до влади приходять ті, хто не володіють знаннями (аматори) та прагнуть збагачення будь-якою ціною (користолюбці), розглядав демократію Сократ. Аналогічне негативне ставлення до демократії як тиранії більшості

(«всеволоддя демосу») було у Платона. Філософ вважав, що демократія займає передостаннє місце у траєкторії деградації моделей соціально-політичного устрою, і як форма правління передує лише тиранії. Тільки Аристотель, спираючись на власну раціональну методологію, зміг поєднати протиріччя «влади більшості» у Афінській політії, акцентуючи увагу на тому, що вона ґрунтується на балансі закону та авторитету, багатства та свободи, прагнення до реалізації всезагального блага та збереження права на індивідуальний інтерес.

Перемістившись на периферію політико-філософського дискурсу Середньовіччя з відомих причин, ідея демократії надовго зникає зі сторінок теологічних трактатів. Адже у ситуації встановлення церквою духовної та політичної монополії на істину моноцентрична християнська картина світу не передбачала можливості обговорення альтернативних плюралістичних моделей соціального буття. Хоча опосередковано, через призму станових та релігійних інтересів, тема демократії звучить у еретичних ученнях, працях тираноборців, перших соціальних утопіях. І тільки з переходом традиційного європейського суспільства до епохи буржуазних революцій починається активна та плідна розробка демократичної ідеї.

Історично першою концепцією демократії була класична ліберальна доктрина (Дж. Бентам, Б. Констан, Дж. Локк, Дж. С. Мілль, Ш.-Л. Монтеск'є та ін.). Під її впливом наприкінці XVIII-XIX ст. в Європі виникли нові форми правління, від яких ведуть свій початок усі сучасні демократичні режими. Політичним ідеалом ліберальної доктрини, яка ґрунтується на положенні про те, що саме індивідуальні свободи людини є правовим базисом суспільства та економічного ладу, є правова держава та парламентаризм. Отже, класична ліберальна теорія демократії віддає перевагу представницькій (репрезентативній) демократії, хоча й не заперечує безпосереднього волевиявлення народу. Основними принципами представницької демократії виступають конституційність та обмеження політичного панування, через що воля народу проявляється не повною мірою і безпосередньо, а через механізм виборів делегується представникам, котрі в процесі прийняття політичних рішень виражають цю волю самостійно і під власну відповідальність. У даній моделі перевага надається виключно інституціоналізованим агентам представництва – політичним партіям, які діють у формалізованому полі парламентаризму. На нашу думку, раціоналізація демократичної ідеї, що є наслідком механістичного світогляду Просвітництва, доби, коли зароджувалися підвалини сучасної представницької моделі народовладдя, призвела до того, що в умовах відсутності стійкої правової традиції та громадянської культури суспільства, делегування повноважень із сутнісної характеристики репрезентативної демократії трансформується на формальну процедуру. В такій ситуації політичні партії втрачають статус легітимних інститутів представництва суспільних інтересів і з дієвих агентів впливу на політико-управлінські рішення, що системно формулюють вимоги громадян, перетворюються на ерзац-структури, які діють у полі публічної політики, забезпечуючи, передусім, інтереси неформальних груп.

Спроби подолати ці явища та намагання нівелювати економічну та класову поляризацію суспільства –

безпосередні соціальні наслідки практичного втілення класичної ліберальної концепції демократії, заснованої на абсолютизації індивідуальної свободи та зосередженні на правовому (формальному) аспекті рівності, містяться у концепціях плюралістичної демократії (Р. Даль, М. Дюверже, С. Келлер, Г. Ласкі, А. Лейпхарт, Д. Рісмен, О. Штаммер та ін.). Спільним у них є положення про те, що держава тоді є демократичною, коли в здійсненні влади беруть участь безліч організацій чи автономних груп, що представляють різні соціальні інтереси [2, с. 404]. Іншими словами, політичним ідеалом плюралістичної демократії є конкуренція різних політичних акторів через представництво інтересів всіх соціальних груп. Отже, ключовою властивістю такої демократії є відкритість та прозорість процесу прийняття рішень через представницькі органи влади. Політико-управлінські рішення у даному випадку – це, передусім, результат взаємодії і конкуренції різних політичних сил, насамперед політичних партій та багатоманітних груп інтересів. Однак дана модель, аналогічно ліберальній демократії, базується на механізмах посередництва у формуванні інститутів влади та процесі прийняття суспільно значущих рішень, що значно віддаляє громадян та групи інтересів від процесу вироблення політики і зберігає їх позасистемний статус.

Різновидом плюралістичної демократії вважається корпоративна демократія (об'єднання інтересів органів місцевої влади, промислових гігантів, акціонерних товариств, профспілок). Ця концепція (Г. Лембрух, М. Олсон, Ф. Шміттер та ін.) розглядає демократію як погоджувальне, неконкурентне правління керівників корпорацій, найманих робітників і підприємців, а також партій (модель трипартизму). При цьому корпорації мають право представляти всіх робітників тієї чи іншої галузі. Держава, у їх трактуванні, виступає в ролі арбітра. В цілому, концепція корпоративної демократії має багато точок дотику з іншими плюралістичними моделями демократії. Кардинальна різниця полягає в обмеженні представництва на користь найвпливовіших корпорацій, які не конкурують між собою, а співпрацюють під пильним наглядом держави.

Близькою до корпоративного розуміння влади більшості є концепція елітарної демократії (Г. Моска, В. Парето, Р. Міхельс, Й. Шумпетер та ін.), яка намагається поєднати теорію демократії та теорію еліт. Її політичним ідеалом виступають демократичні змагання за право доступу до розподілу ресурсів та прийняття рішень. Але суб'єктами цих змагань виступають не інститути (партії, корпорації, профспілки тощо), а персоналії (лідери) і неформальні групи, які вони репрезентують.

Говорячи про концептуалізацію ідеї народовладдя, не можна не згадати впливову доктрину колективістської демократії, яку ще називають ідентитарною (Ж. Ж. Руссо, К. Маркс, В. І. Ленін, К. Шмітт та ін.). Вона виходить із ідеї цілісності суб'єкту (народу, нації, класу), визнання існування у нього єдиної волі поза процесом її публічного виявлення, тотального злиття цієї волі з діями влади. Політичним ідеалом даної концепції є народний суверенітет, а її втілення відбулося у моделі радянської республіки.

Обмеженість концепцій ліберальної, плюралістичної та корпоративної демократії з одного боку, та роз-

біжність ідеалу із реальністю, що продемонструвала радянська адміністративно-командна система управління, спричинила пошуки інших теоретичних моделей демократії. Однією з них стала концепція партисипативної демократії (Б. Барбер, А. де Бенуа, Р. Ейслер, Дж. Дьюї, А. Кауфман, К. Макферсон, Йонезі Масуду, Ш. Муфф, С. Райт, А. де Токвіль, Р. Уестбрук, П. Фрейре, Е. Форнер, Аль Хабер, М. Хаубен Джозеф Ф. Ціммермана та ін.). Якщо ліберальна демократія обмежується формально-правовим забезпеченням рівності й свободи, плюралістична, корпоративна та елітарна концепції віддають перевагу обмеженому колу суб'єктів волевиявлення у здійсненні демократичних процедур та прийнятті рішень, – то партисипативна демократія спрямована на досягнення дієвої свободи й рівності, забезпечення реальної участі якомога ширших верств населення у здійсненні влади. А оскільки політична практика довела неможливість переходу до прямої демократії в сучасних умовах, теоретиками партисипативної моделі пропонується змішана форма політичної організації з елементами прямої і представницької демократії.

Таким чином, саме через поєднання репрезентативного та прямого механізмів демократія має стати універсальним принципом організації суспільного життя на всіх рівнях – на рівні самоорганізації співмешканців будинку, профспілки, вченої ради університету, громадської організації, аж до політичної партії та держави в цілому. Це зможе забезпечити максимальне врахування інтересів громадян та соціальних груп при прийнятті суспільно значущих рішень з одного боку, та високий рівень участі населення в політичному житті суспільства з іншого. Така безпосередня участь громадян та громадських організацій у політико-управлінському процесі визначається як громадська участь і є фундаментом партисипативної демократії. Саме безпосередня участь громадянина у процесі управління справами громади, регіону, держави відрізняє партисипативну демократію від її класичної представницької моделі.

Сучасна запитуваність в особистій прямій участі громадян у виробленні публічної політики зумовлена потребами у розширенні можливостей представницької демократії, яка, базуючись на механізмах виборності влади і делегування їй громадських повноважень, в сучасних умовах вже не справляється з обов'язками, що на неї покладені. Таким чином, можна припустити, що ми стаємо свідками процесу, коли на зміну політичній участі як центральному механізму суспільно-владної взаємодії приходить участь громадська. Спробуємо порівняти ці категорії як складові політичної теорії та практики.

Під політичною участю традиційно розуміють вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і вироблення політичних рішень. Суб'єктами політичної участі виступають індивіди, соціальні групи і верстви, культурно-професійні, етнічнонаціональні, конфесіональні та політично згуртовані спільності; всі дорослі громадяни державно-організованих суспільств; міжнародні спільноти. Вони безпосередньо чи будь-яким іншим чином залучені до вироблення і реалізації політичного курсу держав, політико-управлінських рішень, до рекрутування політико-посадових осіб та впливу на їх діяльність.

Політична участь – явище багатостороннє. За силою дії вона може проявлятися як прямий (безпосередній) чи опосередкований, всеохоплюючий чи обмежений вплив. За масштабами вона може здійснюватися на місцевому регіональному, державному чи міжнародному рівнях політики. За арсеналом використаних знарядь та технік вона може бути легітимною та нелегітимною, законною (легальною) і протиправною (нелегальною), мирною та насильницькою, добровільною та примусовою, традиційною й інноваційною тощо. Політична участь може бути автономною (добровільна політична діяльність людей, які переслідують особисті чи групові інтереси); мобілізованою (участь, що має примусовий характер через застосування адмінресурсу); ангажованою (політична поведінка, що професійно цілеспрямована на реалізацію групових інтересів).

У контексті вищезазначеного варто нагадати, що ключовими функціями політичної участі серед іншого виступають: 1) політична соціалізація особистості; 2) артикуляція та агрегація різних групових інтересів та вимог; 3) упередження та розв'язання конфліктів; 4) рекрутування громадських лідерів та публічних політиків та державних службовців; 5) залучення населення до вироблення і реалізації політичних рішень; 6) боротьба з бюрократизмом і скасування відчуження громадян від політики та управління [3, с. 36–37].

Завдяки цим функціям політичну участь населення визнано в числі головних прав людини, які отримали міжнародно-правове визнання. Так, ст.25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права (Рез. 2200(XXI) ГА ООН від 16 грудня 1966 р.) містить наступні положення: «Кожен громадянин повинен мати без якої б то ні було дискримінації право і можливості: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через посередництво вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на дійсно періодичних виборах, які здійснюються на засадах загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні та забезпеченні вільного волевиявлення виборців; в) мати доступ у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби».

Втім, в умовах поглиблення процесів становлення моделі демократичного врядування в Україні каналізація політичної участі у конструктивне русло можлива лише за умов налагодження відкритого діалогу між владою і суспільством на рівні участі громадської. Під останньою, обираючи безліч варіантів тлумачення, ми пропонуємо розуміти безперервний процес безпосередньої взаємодії громадськості з органами влади, відповідальними за підготовку, прийняття та виконання рішень. Звідси, до форм партисипативної демократії, що базується саме на громадській участі, можна віднести референдуми, громадські ініціативи щодо рішень органів місцевої влади, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, органи самоорганізації населення, громадську експертизу, громадські ради, консультації з громадськістю тощо.

Виходячи з цього переліку, основними принципами організації громадської участі є наявність конкретної мети; створення умов для зворотного зв'язку; альтернативність; створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення; залучення максимальної кількості учасників до обговорення та прийняття відповідного управлінського

рішення; надання адекватної відкритої та повної інформації й навчання щодо громадської взаємодії; відкритість та контрольованість процесу громадської участі, здатність формулювати лише реалістичні цілі; використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами [4, с. 19–20].

Громадська участь спрямована на конструктивну співпрацю суспільства з органами публічної влади. Вона сприяє локалізації громадських конфліктів, забезпечує вирішення злосудних проблем, активізує громадськість, перетворює її на реального актора політичного процесу. Результативність громадської участі проявляється у консолідації громади навколо артикуляції та вирішення актуальних для суспільства питань через вплив на суб'єктів прийняття управлінських рішень.

Втім, варто ще раз наголосити, що громадська участь є складовою ширшого поняття та явища – участі політичної. Якщо громадська участь – це участь громадян (членів територіальної громади) у справах громади, де об'єктом впливу виступають органи публічної влади, то участь політична – це активність, за допомогою якої громадяни впливають на політичну систему в цілому та дії публічної влади зокрема. Безумовно, механізми впливу громадян на владу є, передусім, механізмами представницької демократії, в т.ч. і на місцевому рівні. Втім практика демократизації показує, що вони не є достатніми і потребують доповнення та розширення за рахунок прямих форм демократії участі з метою кращого врахування інтересів окремих громадян та територіальної громади. Однак, незважаючи на актуалізацію практик партисипативної демократії, що спостерігається сьогодні в Україні, вони не повинні витіснити механізми демократії представницької. Запорука успіху – у їх гармонічному поєднанні та ефективному використанні на благо розвитку суспільства.

Висновки

Різне теоретичне розв'язання суперечності між ідеалом демократії та її реальністю знаходить свій вияв в існуванні багатоманітних концепцій демократії: ліберальної, колективістської, плюралістичної, корпоративної, елітарної та партисипативної або демократії участі. В прикладному аспекті демократія участі є різновидом демократії, який передбачає безпосередню пряму участь громадян у процесах вироблення публічної політики.

Складовими партисипативної демократії є політична та громадська участь, а також механізми прямої демократії. Громадська участь – це участь громадян у справах громади. Громадська участь є різновидом політичної участі. Під останньою розуміють дії, за допомогою яких рядові члени політичної системи впливають або намагаються впливати на результати її діяльності. Участь громадян у політичному процесі – важливий критерій та показник функціональної якості демократії. Втім традиційні форми політичної участі були напрацьовані та реалізуються у представницькій моделі демократії, коли громадяни через інструмент виборів делегують повноваження управляти їхніми справами від їх імені іншому суб'єкту.

Поширення теорії та практики демократії участі, в основі якої покладено безперервний процес прямої взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади, відповідальними за підготовку,

прийняття та виконання рішень, – реакція на недосконалість механізмів представницької демократії. Втім демократія участі не може цілком замінити останню. Тільки в їх поєднанні – запорука розвитку демократії.

Делегування повноважень повинно відбуватися не шляхом спонтанного алогічного вибору абстрактних суб'єктів, далеких від реалій повсякдення, а через раціональне визнання авторитету конкретного політика, його політичної волі, управлінської компетенції та високоморальних особистісних якостей. В поєднанні цієї відповідальності громадянина за свій вибір із активним та комплексним використанням всього інструментарію громадської участі й полягає сутність партисипативної демократії як сучасної політико-управлінської практики та нової філософії управління.

Література.

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. К., 2014. 50 с.
2. Демиденко Г. Г. Історія вчень про право і державу. Харків : Консум, 2005. 431 с.
3. Мамонтова Е. В. Діалог держави і суспільства як конструктивна форма політичної участі. *Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством*: матеріали наук.-практ. конф. (28 квітня 2016 р, Одеса). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 35–39.
4. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с.

Оксана Оргієць

докторант ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

ІНСТИТУЦІЙНА ПАМ'ЯТЬ: ЕВОЛЮЦІЯ КОНЦЕПЦІЙ

У статті розглянуто найбільш відомі концепції інституційної пам'яті для теоретичного осмислення її механізмів функціонування і розвитку в органах державної влади. Досліджено концептуальну модель Дж. Уолша і П. Ангсона (1991), в якій корисна для організації інформація зберігається в різних організаційних «бункерах»; концепції, які, крім визначення «сховищ» знань, пояснюють процеси пам'яті організації; модель розподілених і відновлювальних можливостей інституційної пам'яті, в основі якої короткотривалі й довгострокові спогади, що формуються завдяки різним формам колективної пам'яті.

Ключові слова: інституційна пам'ять, концепції інституційної пам'яті, корпоративна пам'ять, моделі організаційної пам'яті, організаційна пам'ять, «сховища» знань.

Oksana Orhiiets

Doctoral Candidate, DRIPA NAPA under the President of Ukraine. PhD in Public Administration

INSTITUTIONAL MEMORY: EVOLUTION OF CONCEPTS

Problem statement. Accumulating knowledge as a strategic resource in the organizational structure of the state management is one of the main features of the modern social development. Therefore theoretical comprehension of function mechanisms and development of the institutional memory in the governmental bodies have special importance. The reason for deeper investigation of the concept lies in advancing the management theory and is connected with dialectic of training, flexibility, stability, human resources and information technologies. However, the concepts of the institutional memory are largely unexplored; scientific research of such related terms as «organizational memory» and «corporate memory» is mainly focused in the private sector. The analysis of the main concepts of the organizational memory gives the opportunity to clear up the main components of its contents to develop the ways to save and develop the institutional memory in the governmental bodies.

The goal of the article is to consider the best-known concepts of the institutional memory and to make a research of the evolutionary approach to the process of its creation.

Statement of the basic material. In spite of the fact that «memory» is one of the main concepts of the information processing, the understanding of its processes is being developed, especially in the theories of the organizations. The beginning of the basics of the concepts of the organizational memory dates back to J. Walsh and P. Angson who published their work in 1991. The scientists represented a conceptual model and tried to bind the structure of the organizational memory with the information that is useful for decision-making and is stored in the organizational repository.

Researchers L. Bennis and K. Kuutti assert that organizational memory shouldn't be considered as the only repository, but has to be a dynamic process that unites the functions of attaining, saving, transmitting, manipulating and using information along with reconstructing that helps to recollect the experience of the past. Dynamic view to the structure of the organizational memory is also supported by J. Corbett, M. Wexler, Ph. Oliver.

Other authors added new facets to the theory of the organizations by implementing concepts that help to understand organizational memory binding it with the possibility to restore the organizations. The model of the organizational memory offered by I. Ramos and L. Levin consists of different types of memory: individual, communicative, cultural, political, sensorial that save various types of knowledge.

There is no doubt that information systems and technologies became tools for broadening possibilities to keep and use knowledge. They became key elements of a new concept of the organizational memory by G. Perez and I. Ramos. They emphasize that some available information systems and technologies' applications can be implemented in the organizations to provide an excess to the information, improve and support actions, interactions and relations connected with the process of the organizational memory.

Conclusions and perspectives for further research. As it has been mentioned hereinabove, the concepts of the organizational memory develop very fast: from the concepts of «a container of knowledge» that save information in the organizational memory to the models that describe complex process of collecting, storing, restoring and using and to the models of divided and restored possibilities of the organizational memory. However, there is a lot of work in advance to understand the mechanisms of the organizational memory. Information systems are key elements of the organizational memory as they enforce keeping and using some visions of individual and collective knowledge.

Key words: institutional memory, concepts of institutional memory, corporate memory, organizational memory models, organizational memory, "repositories" of knowledge.

Оксана Оргієць

докторант ДРІГУ НАДУ при Президенті України, к.гос.упр.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПАМЯТЬ: ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИЙ

В статье рассмотрены наиболее известные концепции институциональной памяти для теоретического осмысления ее механизмов функционирования и развития в органах государственной власти. Исследована концептуальная

модель Дж. Уолша і П. Ансона (1991), в якій корисна для організації інформація зберігається в різних організаційних «бункерах»; концепції, які, крім визначення «сховищ» знань, пояснюють процеси пам'яті організації; модель розподілених і встановлених можливостей інституційної пам'яті, в основі якої лежать короткочасні і довгочасні спогади, сформовані завдяки різним формам колективної пам'яті.

Ключові слова: інституційна пам'ять, концепції інституційної пам'яті, корпоративна пам'ять, моделі організаційної пам'яті, організаційна пам'ять, «сховища» знань.

Постановка проблеми

Однією з основних ознак сучасного суспільного розвитку є акумулювання знань як стратегічного ресурсу в організаційній структурі державного управління, тому теоретичне осмислення механізмів функціонування і розвитку інституційної пам'яті в органах державної влади набуває особливого значення. Серед причин поглибленого розгляду даного концепту є те, що дослідження пам'яті організації давно просунулося в теорії управління і пов'язано з діалектикою навчання, гнучкістю, стабільністю, людськими ресурсами та інформаційними технологіями, а також має важливе значення для планування, комунікації, прийняття рішень та обробки інформації в організаціях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Акцентуємо увагу, що розгляд концепцій інституційної пам'яті малодосліджений у літературі, проте механізми створення та розвитку дотичних термінів – організаційної та корпоративної пам'яті – розглядаються більш широко, переважно, зарубіжними науковцями в різних сферах теорії управління. Так, Джерард П. Ходкінсон і Пол Р. Сперроу досліджують організаційну пам'ять у контексті психологічного аналізу процесу стратегічного менеджменту [4]. Науковці Р. Кросс і Л. Бейдр розглядають створення інституційної пам'яті як шлях для підвищення продуктивності діяльності організації [11]. Такої ж думки і російська дослідниця А. Новічкова, яка досліджує побудову функціонально-структурної моделі корпоративної пам'яті як підвищення ефективності управління бізнесом [1; 2]. Пам'ять організацій Л. Заданна аналізує як джерело навчання для нових працівників, при цьому в існуючій типології концепцій організаційної пам'яті акцентує увагу на організаційних системах пам'яті, в яких зберігаються знання [22]. Пам'ять організації Г. Перес та І. Рамос розглядають як розвиваючу концепцію, котра протягом останніх десятиріч змінюється завдяки інформаційним системам [16].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Традиційно наукові дослідження організаційної пам'яті зосереджені на приватному секторі, ймовірно, через те, що коріння цієї галузі виходять з бізнес-адміністрування. Проте органи державної влади мають ті ж самі проблеми, що й компанії, які мають прибутки. Наприклад, високий рівень кадрової плинності, потреба в належному забезпеченні безперервності знань та передачі молодим працівникам професійних знань та досвіду. Державні організації також беруть участь у роботі зі знаннями, тому потребують комплексної стратегії управління створенням, збереженням та їх поширенням. Аналіз основних концепцій інституційної пам'яті

надасть можливість виявити основні складові її змісту для вироблення шляхів збереження і розвитку інституційної пам'яті в органах державної влади.

Мета

Метою статті є розгляд найбільш відомих концепцій інституційної пам'яті та дослідження еволюції підходів до процесів її створення.

Виклад основного матеріалу

При розгляді наукової думки про інституційну пам'ять, яку ми застосуємо до органів державної влади, доречно розглядати, насамперед, термін «організаційна пам'ять», який можна використовувати до всіх видів підприємств. Дана дефініція почала вперше використовуватися в 1980-х роках для означення механізмів збереження, накопичення соціальними інститутами попереднього досвіду нормативного регулювання, тому наразі більш досліджений в науковому дискурсі. У свою чергу термін «корпоративна пам'ять» був запропонований німецькими вченими О. Кёном і А. Абекером в 1995 році для підтримки діяльності корпорацій з управління знаннями та визначений як «система, яка охоплює накопичене вміння компанії та інші активи знань і робить їх доступними для підвищення ефективності процесів роботи зі знаннями» [5]. Термін «інституційна пам'ять» був використаний І. Туомі у 2009 році, проте його дослідник уживає як синонім поняттю «організаційна пам'ять». Наприклад, щоб знайти найкращий спосіб підтримки організаційної пам'яті, автор указує на два принципово різних аспекти інституційної пам'яті, що потребують різних типів систем підтримки [19].

Спізнаючи можливі концептуальні відмінності, ми можемо об'єднати дослідження цих термінів для обґрунтування теоретичної основи в цій конкретній роботі, розглядаючи їх як пам'ять організацій, хоча й різних за розміром і формами власності. Обґрунтування цього вибору полягає в тому, що ми б хотіли створити всебічну теоретичну базу, яка охоплюватиме всі можливі концепції для інституційної пам'яті.

Історично склалося так, що поняття організаційної пам'яті слідувало концепціям, які пов'язані з людською пам'яттю, що вказує на те, що людська пам'ять використовувалася як метафора для позначення організаційної пам'яті. З огляду на складність представлення моделі для людської пам'яті, очікувалося, що такі ж труднощі виникнуть у поданні організаційної пам'яті, оскільки теоретично вона повинна забезпечувати функції, подібні людській пам'яті [16]. Незважаючи на те, що «пам'ять» залишається однією з центральних концепцій теорії обробки інформації, розуміння її процесів все ще зароджується, особливо в теоріях організації.

Пам'ять – це важливий і складний пізнавальний процес, який складається з трьох механізмів: фіксація,

зберігання та відтворення колишнього досвіду. Хоча ці механізми вважаються послідовними, вони, по суті, взаємозалежні. Від того, яким чином збережено інформацію, залежить можливість доступу до неї, період зберігання впливає на процес активізації інформації тощо. Пам'ять може бути природною або штучною. Як стверджують Г. Перез і І. Рамос, інформація може зберігатися у природній пам'яті людини або штучній пам'яті у формі документів, книг, заміток, у рішеннях, знаннях, процесах і т. д. Останній тип пам'яті набуває представницьку роль для організацій у формі інформаційних систем. Особи, які приймають рішення в організаціях, можуть використовувати свою природну пам'ять кожного разу, коли вони вирішують проблему, з якою вже стикалися. Однак вони можуть використати штучну пам'ять про те, як минулі рішення вплинули на організацію, шляхом доступу до файлів, баз даних, записів та інших засобів інформації і скористатися ними для вирішення нових аналогічних проблем [16].

Дослідники організаційної пам'яті стверджують, що організації повинні знати, що вони вже знають, використовувати ці знання в поточних рішеннях і таким чином проектувати майбутнє [13; 14; 18; 20]. Таким чином, важливість збереження і розвитку пам'яті організації тісно пов'язана з розробкою систем, здатних фіксувати те, що повинно бути заархівованим, класифікувати збережені знання, створювати механізми, які полегшують зв'язок їх змісту з людськими знаннями, сприяють створенню нових знань, забезпечують процес обміну знаннями для прийняття результативних рішень і дій співробітників. Більшість науковців визнають, що інформація про минуле може зберігатися організаціями декількома способами [1; 4; 9; 17; 22], тому в залежності від видів таких «сховищ» концепції організаційної пам'яті з розвитком інноваційних технологій швидко змінювалися.

Оформлення початкових засад концепції організаційної пам'яті починається з роботи дослідників Дж. Уолша і П. Ангсона, яка вийшла у 1991 році, в якій визначили організаційну пам'ять як «інформацію, що зберігається в історії організації і може впливати на нинішні рішення організації» (дана концепція була нами детально досліджена в попередній статті [3]). Науковці представили концептуальну модель, у якій структуру організаційної пам'яті намагалися зв'язати з набором інформації, яка вважається корисною для прийняття рішень і зберігається в «бункерах» або організаційних «сховищах». Ці «сховища» є механізмами збереження пам'яті, які перетворюють інформацію в знання, процеси, досвід, спільне розуміння тощо. Автори визначили крім зовнішніх архівів п'ять внутрішніх сховищ: співробітники, організаційна структура, стандартні технологічні процедури, організаційна культура, екологія робочого місця [20]. Однак, оскільки це була оригінальна робота, котра як і раніше розглядається дослідниками як класика і наразі цитується приблизно в 4000 статтях, також природно, що дана модель була об'єктом великої критики.

Перша критика концепції організаційної пам'яті Дж. Уолша і П. Ангсона виникла через статичний характер моделі. Іншими словами, уявлення, обмежене придбанням, утриманням та застосуванням інформації, спрощує модель для організаційної пам'яті. Науковці Л. Беннон і К. Куутті стверджують, що організаційна

пам'ять не повинна бути концептуалізована як єдиний репозиторій, а має бути динамічним процесом, який об'єднує функції придбання, зберігання, передачі, маніпулювання і використання інформації, а також реконструкції, що дозволяє згадати минулий досвід [8]. Динамічний погляд на структуру організаційної пам'яті також підтримує Дж. Корбетт, наголошуючи при цьому на врахуванні соціальної природи цієї пам'яті. Для автора, замість того, щоб бачити пам'ять як знання, що зберігається в контейнерах, організаційну пам'ять слід розглядати як безперервний процес побудови та реконструкції шляхом взаємодії між людьми і їх організаційним середовищем [10]. Поряд з моделлю організаційної пам'яті, яка представлена «бункерами» знань (яка зосереджується на тому, де зберігати знання), М. Векслер також додає наративну модель (яка фокусується на тому, як мотивувати, щоб отримувати та використовувати знання), інноваційну модель (яка зосереджується на тому, коли використовувати яку інформацію та / або досвід для її вирішення), та модель політичних ресурсів (яка зосереджується на тому, хто отримує або втрачає владу при використанні організаційної моделі) [21].

Концепція організаційної пам'яті, яку пропонує Ф. Олівера, пропонує визначити систему пам'яті за допомогою трьох характеристик: зміст, структура та операційні процеси. Зміст стосується типу знань, які система може використовувати для акумулювання. Структура торкається організації розташування знань. І, нарешті, операційні процеси пояснюють, як знання збираються, зберігаються та використовуються [15].

Тим часом визначення, запропоноване М. Аккерманом і С. Халворсоном, вказує на те, що організаційна пам'ять може розумітися як накопичення соціально обґрунтованих рішень проблем минулого, з якими організація неодноразово стикається [6]. Таким чином, новий підхід до організаційної пам'яті підкреслює, що вона не повинна представляти організаційний план дій, орієнтований тільки на потреби сьогодення, а враховувати творчу реконструкцію минулого як важливий фактор для планування майбутнього [18].

Також критиці піддалася очевидна користь «сховищ» інформації, оскільки їх використання залежить від доступності та можливості інтерпретувати таку інформацію. Без сумніву, минулий досвід може полегшити її обробку для прийняття рішень у середовищі, багатому на протиріччя, проте спогади про практичні рішення зазвичай обмежуються упередженнями, які тим сильніші, чим більший термін давності події [4]. Однак, деякі дослідники стверджували, що вичерпний процес відновлення інформації можна отримати за допомогою вирощування так званих «садів відповідей» або створення організаційної пам'яті, основа якої – комп'ютер. Визнаючи певні недоліки концепції організаційної пам'яті Дж. Уолша і П. Ангсона, науковці Д. Нево та ін. вважають, що дана модель може використовуватися для підтримки дослідницьких зусиль у галузі інформаційних систем і технологій, які можуть використовуватися для створення єдиного, повного, послідовного, оновленого і інтегрованого набору знань, доступних для процесів прийняття рішень на всіх рівнях організації [14].

Без сумніву, процеси організаційної пам'яті, пов'язані з придбанням, зберіганням, пошуком, обслугову-

ванням і відновленням знань швидші й точніші, коли автоматизовані. В організаціях ці системи започаткувалися зі створення складних баз даних, які пізніше розвинулися в більш розподілені системи, розроблені відповідно до принципів теорії транзакційної пам'яті [12]. Відповідно до цього підходу інформаційні системи є інструментами для зв'язку сховищ інформації та забезпечення їх доступності для груп та окремих осіб, що дозволяє об'єднати розподілені репозиторії знань по всій організації в інтегровану пам'ять. Поняття, які були запозичені з теорії систем, використовуються деякими дослідниками організаційних теорій для доповнення концепції організаційної пам'яті функціями, пов'язаними з репозиторіями інформації, процесами і рішеннями, які можуть бути придбаними ззовні для вирішення проблем у певних ситуаціях [13; 14].

Для розгляду даного питання цікавим є визначення А. Новічковою моделі корпоративної пам'яті як елемента моделі управління знаннями, що реалізує в системі управління знаннями процеси створення, визначення, збору, вибору, зберігання, розподілу та застосування знань. Основними компонентами для формування моделі корпоративної пам'яті, на думку автора, є: цілі та бізнес-завдання організації, носії неформалізованих і формалізованих знань, процеси і технології перетворення неявних і явних знань (соціалізація, екстерналізація, комбінація, інтерналізація), що створюють умови для розробки інновацій. Розроблена А. Новічковою методика моделювання складається з наступних етапів: визначення складу інтелектуальних ресурсів і їх носіїв для вирішення бізнес-завдань; діагностика наявних в організації інтелектуальних ресурсів та інновацій; оцінка доступності, складності пошуку, актуальності та можливості використання існуючих знань; визначення джерел і способів придбання нових знань, необхідних для вирішення поставлених завдань, і оцінка ступеня складності їх пошуку і придбання; визначення процесів управління знаннями, носіїв знань і технологій (інформаційних і гуманітарних), що забезпечують обрані процеси [2].

Інші автори додали нові грані в теорії організацій, впроваджуючи концепції, які допомагають зрозуміти організаційну пам'ять, пов'язуючи її з можливостями відновлення організацій [17, 18]. Модель організаційної пам'яті, запропоновану І. Рамос та Л. Левін, складається з різних типів пам'яті – індивідуальної, комунікативної, культурної, політичної, сенсорної, які зберігають різні типи знань [17]. Межі цих форматів пам'яті, за визначенням А. Ассманн, доволі розмиті. Найчастіше нелегко однозначно визначити, де закінчується один формат пам'яті і починається інший, оскільки вони перетинаються, накладаються один на одного, взаємодіють і навіть протистоять всередині окремої людини.

Індивідуальна пам'ять – це динамічне середовище для обробки суб'єктивного досвіду і побудови соціальної ідентичності. Хоча особисті спомини прив'язані до суб'єктивного досвіду і безальтернативної точки зору, вони завжди відносно соціальні, оскільки сконструйовані інтерактивно і, відповідно, пов'язані зі споминами інших членів колективу [7]. Комунікативна пам'ять – це та, яка виникає в результаті обміну індивідуальними переживаннями, перетворення їх в організаційні знання.

Культурна пам'ять зберігає організаційні знання протягом тривалих періодів часу, породжуючи колективну ідентичність, засновану на досвіді, який є невід'ємною частиною історії організацій. Культурна пам'ять виступає не просто сховищем фактів минулого організації, але й безперервно функціонуючим реконструйованим відображенням інформації, яка вважається життєво важливою для функціонування певної групи. У свою чергу, політична пам'ять виконує роль матриці, на основі якої здійснюється відтворення структур і якісних характеристик організаційної пам'яті. Справа тут йде не просто в запам'ятовуванні, а в здатності відбирати і зберігати певні блоки інформації, що мають безпосереднє відношення до характеру діяльності організації. Оскільки інститути і великі соціальні групи, до яких належить і система органів виконавчої влади, не "володіють" пам'яттю, вони «створюють» її для себе і тим самим «конструюють» свою ідентичність. Пам'ять, яку навмисно і символічно формують, ґрунтується на актах відбору та виключення, при цьому акуратно відокремлюють потрібні спогади від непотрібних, значущі – від другорядних.

Індивідуальна і комунікативна пам'ять суттєво відрізняється від політичної та культурної пам'яті через їх часовий діапазон. Індивідуальна і соціальна пам'ять персоніфіковані; обидва формати безпосередньо пов'язані з людьми і з їх уособленою взаємодією. На відміну від них, політична і культурна пам'ять опосередковані: щоб стати пам'яттю, їм потрібно перевтілення, оскільки обидві прагнуть до довговічності [7]. Сенсорна пам'ять – це більш коротка пам'ять, для якої ще не знайдено еквівалентний організаційний термін. У цій пам'яті зберігаються враження про навколишнє середовище та події, що відбулися з організацією у взаємодії зі зовнішнім середовищем [17].

Без сумніву, інформаційні системи і технології стали інструментами, які розширили можливості для утримання та використання знань. Саме вони стали ключовими елементами нової концепції організаційної пам'яті Г. Переса та І. Рамос. Як наголошують дослідники, деякі додатки інформаційних систем і технологій, які в даний час доступні, можуть бути впроваджені в організаціях для доступу до інформації, поліпшення зв'язку і підтримки дій / взаємодії, пов'язаних з процесами, характерними для організаційної пам'яті [16]. Так, автоматизовані системи організаційної пам'яті (OMIS), які призначені для накопичення та управління знаннями певної установи, включають в себе роботу як на рівні з явним знанням у формі баз даних і електронних архівів, так і на рівні з прихованим знанням, фіксуючи його в деякому (більш-менш формальному) поданні в формі експертних систем, корпоративних баз знань, професійних мереж тощо.

Висновки

Як було відзначено раніше, концепції організаційної пам'яті розвивалися швидко: від концепції з «контейнерами» знань, що зберігають інформацію в організаційній пам'яті, до моделей, які описують складні процеси накопичення, зберігання, відновлення, використання, і, нарешті, закінчуються концепціями розподілених і відновлювальних можливостей організаційної пам'яті. Незважаючи на цей прогрес, багато що ще належить зробити, щоб зрозуміти механізми організаційної пам'яті. Інформаційні

системи в даний час є ключовими елементами організаційної пам'яті, оскільки вони посилюють утримання, спільне використання та застосування уявлень про індивідуальні і колективні знання. Більш конкретно ІТ можна розглядати як інструменти для підвищення організаційної пам'яті, полегшення і впровадження нових способів реалізації процесів захоплення, зберігання та застосування організаційних знань. Саме цим питанням будуть присвячені наступні розвідки у даному напрямку.

Література.

- Новичкова А. В. Повышение эффективности управления бизнесом через построение моделей корпоративной памяти. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-upravleniya-biznesom-cherez-postroenie-modeley-korporativnoy-pamyati>.
- Новичкова А. В. Формирование модели корпоративной памяти в системе управления знаниями инновационных организаций : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 /Новичкова Александра Владимировна ; Гос. ун-т упр. – М., 2012. – 24 с.
- Оргієць О. Вплив сучасних інформаційних технологій на структуру інституційної пам'яті в системі органів державної влади. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2015. № 1. С. 119–122.
- Ходкинсон Д. П., Сперроу П. Р. Компетентная организация: психологический анализ процесса стратегического менеджмента; пер. с англ. Харків: Изд-во Гуманитарный Центр, 2007. 392 с.
- Abecker A. and Köhn O. (1997). Corporate memories for knowledge management in industrial practice: prospects and challenges. *Journal of Universal Computer Science* 3 (8), pp. 929–954.
- Ackerman, M. S. & Halverson, C. (2004) Organizational Memory as Objects, Processes, and Trajectories: An Examination of Organizational Memory in Use. In: *Computer Supported Cooperative Work*, v.13, n. 1, pp. 155–189.
- Assmann A. Re-framing memory. Between Individual and Collective Forms of Constructing the Past // K. Tilmans, F. van Vree and J. Winter (eds.). *Performing the Past: Memory, History, and Identity in Modern Europe*. Amsterdam University Press, 2010. pp. 35–50.
- Bannon, L. and K. Kuutti (1996). Shifting Perspectives on Organizational Memory: From Storage to Active Remembering. In *29th Hawaii Conference on System Sciences (HICSS-29)*. Maui, Hawaii, 3-6 January 1996: IEEE Computer Press, Los Alamitos, pp. 156-167.
- Casey, A.(2001). Learning from the past: a review of the organizational memory literature. – URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.412.534&rep=rep1&type=pdf>
- Corbett, J. M. (2000). On being an elephant in the age of oblivion: Computer-based information systems and organizational memory. In: *Information, Technology, and People*, 13, pp. 282–297.
- Cross, R., and L. Baird. 2000. Technology is not enough: Improving performance by building organizational memory. *Sloan Management Review* 41: pp. 69–78.
- Lewis, K. and B. Herndon (2011). Transactive memory system: current issues and new directions. In: *7th Organization Science Winter Conference (OSWC-XVII)* on Organizational Memory, Colorado, USA, February, 2011.
- Morgeson, F. P. and Hofmann, D. A. (1999) The structure of collective constructs: Implications for multilevel research and theory development. In: *Academy of Management Review*, v. 24, n. 2, pp. 249–265.
- Nevo, D., Furneaux, B, and Wand, Y. (2008) Towards an evaluation framework for knowledge management systems. In: *Information Technology Management*, v. 9, n. 1, pp. 233-249.
- Olivera, F. (2000). Memory systems in organizations: an empirical investigation of mechanisms for knowledge collection, storage and access. *Journal of Management Studies*, 37, pp. 811–832.
- Perez, G. and Ramos, I. (2013) Understanding Organizational Memory from the Integrated Management Systems (ERP). *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação (Online)*, v. 10, pp. 541–560.
- Ramos, I. and Levine, L. (2012) Organizational Memory: a preliminary model based on insights from neuroscience. In *Gmunden Retreat on Neuro IS 2012 Proceedings*, Gmunden, Austria, June 3–6.
- Rowlinson, M.; Booth, C., Clark, P., Delahaye, A. and Procter. S. (2010) Social Remembering and Organizational Memory. In: *Organization Studies*, v. 31, n. 1, pp. 69-87.
- Tuomi, I (1995). Abstraction and history-from institutional amnesia to organizational memory, *Proceedings of the 28th Hawaii International Conference on System Sciences*, p.303.
- Walsh, J. P. & P. Ungson (1991). Organizational memory. *Academy of Management Review*, 16(1), pp. 57–90.
- Wexler, M. N. (2002). Organizational memory and intellectual capital. *Journal of Intellectual Capital*, 3 (4), pp. 393–414.
- Zadayannaya L. (2012). Organizational Memory systems As a Source of Learning for New Employees in an Innovation Context. – URL: <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:561477/FULLTEXT01.pdf>.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.861:[004:005.93]

Оксана Барило

старший науковий співробітник наукового відділу Інституту державного управління у сфері цивільного захисту, старший науковий співробітник, к.т.н.

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВИ

У науковій статті порушено проблеми законодавчого та структурного характеру щодо побудови системи управління цивільного захисту та її складової – системи інформаційно-аналітичного забезпечення. Виявлено, що потребують уточнення положення Кодексу цивільного захисту України щодо визначення структури та завдань системи управління цивільного захисту. Сформульовано висновок, що проблемні питання інформаційно-аналітичного забезпечення системи цивільного захисту потребують додаткового системного дослідження. Аналіз законодавства свідчить про те, що для ефективного розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах передбачається виконання низки заходів, у тому числі удосконалення та забезпечення ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, приведення її у відповідність до стандартів Європейського Союзу. Запропоновано загальну схему системи управління цивільного захисту, що включає як складову систему інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, так і взаємозв'язки між елементами системи управління.

Ключові слова: система управління, інформаційно-аналітичне забезпечення, цивільний захист, надзвичайна ситуація, сектор безпеки та оборони.

Oksana Barylo

Senior Research Fellow of the Scientific Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, PhD of Technical Sciences

INFORMATIONAL AND ANALYTICAL SUPPORT OF THE ADMINISTRATION SYSTEM OF CIVIL PROTECTION

Problem setting. It has been found out that one of the main tasks of civil protection is prompt notification of the population about the emergency threat and its occurrence, timely and accurate information about the situation, and measures taken to prevent emergency and overcome their consequences. At the same time, implementation of these tasks is bounded by the problems related to the technical state of the centralized notification system that does not meet the requirements of the present time, is outdated, and does not provide the appropriate level of information. Furthermore, it was clarified that a number of provisions of the Code of Civil Protection of Ukraine need to be specified regarding to the structure and tasks of the notification and information system. The paper points out that an integrated approach is required to solve the mentioned above issues.

Recent research and publication analysis. In recent years researchers have investigated a variety of relevant issues concerning the information support for public administration in general, civil protection administration system in particular, notably the following: application of modern information technologies to provide information and analysis support for management decisions; justification of adequacy as an integrated parameter of the quality of information management; determination of the relevant areas of enhancing the effectiveness of public administration in emergency; enhancing the effectiveness of public administration system operation in emergency through improving its information support; development of tools to update the mechanism of information and analysis support of public administration. However, it is claimed, that the earlier findings on the issues of information and analysis support of the civil protection system are introduced in a fragmented manner, as individual components thus require further study.

The paper objective. The aim of the article is to develop the overall structure of the civil protection administration system, to indicate the place and interconnections of its component that is information and analysis system as a part of the civil protection administration system.

The paper main body. It is argued that one of the still open problems of the security and defense sector is inconsistency between the unified state system of civil protection, civil protection forces, their technical facilities and challenges of the present time. To address the problem effectively under modern conditions, a number of measures are proposed, including the following: centralization of administration of security and defense sector and enhancing inter-institutional coordination and interaction; ensuring effective coordination and operation of the national crises response system. In addition, it is planned to implement measures to strengthen the capacity of the State Emergency Service of Ukraine in order to administrate

© Барило О. Г., 2018.

effectively the unified state system of civil protection, to equip civil protection forces with modern technologies, facilities and munitions. Thus, a coherent structure of administration system of the security and defense sector is expected to be established which should include civil protection administration system as its component. Therefore, it is proposed to allocate the information and analysis system from the civil protection administration system as its component. The need for drafting the Concept of civil protection information support system development within the framework of the sectoral program of informatization of civil protection in Ukraine is justified.

Conclusions of the research. Based on the legislation analysis of Ukraine and previous research, a general scheme of the civil protection administration system which includes information and analysis system as its component as well as interrelations between the element of the administration system is proposed. The further studies on the issue should be done to clarify the structure and the tasks of the civil protection information and analysis system.

Key words: administration system, information and analysis support, civil protection, emergency, security and defense sector.

Оксана Барило

старший научный сотрудник научного отдела Института государственного управления в сфере гражданской защиты, к.т.н.

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВА

В научной статье затронуты проблемы законодательного и структурного характера по построению системы управления гражданской защиты и ее составляющей – системы информационно-аналитического обеспечения. Выявлено, что нуждаются в уточнении положения Кодекса гражданской защиты Украины относительно определения структуры и задач системы управления гражданской защиты. Сформулирован вывод, что проблемные вопросы информационно-аналитического обеспечения системы гражданской защиты требуют дополнительного системного исследования. Анализ законодательства свидетельствует о том, что для эффективного развития сектора безопасности и обороны в современных условиях предусматривается выполнение ряда мероприятий, в том числе совершенствование и обеспечение эффективного функционирования единой государственной системы гражданской защиты, приведение ее в соответствие со стандартами Европейского Союза. Предложена общая схема системы управления гражданской защиты, которая включает как составляющую систему информационно-аналитического обеспечения гражданской защиты, так и взаимосвязи между элементами системы управления.

Ключевые слова: система управления, информационно-аналитическое обеспечение, гражданская защита, чрезвычайная ситуация, сектор безопасности и обороны.

Постановка проблеми

Відповідно до законодавства України одним з основних завдань цивільного захисту є оперативне оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайної ситуації, своєчасне достовірне інформування про обстановку та заходи, що вживаються для запобігання надзвичайним ситуаціям, та подолання їх наслідків.

На даний час на державному та регіональному рівнях системи централізованого оповіщення працездатні, але не відповідають вимогам сьогодення, апаратура оповіщення вичерпала технічний ресурс, морально та фізично застаріла. Телекомунікаційне обладнання систем оповіщення несумісне із сучасними цифровими мережами передачі даних, є енергоємним, потребує суттєвих фінансових витрат на експлуатаційно-технічне обслуговування, не забезпечує необхідного рівня інформування. Крім того, потребує уточнення низка положень Кодексу цивільного захисту України щодо структури та завдань системи оповіщення та інформування. Вирішення зазначених питань потребує комплексного підходу. Виявлено проблему, що пов'язана як із законодавчими, так і з організаційно-технічними недоліками щодо організації оповіщення та інформування органів управління та населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, а також інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Актуальні питання щодо інформаційного забезпечення функціонування державного управління в цілому і системи управління цивільного захисту зокрема досліджувалися у попередніх наукових роботах.

О. Додонов, В. Путятін, В. Валетчик розглянули питання інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень, застосування сучасних інформаційних технологій і організації інформаційного забезпечення аналітичної обробки інформації у корпоративних організаціях. Автори виокремили три основних компоненти управління: перший – система управління, другий – механізм управління, третій – процеси підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень [1].

Н. Калюжною обґрунтовано взаємозв'язок між підходами до трактування поняття «управлінська інформація» та вимірювання її адекватності, запропоновано його авторське визначення. Автором сформульовано висновок, що визначальним чинником підвищення ефективності управлінських процесів на підприємстві є забезпечення синтаксичної, семантичної та прагматичної адекватності управлінської інформації [2].

Н. Г. Клименко науково обґрунтовує теоретичні аспекти особливостей державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, виявляє закономірності його розвитку в історичній ретроспективі та визначено актуальні напрями підвищення ефективності державного

управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні. Автором розроблено концептуальну основу (алгоритм) методичного підходу до оцінки надійності функціонування системи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій та встановлено, що основними факторами, що впливають на надійність, є ризик, інформація, час, персонал, ресурси, структура системи [3].

О. Барило розглянула питання підвищення ефективності функціонування системи державного управління у надзвичайних ситуаціях шляхом удосконалення її інформаційного забезпечення. Автором доведено, що на ефективність функціонування системи державного управління у надзвичайних ситуаціях суттєво впливає стан її інформаційного забезпечення, запропоновано реалізовувати низку організаційних заходів щодо його покращення [4].

Є. Коломієць розробив наукові підходи та інструментарій удосконалення механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в Україні, запропонував шляхи удосконалення його структури і змісту [5].

Однак, слід зазначити, що, на наш погляд, проблемні питання інформаційно-аналітичного забезпечення системи цивільного захисту потребують додаткового системного дослідження, тому що у попередніх наукових дослідженнях вказані питання розглянуто фрагментарно лише окремими складовими.

На основі аналізу нормативно-правової бази сфери цивільного захисту, попередніх наукових досліджень у зазначеній сфері розробити загальну структуру системи управління цивільного захисту, місце та взаємозв'язки її складової – системи інформаційно-аналітичного забезпечення системи управління цивільного захисту.

Мета

Виклад
основного
матеріалу

Указом Президента України №92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 4 березня 2016 року уведено в дію Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України (далі – Концепція), що визначає систему поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України у середньостроковій перспективі. Концепцією визначено, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) є складовою сектору безпеки і оборони. При цьому зазначено, що одним із основних завдань сектору безпеки і оборони є надання допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а також воєнного характеру, розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері [6].

Однак, наразі нерозв'язаною проблемою ДСНС залишається невідповідність сучасним викликам єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) і сил цивільного захисту та їх технічного оснащення.

Тому для ефективного розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах Концепцією передбачається виконання низки заходів, у тому числі – централізація управління, підвищення рівня міжвідомчої координації і взаємодії, забезпечення ефективної координації та функціонування державної системи кризового реагування.

Крім того, Концепція передбачає проведення реформування сектору безпеки і оборони, основною метою якого є формування та підтримання спроможностей, що надають змогу гарантовано забезпечити адекватне і гнучке реагування на весь спектр загроз національній безпеці України. Для досягнення визначеної мети планується реалізувати комплекс завдань, що полягає в удосконаленні та забезпеченні ефективного функціонування ЄДСЦЗ, приведенні її у відповідність до стандартів Європейського Союзу. Деякими основними шляхами досягнення необхідних оперативних та інших спроможностей складових сектору безпеки і оборони визначено [6]:

- раціональний розподіл завдань у секторі безпеки і оборони, формування системи управління силами безпеки і оборони залежно від типу кризової ситуації;
- удосконалення системи планування застосування, управління та взаємодії сил безпеки і оборони під час ліквідації (нейтралізації) актуальних загроз;
- створення єдиної системи ситуаційних центрів державних органів, що входять до сектору безпеки і оборони, забезпечення її ефективної координації;
- забезпечення розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, що використовуються для потреб сектору безпеки і оборони;
- реформування системи державного управління на особливий період шляхом оптимізації чисельності пунктів управління, адаптації їх систем зв'язку і автоматизації;
- підвищення спроможності ДСНС щодо ефективного управління ЄДСЦЗ, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням.

Також Концепцією передбачено розвиток системи управління сектором безпеки і оборони, спрямований на забезпечення керівництва ним як цілісної системи, зокрема передбачається підвищити рівень стратегічного управління шляхом створення мережі ситуаційних центрів, що взаємодіятимуть між собою та з Головним ситуаційним центром України. Вказана мережа ситуаційних центрів формуватиметься як єдиний організаційно-технічний комплекс, оснащений цільовим апаратно-програмним забезпеченням та унікальним інформаційно-комунікаційним обладнанням, що дасть змогу підвищити якість інформаційно-аналітичного забезпечення та мінімізувати строки для прийняття важливих управлінських рішень. Таким чином, Концепція передбачає створення цілісної структури системи управління сектору безпеки держави, складовою якої має бути система управління цивільного захисту та система інформаційно-аналітичного забезпечення.

У контексті з означеним, слід зауважити, що законодавством України регламентовано питання інформаційного забезпечення суспільства. Так, Законом України «Про Національну програму інформатизації» (№ 74/98-ВР від 4 лютого 1998 року) визначено загальні засади формування, виконання та коригування Національної програми інформатизації, що визначає стратегію розв'язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки у сферах загальнодержавного значення, однією з яких є сфера

цивільного захисту, та включає: Концепцію Національної програми інформатизації, сукупність державних програм з інформатизації, галузеві програми та проекти інформатизації, регіональні програми та проекти інформатизації, програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування [7].

Таким чином виявлено, що законодавством України визначено основні засади інформатизації суспільства. Однак, на нашу думку, недостатньо розкрито питання щодо створення системи управління цивільного захисту та її складової – системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту. Тому вважаємо за необхідне виокремлення системи управління цивільного захисту та її складову – систему інформаційно-аналітичного забезпечення. Для реалізації означеного важливого питання пропонується розроблення проекту Концепції розвитку системи інформаційного забезпечення цивільного захисту України в межах галузевої програми інформатизації цивільного захисту України.

Проблемам побудови цивільного захисту в цілому, а також системи управління цивільного захисту – зокрема, приділяється достатньо уваги з боку науковців.

А. Любінським проведено аналіз сучасного стану модернізації системи цивільного захисту України, розкрито шляхи і завдання її подальшого розвитку, окреслено актуальну наукову проблему – розробку науково обґрунтованих шляхів модернізації системи цивільного захисту. Удосконалити систему управління цивільного захисту А. Любінський пропонує шляхом впровадження новітніх інформаційних технологій, створення та подальшого розвитку Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій, складовими якої мають бути інформаційно-аналітичні системи центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також інформаційні служби підприємств, установ, організацій із залученням засобів зв'язку і передачі даних [8].

Погоджуємося з автором лише частково. Важливим питанням в контексті провадження Концепції розвитку сектору безпеки і оборони є формування єдиного організаційно-технічного комплексу. Тобто, система інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту має бути складовою вказаного організаційно-технічного комплексу сектору безпеки і оборони, що організаційно і технічно пов'язана із аналогічними системами інших структур сектору безпеки і оборони.

Ю. Саричев дослідив підходи до визначення ролі та місця інформаційного забезпечення в системі державного управління. Погоджуємося із твердженням автора, який зазначає, що будь-яка функція управління реалізується виключно інформаційним шляхом, тому сутність інформаційного забезпечення в державному управлінні полягає, з одного боку, у необхідності донесення сформованої ідеї та мети від органу управління до об'єкта управління шляхом певного інформаційного впливу, а з іншого – у можливості отримання зворотної інформації для контролю та коригування організуючого впливу [9].

Доповнюючи думку Ю. Саричева, зауважимо, що за відсутності зворотного зв'язку в системі управління втрачається управління. Тобто, процес управління неможливий без наявності зворотного зв'язку в системі управління. У той же час, зворотній зв'язок в системі

управління між ланками управління здійснює система інформаційно-аналітичного забезпечення.

Крім того, Ю. Саричев вважає, що державне управління по суті є інформаційним управлінням, де рішення приймаються на основі наявних інформаційних ресурсів, що отримуються за допомогою інформаційної інфраструктури. Не можемо погодитися із даним припущенням, тому що, по-перше, інформація є засобом забезпечення процесу управління, по-друге – основою управління є рішення керівника органу управління, тобто його волевиявлення, а інформація в електронному або у паперовому вигляді є засобом передачі волі керівника виконавцям і не може розглядатися як інформаційне управління. Узагальнюючи своє дослідження автор сформулював висновок, що інформаційне забезпечення необхідно розглядати як невід'ємну складову державного управління, для реалізації якого є конкретні функціональні механізми управління, що в сукупності мають забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиної системи державного управління [9].

Вважаємо справедливим даний висновок із доповненням: інформаційне забезпечення, на нашу думку, слід розглядати комплексно як систему інформаційно-аналітичного забезпечення системи управління.

М. Кулешов, В. Росоха зазначають, що наразі виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного та військового характеру становлять велику загрозу населенню, суспільству і державі, її обороноздатності та національній безпеці, можуть призводити до матеріальних збитків, довготривалих негативних екологічних та соціальних наслідків [10].

Вважаємо доречною думку авторів щодо необхідності суттєвого доопрацювання та коригування Кодексу цивільного захисту України щодо функціонування ЄДСЦЗ в особливий період, уточнення і конкретизації ролі й місця ДСНС в загальній структурі ЄДСЦЗ, її повноважень і функцій.

Крім того, автори обґрунтували необхідність проведення заходів щодо створення автоматизованої інформаційно-управляючої системи ЄДСЦЗ на державному, регіональному та місцевому рівнях, інтегрованої з функціональними й територіальними підсистемами ЄДСЦЗ, системами зв'язку Міноборони, МВС, СБУ, інших центральних органів виконавчої влади [10]. Зазначені пропозиції, на нашу думку, забезпечать створення цілісної структури системи управління сектору безпеки і оборони держави. Однак, деякі пропозиції авторів викликають сумнів, а саме: створення на базі силових структур, ДСНС, МОЗ України ефективної комплексної системи захисту населення на випадок можливих терористичних актів шляхом формування і підготовки спеціальних підрозділів, покладання на підрозділи протипожежної служби завдань цивільного захисту та створення мобільних спеціальних формувань (зведених загонів). Незрозуміло, яким чином пропонується формувати і готувати спеціальні підрозділи та у підпорядкуванні якого органу державного управління дані підрозділи мають перебувати. Вважаємо, що специфічні завдання мають виконувати спеціально підготовлені підрозділи.

Г. Кривогуз обґрунтував необхідність розроблення концепції системи управління цивільним захистом підприємства та виявив, що існуючі нормативно-правові

акти у сфері цивільного захисту комплексно не висвітлюють питання створення і функціонування такої системи. Автор, на нашу думку, справедливо зазначає, що організаційно-технічну основу управління підрозділами складає система управління, що включає органи управління, пункти управління та системи зв'язку, оповіщення і автоматизації управління. При цьому автор відзначає, що існуюча система управління наразі не оснащена новітніми технологіями в інформаційно-телекомунікаційній сфері, тому пропонує концепцію системи управління цивільним захистом підприємства, що включає органи, пункти та засоби управління цивільним захистом, побудовані на новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологіях [11].

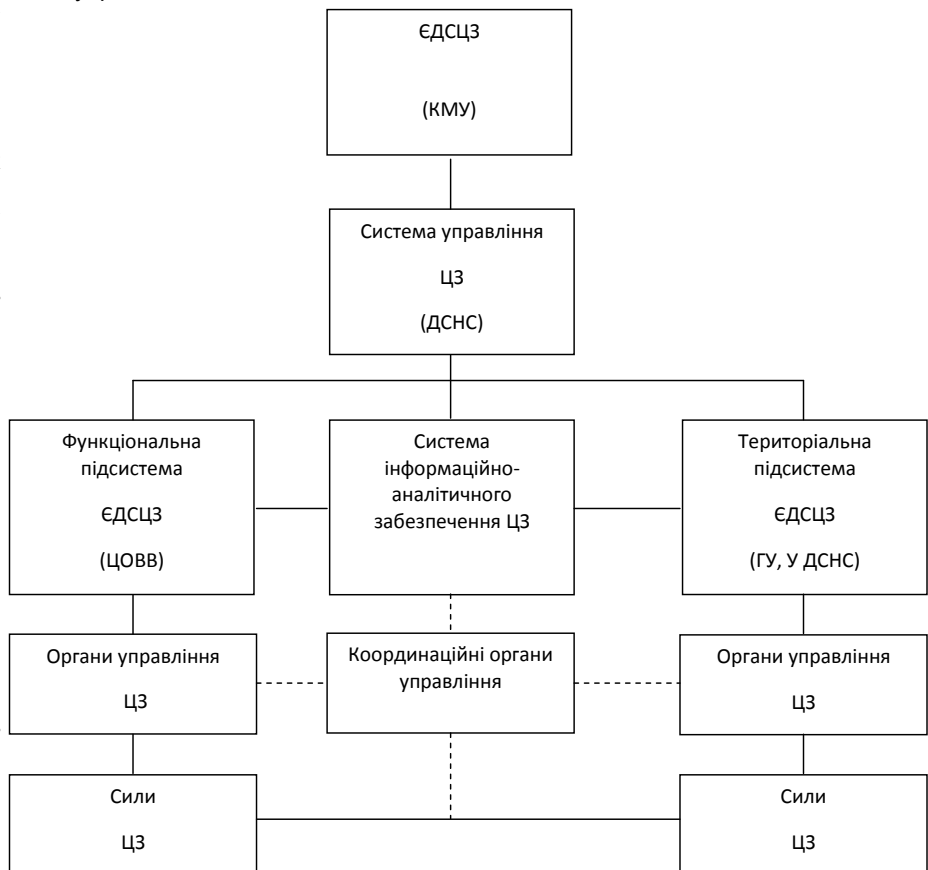
Погоджуємося з автором лише частково та вважаємо, що на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях, наразі, система управління цивільним захистом існує окремими елементами та не являє собою цілісної системи. Аналіз законодавства та нормативно-правових документів свідчить про те, що лише Статутом дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту чітко визначено структуру системи управління. За результатами дослідження Г. Кривогуз пропонує систему управління цивільним захистом підприємства будувати у складі органів управління, пунктів управління і засобів управління цивільним захистом. При цьому, у складі органів управління цивільним захистом підприємства автором пропонується мати чергові (диспетчерські) служби, а також штатний або позаштатний штаб цивільного захисту, у структурі якого передбачити відповідні підрозділи чи комісії із запобігання, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та тимчасові органи з евакуації. До засобів управління цивільним захистом Г. Кривогуз пропонує включати автоматизовану підсистему управління цивільним захистом, підсистему оповіщення цивільного захисту, підсистему електронних комунікацій, що мають бути інтегровані до новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій [11].

Вважаємо пропозиції Г. Кривогуза доречними, тому що вони ґрунтуються на положеннях керівних документів ДСНС, а також Бойового статуту Сухопутних військ, де наведено, на нашу думку, найбільш доцільну, дієву та компактну структуру системи управління, що апробована під час бойової підготовки та ведення бойових дій. Однак, на наш погляд, у запропонованій структурі системи управління, у ключовій її ланці – в органах управління – автором не означено головну

посадову особу – керівника органу управління. Відомо, що органи управління – це посадові особи, що здійснюють управлінський вплив на об'єкт управління. Крім керівника до органу управління відноситься штаб із відповідними структурними підрозділами, що здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення щодо збору, аналізу, розподілу, обробки інформації та надання пропозицій керівнику органу управління для прийняття обґрунтованого рішення.

Висновки

Доведено, що важливою складовою системи управління цивільного захисту є підсистема забезпечення її функціонування, що включає технічні засоби: автоматизовані системи передачі даних, засоби оповіщення та електронні комунікаційні засоби на основі сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, а також підрозділи, що забезпечують експлуатацію, обслуговування та утримання технічних систем і пунктів управління (робочих місць посадових осіб органів управління). На основі аналізу законодавства України, попередніх наукових досліджень запропоновано загальну схему системи управління цивільного захисту, що включає як складову системи управління систему інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, так і взаємозв'язки між елементами системи управління, що наведено на рис. 1.



Примітка.

————— – ієрархія управління;
 - - - - - – координація.

Рис. 1. Загальна схема системи управління цивільного захисту

Подальшим напрямом наукових досліджень передбачено уточнення структури та завдань системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Література.

1. Додонов О. Г., Путятін В. Г., Валетчик В. О. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень. *Реєстрація, зберігання і обробка даних*, 2005. Т. 7. № 2. С. 77–93.
2. Калюжна Н. Г. Адекватність як інтегральна характеристика якості управлінської інформації: теоретичні передумови забезпечення. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2015. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mimi_2015_2_11.
3. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.01 / НАДУ при Президентіві України. Київ, 2008. 225 с.
4. Баріло О. Г. Інформація як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_2_20.
5. Коломієць Є.В. Удосконалення механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в Україні: дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.02 / Донецький державний університет управління МОН України. – Маріуполь, 2015. 211 с. URL: http://dsu.edu.ua/upload/diser/002_kolomyets/kolomyets_dis.pdf.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
7. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лют.о 1998 року № 74/98-ВР. Київ: Офіційний вісник України, 26.3.1998. 3 с. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
8. Любінський А. М. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління*. 2015. (43). С. 104–109. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_15.
9. Саричев Ю. О. Аналіз підходів до визначення ролі та місця інформаційного забезпечення в системі державного управління. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2016. № 3. С. 138–143.
10. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Вісник НУЦЗУ. Серія Державне управління*. 2014. (2). С.167–175. URL: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol2/24.pdf>.
11. Кривогуз Г. Концепція системи управління цивільним захистом підприємства на основі інтеграції сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 3 (67). С. 57–61.

Дмитро Зюзь

аспірант кафедри економічної теорії та фінансів

ХРІДУ НАДУ при Президентіві України

СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ ТИПІВ ВЛАСНОСТІ В ЕКОНОМІЦІ

У статті розглянута практика зарубіжних країн щодо частки сукупних видатків держсектору у ВВП. На основі принципу «золотого перетину» та структури валового внутрішнього продукту, визначено галузі та сфери, в яких повинен бути присутнім суспільний, приватний та змішаний тип власності. Запропоновано оптимальне співвідношення типів власності в економіці України, а також механізм щодо уникнення зловживань в змішаному типі власності з боку приватних суб'єктів управління.

Ключові слова: типи власності, державне регулювання, реприватизація, сталий розвиток, оптимальне співвідношення власності.

Dmytro Zyuz

PhD student, economics and finance department,

KRIPA NAPA under the President of Ukraine

CORRELATION AND OPTIMIZATION OF TYPES OF OWNERSHIP IN ECONOMY

Formulation of the problem. In the conditions of globalization and transformation of the country's socio-economic sphere, the question of the correlation of types of ownership in economic life and of the optimal share, namely of the public (governmental) type of ownership is becoming particularly acute. After all, today there is a continuous narrowing of the governmental sector, where the main goal is not the investment commitments, the preservation of jobs and social programs (in front of new owners), but the simple change of the subject of management. Therefore, the harmonious balance of ownership in different sectors and sectors of the national economy should contribute to the sustainable development of the country.

Analysis of recent research and publications. The basis of the writing of the article is the scientific ideas and developments of such ukrainian and foreign scientists: E. Balats'koho, J. Galbraith, I. Kremenovskoi, P. Kuhti, V. Mamutova, S. Mohernynoho, N. Osokinoyi, I. Piontkovs'koyi, B. Rozovs'koho, V. Savchenko, E. Slesarenko, S. Tunaevoyi, V. Ustimenka, R. Fedorovicha, M. Shkil'nyaka, A. Shchetinina and others. Despite the rather significant developments of scientists, remains open and requires further study of the question of the characteristics and optimal correlation of ownership in the economy of the country.

The purpose of the article. Using theoretical and practical experience, to characterize the optimal correlation of social, private and mixed type of ownership in the Ukrainian economy.

Presenting the main material. In the article, the research will be directed in the context of finding the optimal share, namely of the public (governmental) ownership in the country's economy. Accordingly, many scientists engaged in the search for an optimal correlation of different types of ownership and the justification of the scale of the governmental sector. At the same time, almost all of them agreed that the problem of the optimal correlation of sectors for each state should be decided selectively and individually, taking into account specific features of the country's development.

Taking as a basis the concept of «golden intersection» and taking into account theoretical developments of scientists, the practice of foreign countries and the national peculiarities and in conditions of consolidation to sustainable development, ownership in Ukraine should be divided in the following correlation in this way the private ownership ≈ 38 percent, the mixed ownership ≈ 24 percent, the public ownership ≈ 38 percent. In turn, the «golden proportion» in these conditions is performed twice. That is, the private ownership with the mixed has 62 percent in the economy, and the public has 38 percent, and backwards, the public ownership with the mixed has 62 percent and private has 38 percent. Which of these two proportions will dominate in economic life will depend on who will have the advantage of managing mixed ownership (ownership of a controlling stake).

The correlation is not stable and can eventually flow in the direction of private management or in the direction of social correlation, that is, the size is not static, but dynamic. It should be noted that for the stable functioning of the country, the state regulatory policy should be aimed at maintaining the public share of ownership within the limits of 38 – 62 percent, as noted by a number of scientists at the outflow of this corridor, there will be an imbalance in the economy and a decrease in its efficiency in general.

Conclusions from this study and prospects for further exploration in this direction. The article deals with the practice of foreign countries regarding the share of total state sector expenditure in GDP. Based on the principle of the «golden section», as well as taking into account the structure of the gross domestic product, the composition of types of ownership in certain branches and spheres of the economy is substantiated. The optimal correlation of ownership in the Ukrainian economy is proposed.

Key words: types of ownership, state regulation, reprivatization, sustainable development, optimal correlation of ownership

Дмитрий Зюзь

аспірант кафедры экономической теории и финансов

ХРИГУ НАГУ при Президенте Украины

СООТНОШЕНИЕ И ОПТИМИЗАЦИЯ ТИПОВ СОБСТВЕННОСТИ В ЭКОНОМИКЕ

В статье рассмотрена практика зарубежных стран по доле совокупных расходов госсектора в ВВП. На основе принципа «золотого сечения» и структуры валового внутреннего продукта, определены отрасли и сферы, в которых

© Зюзь Д. В., 2018.

должен присутствовать общественный, частный и смешанный тип собственности. Предложено оптимальное соотношение типов собственности в экономике Украины, а также механизм по предотвращению злоупотреблений в смешанном типе собственности со стороны частных субъектов управления.

Ключевые слова: *типы собственности, государственное регулирование, реприватизация, устойчивое развитие, оптимальное соотношение собственности.*

Постановка проблеми

Основою державності, крім загальноприйнятих тверджень, які панують в широких колах, слід вважати можливість держави виконувати покладені на неї функції, а також відстоювати власні інтереси та приймати незалежні рішення на геополітичній арені. Для реалізації повною мірою вищезазначеного, на даному етапі необхідно розробити стратегію, яка б дозволила за короткий період здійснити якісний скачок розвитку. Адже враховуючи нинішню тенденцію, можна прогнозувати подальше руйнування соціально-економічної сфери, поглиблення майнового розшарування, зменшення населення галоупучими темпами тощо.

Таким чином, в умовах глобалізації та трансформації соціально-економічної сфери країни особливого загострення набуває питання щодо співвідношення типів власності в економічному житті, а також оптимальної частки саме суспільного (державного) типу власності. Адже на сьогодні прослідковується постійне звуження державного сектору, де головною метою виступають не інвестиційні зобов'язання, збереження робочих місць та соціальних програм (перед новими власниками), а проста зміна суб'єкта управління. Тому гармонійне співвідношення типів власності в різних галузях та сферах народного господарства повинна посприяти сталому розвитку країни, збільшувати загальне благо, а не максимізувати приватну вигоду, створювати умови для постійного розвитку людського потенціалу тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу написання даної статті покладено наукові ідеї та розробки таких українських та зарубіжних науковців: Є. Балацького, Дж. Гелбрейта, І. Кременовської, П. Кухти, В. Мамутова, С. Мочерного, Н. Осокіної, І. Піонтківської, Б. Розовського, В. Савченко, Є. Слесаренко, З. Тунаєвої, В. Устименка, Р. Федоровича, М. Шкільняка, А. Щетиніна та інших. Незважаючи на досить значні доробки вчених, залишається відкритим і потребує подальшого дослідження питання щодо характеристик й оптимального співвідношення типів власності в економіці країни.

Мета

Використовуючи теоретичні та практичні напрацювання, здійснити характеристику оптимального співвідношення суспільного, приватного та змішаного типу власності в економіці України.

Виклад основного матеріалу

В науковій літературі власність класифікують за типами (суспільна, приватна, змішана), формами (державна, колективна, індивідуальна, змішана) та видами власності (загально державна, партнерська,

корпоративна, муніципальна, кооперативна, особиста, приватна, інтелектуальна, державно-колективна, державно-приватна, державна/колективна/приватна з участю іноземного капіталу тощо) [2, с. 45–46; 4]. Для стабільного розвитку соціально-економічної сфери в суспільстві повинні бути присутні всі типи, види та форми власності, що й має місце в практиці більшості зарубіжних країн.

В історичному аспекті співвідношення тієї чи іншої власності в різних державах мало не постійний характер, а динамічно змінювалося протягом свого існування. На ці зміни істотно впливали погляди та переконання, що домінували в суспільстві, а також суспільно-політична ситуація в країні. Тобто під час економічних криз, стихійних лих або війн тощо, можна спостерігати суттєве збільшення суспільної власності, натомість під час сприятливих умов ситуація прямо протилежна – збільшення приватної власності та зменшення суспільної.

У даній статті, дослідження буде спрямоване в розрізі знаходження оптимальної частки саме суспільної (державної) власності в економіці країни. Відповідно, багато науковців займалося пошуком оптимального співвідношення різних типів власності й обґрунтуванням масштабів державного сектору. При цьому майже всі вони сходилися в тому, що проблема оптимального співвідношення секторів для кожної держави повинна вирішуватися вибірково та індивідуально, з урахуванням специфічних особливостей розвитку країни [7, с. 14].

Так, Дж. Гелбрейт зазначає, що в капіталістичному суспільстві економіка зазвичай функціонує успішно, якщо держава контролює близько 50 % ВВП. Зокрема, в США частка державних витрат у ВВП коливається від 30 до 50 %, не рахуючи пенсійні та інші соціальні виплати. Тому уявлення про те, що участь держави суперечить нормальній життєдіяльності сучасної ринкової економіки, не відповідає дійсності. Зазначає, що в умовах кризи, коли необхідні активні дії, ініціатива повинна виходити саме від держави, і коли стверджують, що її роль повинна бути зведена до мінімуму, то це ідеологічний постулат, який позбавлений наукової основи [14].

Доцільність інституту державної власності в сучасній економіці, як зазначає В. Мамутов, сумніву не піддається. Економічна роль держави навіть в «ліберальних» господарських системах (США, Австралія, Нова Зеландія) досить помітна і досягає 30–35 % ВВП. Однак проблема визначення меж, масштабу, динаміки, функцій державної власності, співвідношення недержавного та державного секторів залишається як і раніше гострою [6, с. 12].

Слід зазначити, що наразі західні партнери рекомендують Україні зменшувати державну частку в економіці, але тут виникає цілком доречне запитання, у кого все ж таки більше держави в економіці? Адже за даними директора Віденського інституту вищих дослі-

джен Бернхарда Фельдерера, співвідношення державних інвестицій до валового внутрішнього продукту в більшості розвинених країн Європи становить майже 50 %. [3]. Так, за даними МВФ та Світового банку, частка сукупних видатків держсектора у ВВП Франції становить 57 %, в Австрії – 53 %, Італії – 51 %. Що стосується України, то частка сукупних видатків держсектору у ВВП становить 50 % [5, с. 10].

Провівши регресійний аналіз залежності темпів економічного зростання від обсягу державних видатків, П. Кухта зазначає, що для України оптимальний рівень частки державних видатків у ВВП повинен становити 37 % [5, с. 11]. Хоча на даному етапі головною метою повинно бути не зменшення державних видатків та державного сектору в економіці, а покращення ефективності урядування, якості регулювання економіки, зведення до мінімуму проявів корупції, покращення ефективності управління державною власністю. Отже, наразі країна потребує якісних змін, які б дозволили унеможливити залежність влади від внутрішніх та зовнішніх фінансових еліт (сьогодні в руках олігархату зосереджено монополізоване секторальне виробництво, що породжує постійне зростання обігових коштів у економіці та негативно відображається на категорії попит–ціна).

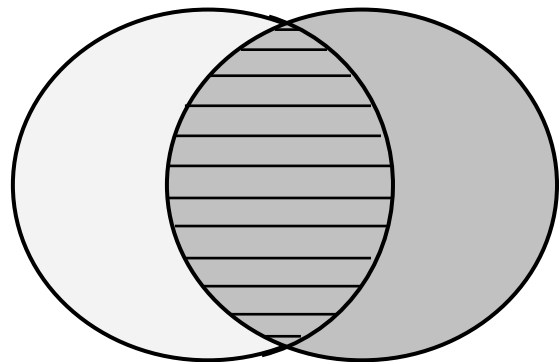
Таким чином, для подолання кризових явищ у соціально-економічній сфері І. Кременовська, вбачає необхідним призупинення процесів подальшої приватизації підприємств і їх цілісних майнових комплексів, які мають стратегічне значення; розв'язання проблем повернення державі базових галузей промисловості й надання їм статусу об'єктів права публічної власності; націоналізація майна, що було незаконно чи зі значними порушеннями процедури переведено у приватну власність [8, с. 141–142]. Відповідно, після перевірки та встановлення факту порушення щодо приватизації підприємства, потрібно провести націоналізацію. У випадку, де все було здійснено в рамках закону, необхідно провести аналіз щодо стратегічної важливості даного об'єкта для держави та за необхідності, здійснити реприватизацію даної власності за рахунок низьковідсоткових та довгострокових державних облігацій.

Особливий інтерес щодо співвідношення власності, викликає концепція «золотого перетину» (або «золотої пропорції»), пов'язаної з числами Л. Фібоначчі, яку запропонував Є. Балацький. Згідно з названим принципом, головні параметри економічної системи діляться між конкуруючими елементами за правилом «золотої пропорції». Тобто, національна економіка повинна бути розділена на дві частини таким чином, щоб частка державного сектору перебувала в районі або 38, або 62 %. Вважається, що при такому дезагрегуванні господарської системи досягається її максимальна стійкість, стабільність, гармонійність і ефективність. Будь-які відхилення економічних параметрів від оптимальних, «золотих» пропорцій є небажаними і погіршують функціонування господарської системи [1, с. 112].

Також Є. Балацький стверджує, що на сьогодні успішно функціонують ті держави, як правило, де використовується технологія «золотого перетину». В залежності від прийнятої моделі економічного розвитку: або 62 і 38 %, або навпаки – 38 і 62 %. Наприклад, в Швеції, де реалізована специфічна модель капіталіс-

тичного соціалізму, частка державної власності близька до 60 %, а приватної власності – до 40 %. В Японії, Німеччині, Великобританії, США, де реалізована класична модель капіталізму, частка державної власності наближається до 40 %, а приватної власності – до 60 %. У більшості країн світу ресурси і доходи між приватним і державним секторами розподіляються також за правилом «золотої пропорції» [1, с. 117–118].

Взявши за основу вищезазначену концепцію та враховуючи теоретичні напрацювання вчених, практику зарубіжних країн, а також національні особливості та в умовах консолідації до сталого розвитку, власність в Україні повинна бути розділена в межах наступного співвідношення: приватна ≈ 38 %, змішана ≈ 24 %, суспільна ≈ 38 %. У свою чергу, «золота пропорція» за таких умов виконується двічі. Тобто, приватна разом із змішаною має 62 % в економіці, а суспільна 38, і навпаки, суспільна разом із змішаною має 62 %, а приватна – 38 % (рисунок 1). Яка з цих двох пропорцій домінуватиме в економічному житті, буде залежати від того, хто матиме перевагу в управлінні змішаною власністю (володіння контрольним пакетом акцій).



○ – приватна власність (38 %); ◐ – змішана власність (24 %); ● – суспільна власність (38 %)

Рис. 1. Співвідношення типів власності в економіці країни.

Наступним чином, враховуючи структуру валового внутрішнього продукту України (таблиця 1) [12, с. 75–79], слід визначити галузі та сфери, в яких повинна бути присутня та чи інша власність.

Отже, пріоритетними галузями, які повинні бути віднесені до суспільної власності, слід визнати (таблиця 2):

- добувну промисловість та розроблення кар'єрів (мають бути виключно в суспільній власності, адже по-перше, надра належать всім громадянам, а по-друге, складно забезпечити відкритість для входження нових суб'єктів господарювання);
- державне управління й оборону (має стратегічне значення для національної безпеки та розвитку країни);
- постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, водопостачання, каналізацію, поводження з відходами (лише держава не зацікавлена в максимізації прибутку та може забезпечити поступове здешевлення відповідних товарів та послуг, на що й повинна бути спрямована регуляторна політика).

Структура валового внутрішнього продукту України за 2015 рік.

Вид економічної діяльності	Обсяг валової доданої вартості, млн. грн.	Частка %
Переробна та добувна промисловість, розроблення кар'єрів	331833	19,6
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	273989	16,2
Сільське, лісове та рибне господарство	239806	14,2
Фінансова та страхова діяльність, операції з нерухомим майном	190533	11,3
Освіта, професійна, наукова та технічна діяльність	138567	8,2
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	134978	8
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	95085	5,6
Інформація та телекомунікації	72596	4
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, водопостачання; каналізація, поводження з відходами	61309	3,6
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	51480	3
Будівництво	38928	2,3
Тимчасове розміщування й організація харчування, надання інших видів послуг	26302	2
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	21624	1,3
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	12357	0,7
Всього	1689387	100,0

Таблиця 2.

Орієнтовне співвідношення власності

Вид економічної діяльності	Приватна власність %	Змішана власність %	Суспільна власність %
Переробна промисловість	38	24	38
Добувна промисловість та розроблення кар'єрів	-	-	100
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	38	24	38
Сільське, лісове та рибне господарство	38	24	38
Фінансова діяльність	38	24	38
Страхова діяльність, операції з нерухомим майном	38	24	38
Освіта, професійна, наукова та технічна діяльність	38	24	38
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	38	24	38
Державне управління й оборона	-	-	100
Інформація та телекомунікації	38	24	38
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, водопостачання; каналізація, поводження з відходами	-	-	100
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	38	24	38
Будівництво	38	24	38
Тимчасове розміщування й організація харчування, надання інших видів послуг	38	24	38
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	38	24	38
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	38	24	38

☐ – перевага в управлінні належить приватній власності

☒ – перевага в управлінні належить суспільній (державній) власності

Галузі, в яких мають бути присутні всі типи власності.

1. Перевага в управлінні змішаною власністю належить суспільному типу (державі):

- переробна промисловість (враховуючи нинішнє становище в економіці, за для свого функціонування та розвитку потребує державної підтримки, адже досить капіталоемна галузь з довгим періодом окупності).

- охорона здоров'я та надання соціальної допомоги;
- освіта, професійна, наукова та технічна діяльність (результати освітньої діяльності, досліджень та розробок проявляються як правило з часом і лише держава може утримувати малоприбуткові, а в деяких випадках і збиткові об'єкти, які важливі для людського розвитку, науково-технічного прогресу тощо);

- фінансова діяльність (основа стабільного розвитку країни, тому важливо щоб саме держава домінувала та задавала темп у даному секторі, контролювала рух капіталів, адже як зазначає Дж. Гелбрейт, це – її суверенне право, чому, звичайно, завжди чинять опір представники фінансових центрів[14]).
- інформація та телекомунікації (має стратегічне значення для національної безпеки та розвитку країни).

2. Перевага в управлінні змішаною власністю належить приватному типу (останній, в ринкових умовах, зарекомендував себе як найбільш результативнішим та прогресивнішим господарем саме в нижче зазначених галузях):

- страхова діяльність, операції з нерухомим майном; оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів;
- сільське, лісове та рибне господарство; транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність;
- будівництво; тимчасове розміщування й організація харчування, надання інших видів послуг;
- діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування; мистецтво, спорт, розваги та відпочинок.

Таким чином, враховуючи запропонований поділ, а також частку кожної галузі (за основу взято обсяг валової доданої вартості станом на 2015 рік) в структурі ВВП (таблиця 1), співвідношення типів власності для економіки України буде наступним: приватний $\approx 32,4\%$, змішаний $\approx 20,5\%$, суспільний $\approx 47,1\%$. А враховуючи перевагу в управлінні змішаною власністю, частка приватної буде $\approx 44,7\%$, суспільної $\approx 55,3\%$. Дане співвідношення не є усталеним та з часом може перетікати то в бік приватного господарювання, то суспільного, тобто є величиною не статичною, а динамічною. Слід зазначити, що для стабільного функціонування країни, державна регуляторна політика повинна бути спрямована на утримання суспільної частки власності в межах 38–62 %, адже, як зазначає низка науковців при виході за межі даного коридору, буде відбуватися розбалансування в економіці та зниження її ефективності в цілому.

Так, В. Савченко зазначає, що співвідношення форм власності й повинно бути динамічним, економічно та соціально гармонійним. Наголошує на важливості створення умов для конкуренції різних форм власності, що є сприятливим фактором для зростання обсягів виробництва та підвищення якості продукції, а також слугуватиме постійній напрузі та стимулюватиме до вдосконалення. Оптимальною і важливою складовою ефективного функціонування різних видів власності, вважає цілеспрямовану антимонопольну політику держави [9], яка повинна бути дієвим бар'єром для формування потужних фінансових груп, кланів тощо. При цьому слід зазначити, що для національної безпеки країни важливо, щоб великі підприємства знаходилися у державній або змішаній формі власності, а середні та малі у приватних руках.

У частині забезпечення якісного приросту державної власності, як зазначає М. Шкільняк, необхідна робота правової бази з питань придбання пакетів акцій і часток у перспективних корпораціях та інших акціо-

нерних товариствах, що мають важливе державне й регіональне значення, а в цілому стратегічне значення для економіки та безпеки держави [10, с. 297]. Даний механізм буде дієвим доповненням антимонопольній діяльності, а, за для уникнення зловживань з боку приватних суб'єктів та використання держбюджету, як донора (прикладом може слугувати Нафтогаз України), в змішаному типі власності доля не державної частки, повинна бути максимально розпорошена між приватними власниками.

Хоча З. Тунаєва зазначає, що однієї зміни співвідношення між типами власності недостатньо, адже питання про відносну ефективності об'єктів власності є досить спірним. Таким чином, крім пошуку оптимального співвідношення типів власності в економіці, необхідно вирішити й питання ефективності виробництва в кожному з них [11].

Тому важливо, щоб державна регуляторна політика стимулювала інститут власності до перерозподілу акцій підприємств між її робітниками. Так, А. Щетинін вважає, що це, як правило, посилює зацікавленість працівників у результатах своєї роботи і залучає їх тою чи іншою мірою до управління підприємством, бо робить їх, по суті, співвласниками [13, с. 93]. У свою чергу, Б. Розовський стверджує, що нічого не зміниться і в нових умовах, якщо не буде задіяний найбільш чутливий важіль – щомісячний, а ще краще – щоденний показник доходу кожного працівника в залежності від щоденної роботи підприємства з відповідним обґрунтуванням [8, с. 244].

Висновки

У статті розглянута практика зарубіжних країн щодо частки сукупних видатків держсектора у ВВП. Зазначено, що головною метою в реформуванні державної власності повинно бути не зменшення державних видатків та державного сектору в економіці, а покращення ефективності урядування, якості регулювання економіки, зведення до мінімуму проявів корупції, покращення ефективності управління державною власністю. Наголошено на необхідності проведення перевірок щодо приватизаційних процесів у минулому, а також здійсненні за рахунок низьковідсоткових та довгострокових державних облігацій реприватизації об'єктів власності, що мають стратегічне значення для держави.

На основі принципу «золотого перетину», а також враховуючи структуру валового внутрішнього продукту, обґрунтовано склад типів власності у певних галузях та сферах економіки. Запропоновано оптимальне співвідношення власності в економіці України. Зазначено, що дане співвідношення не є усталеним та з часом може перетікати то в бік приватного господарювання, то суспільного, тобто є величиною не статичною, а динамічною; що для національної безпеки країни, важливо щоб малі та середні підприємства знаходилися у приватних руках, а великі у державній або змішаній власності. Запропоновано механізм, який дозволить уникнути зловживанням з боку приватних суб'єктів в змішаному типі власності.

Розглянута у статті проблематика, а також надані пропозиції можуть бути використані для подальших досліджень у напрямку оптимального співвідношення суспільного, приватного та змішаного типу власності в економіці України.

Література.

1. Балацкий Е. В. Элементы экономики государственного сектора [Электронный ресурс] / Е. В. Балацкий. *Капитал Страны*, 2013. URL: <http://www.twirpx.com/file/1109196/>.
2. Білецька Л. В., Білецький О. В., Савич В. І. Економічна теорія (Політекономія. Мікроекономіка. Макроекономіка): навч. посіб. 2-ге вид. перероб. та доп. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 688 с.
3. Государственная и частная собственность. *Центра Сулакшина*. 2013. URL: <http://rusrand.ru/analytics/gosudarstvennaja-i-chastnaja-sobstvennost>.
4. Зюзь Д. В. Генеза інституту власності та роль держави в трансформації відносин власності
5. Кухта П., Піонтківська І. Яким є оптимальний масштаб державних видатків в Україні. *Центр економічної стратегії*. 2015. URL: http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102_fiscal_spending_report.pdf.
6. Мамутов В. К. О публичной собственности в смешанной экономике. 2013. URL: goo.gl/5dwH4f.
7. Осокина Н. В., Слесаренко Е. В. Проблема эффективного взаимодействия государственного и частного секторов в национальной экономике. *Экономический анализ: теория и практика*. Издательский дом «ФИНАНСЫ и КРЕДИТ». 2015. №26. С. 13–23.
8. Публічна власність: проблеми теорії і практики: монографія; під заг. ред. В. А. Устименка. Чернігів: Десна Поліграф, 2014. 308 с.
9. Савченко В. Ф. Державне регулювання відносин власності в ринковій економіці. *Науковий вісник Полісся*. 2015. №3 (3). С. 9–18.
10. Тенденції розвитку маркетингу в умовах економічних трансформацій: монографія; за ред. проф. Р. В. Федоровича. Тернопіль: ФО-П Шпак В. Б., 2017. 303 с.
11. Тунаева З. А. Проблемы соотношения государственного и частного секторов экономики. *Современные исследования социальных проблем: электрон. науч. жур.* 2012. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/problemy-sootnosheniya-gosudarstvennogo-i-chastnogo-sektorov-ekonomiki>.
12. Україна у цифрах. Статистичний збірник: від. за випуск О. А. Вишневська; за редакцією І. Є. Вернера. Київ: Державна служба статистики України, 2017. 240 с.
13. Щетинін А. І. Політична економія. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 480 с.
14. Экономическая политика измеряется результатами: Интервью с председателем ЭКААР-США Джеймсом Гэлбрейтом. 1999. URL: <http://www.fastcenter.ru/ecaar/newslet02.htm>.

Олександр Карпенко

завідувач кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр.

Антон Осьмак

аспірант кафедри інформаційної політики
та цифрових технологій НАДУ при Президентіві України

ВИКОРИСТАННЯ БЛОКЧЕЙН-СИСТЕМ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті виявлені основні проблеми та недоліки існуючих «електронних» систем в різних сферах публічного врядування, які пов'язані з їх технологічною недосконалістю, непрозорістю операцій (транзакцій), недостатньою захищеністю даних і процесів як від внутрішнього, так і від зовнішнього маніпулятивного втручання. Уточнено перспективні напрями та визначено особливості застосування блокчейн-систем (платформ) в галузі державного управління України. Здійснено фактологічний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду застосування блокчейн-технологій органами публічної влади з метою прогнозування подальших перспектив їх впровадження, врахування переваг та недоліків, визначення ефективних управлінських та технологічних рішень в умовах цифровізації публічного врядування. На основі аналізу світових тенденцій обґрунтовано пріоритетність впровадження в Україні державних блокчейн-систем стаціонарного та дистанційного голосування, розподіленого документообігу, реєстрації медичних даних, обліку земельних ресурсів, електронних торгів (аукціонів). Визначено основні переваги застосування блокчейн-систем органами публічної влади, які сприятимуть підвищенню рівня довіри громадян щодо використання цифрових технологій в цілому, а саме: достовірність та надійність зберігання даних, прозорість транзакцій та захищеність інформації від спотворення й несанкціонованого вилучення. Окреслено подальші перспективи дослідження блокчейн-систем публічного врядування.

Ключові слова: цифрові трансформації, цифрове врядування, цифрові технології, блокчейн, блокчейн-системи, державне управління, публічне врядування, органи публічної влади.

Oleksandr Karpenko

Head of Information Policy and Digital Technologies Faculty,
NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Science in Public Administration

Anton Osmak

PhD student of Information Policy and Digital Technologies Department,
NAPA under the President of Ukraine

BLOCKCHAIN SYSTEMS USAGE BY PUBLIC AUTHORITIES: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

World Economic Forum's report predicts that by 2025-2027 10% of world GDP will be stored in blockchains or related technologies. The «blockchain technology» radically transforms the resource mechanisms of public administration, making them highly productive, efficient and effective, and creates new opportunities for digital transformation of public relations, allowing governmental authorities and local self-government bodies to become more public. Already today, blockchain systems can change the role and participation of citizens in the conduct of the state-management process, by raising the responsibility level, from the transparent will expression in the elections to regulating the government service activity in the society's digitization conditions. Appropriate government and management decisions within the framework of the implementation of Ukrainian digitalization projects require the appropriate analysis of world experience and domestic achievements in blockchain systems implementation to various administrative areas in order to determine effective mechanisms for their further implementation.

The purpose of the article is to carry out a factual analysis of foreign and domestic experience of blockchain systems using by public authorities, identifying priority and perspective directions for their further implementation in Ukraine.

As a result of the study, the main problems and disadvantages of existing «electronic» systems in various areas of public administration that were associated with their technological imperfections, opacity of transactions, data and processes insufficient protection from both internal and external manipulative intervention. A factual analysis of the foreign and domestic experience of blockchain technologies using by public authorities was carried out in order to forecast further prospects for their implementation, to take into account the advantages and disadvantages, and to identify effective administrative and technological decisions in the conditions of public governance digitalization. On the basis of the world trends analysis, the priority of state blockchain systems introduction in stationary and distant voting, distributed document circulation, medical data registration, land resources registration, electronic auctions (auctions) in Ukraine was grounded. The main advantages blockchain systems using by public authorities that will increase the level of citizens trust to digital technologies using in general, namely: reliability and reliability of data storage, transparency of transactions and virtually absolute protection of information from distortion and unauthorized removal (relocation), are determined.

In further scientific research it is proposed to consider the promising areas of the blockchain digital technology usage:

service activities of public authorities, legal proceedings, property rights management, implementation of migration control, verification of goods and services, registration of data on passing qualifying tests, patenting, intellectual property, digital identification, logistics, taxation, accounting of budget funds movement.

Key words: digital transformations, digital governance, digital technologies, blockchain, blockchain systems, public administration, public authorities.

Александр Карпенко

заведуючий кафедрою інформаційної політики
и цифровых технологий НАГУ при Президенте Украины, д.гос.упр.

Антон Осьмак

аспірант кафедри інформаційної політики
и цифровых технологий НАГУ при Президенте Украины

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЛОКЧЕЙН-СИСТЕМ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: УКРАИНСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В статье выявлены основные проблемы и недостатки существующих «электронных» систем в различных сферах публичного управления, которые связаны с их технологическим несовершенством, непрозрачностью операций (транзакций), недостаточной защищенностью данных и процессов, как от внутреннего, так и внешнего манипулятивного вмешательства. Уточнены перспективные направления и определены особенности применения блокчейн-систем (платформ) в области государственного управления Украины. Осуществлен фактологический анализ зарубежного и отечественного опыта применения блокчейн-технологий органами публичной власти в целях прогнозирования дальнейших перспектив их внедрения, для учета преимуществ и недостатков, определения эффективных управленческих и технологических решений в условиях цифровизации публичного управления. На основе анализа мировых тенденций обоснована приоритетность внедрения в Украине государственных блокчейн-систем стационарного и дистанционного голосования, распределенного документооборота, регистрации медицинских данных, учета земельных ресурсов, электронных торгов (аукционов). Определены основные преимущества применения блокчейн-систем органами публичной власти, которые будут способствовать повышению уровня доверия граждан относительно использования цифровых технологий в целом, а именно: достоверность и надежность хранения данных, прозрачность транзакций и защищенность информации от искажения и несанкционированного удаления. Определены дальнейшие перспективы исследования блокчейн-систем публичного управления.

Ключевые слова: цифровые трансформации, цифровое управление, цифровые технологии, блокчейн, блокчейн-системы, государственное управление, публичное управление, органы публичной власти.

Постановка проблеми

У доповіді Всесвітнього економічного форуму прогнозується, що до 2025-2027 рр. 10% світового ВВП зберігатимуться в блокчейнах або пов'язаних з ними технологіях [1]. Технологія «блокчейн» радикально трансформує ресурсні механізми державного управління, роблячи їх високопродуктивними, досконалими та ефективними, а також створює нові можливості для цифрових перетворень владно-суспільних відносин, дозволяючи органам державної влади та органам місцевого самоврядування стати більш публічними. Вже сьогодні, блокчейн-системи можуть змінити роль та участь громадян в провадженні державно-управлінського процесу, шляхом підвищення рівня відповідальності починаючи від прозорого волевиявлення на виборах до регулювання сервісної діяльності влади в умовах цифровізації економіки та суспільства. З 2017 року в Україні органами державної влади розпочато активне впровадження блокчейнів, так, зокрема Міністерством юстиції України, Міністерством аграрної політики та продовольства України та Державним агентством з питань електронного урядування України, громадською організацією Transparency International Україна та Бітфурі Холдінг Б.В. підписано спільний Меморандум, метою якого є співпраця щодо «впровадження новітніх інформаційних технологій, зокрема блокчейн, як потужних механізмів запобігання корупції та сприяння прозорості

державних інформаційних ресурсів, ...становлення екосистеми для використання технології блокчейн» [2]. На думку заступника міністра юстиції Д. Чернишова запровадження блокчейн-систем є пріоритетом таких інноваційних країн ЄС як Швеція, Естонія та Данія, а у майбутньому й Україна «переведе всю цифрову державну інформацію на блокчейн-платформу» [3].

Ухвалення належних державно-управлінських рішень в рамках реалізації проєктів цифровізації України потребують здійснення на належному науковому рівні відповідного аналізу світового досвіду та вітчизняних здобутків впровадження блокчейн-систем в різні сфери галузі державного управління з метою визначення ефективних механізмів щодо їх подальшого впровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика застосування цифрових технологій в галузі державного управління стала об'єктом наукових досліджень зарубіжних вчених, так, на нашу думку, серед багатьох публікацій особливу увагу привертають праці таких канадських дослідників як Д. Браун [4], Дж. Вільямс, П. Джонс [9], П. Дютіл [8], Д. Каргнелло [5], А. Кларк [7], Дж. Крафт [6], Е. Лінквіст [11], Д. Маррандо [10], Дж. Рой [12], С. Тоз, М. Флуміан, які розглядали різні технологічні аспекти реалізації практичного впровадження концепції «Ера цифрового врядування» (Digital Era Governance, DEG).

Авторами у попередніх наукових працях вже розглядалися трактування базових дефініцій понятійно-категоріального апарату цифрового врядування [13], імперативи його реалізації в Україні [14], а також досліджувались теоретичні засади застосування цифрової технології «блокчейн» в державному управлінні [15], натомість не вирішеною частиною загальної проблеми дослідження є належне наукове обґрунтування інструментарію застосування цифрових технологій в галузі державного управління України.

Мета

Метою статті є здійснення фактологічного аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду використання блокчейн-систем органами публічної влади, визначення пріоритетних та перспективних напрямів їх подальшого застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу

У попередніх наукових дослідженнях [15] нами вже розглядалися генеза та складові блокчейн-технології (далі – блокчейн), сутність якої полягає в обліку та обміні правами власності на цифрові активи (структуровані дані) у вигляді розподіленого реєстру однорангової мережі («Distributed Ledger»). Блокчейн – це спосіб зберігання даних або цифровий реєстр транзакцій, угод, контрактів, та будь-яких даних, які потребують використання окремих незалежних записів. Блокчейн-системи можуть застосовуватись у таких сферах, як: сервісна діяльність органів публічної влади забезпечення виборчого процесу та судочинства, управління правами власності, здійснення міграційного контролю, верифікація товарів і послуг, реєстрація даних щодо проходження кваліфікаційних випробувань, патентування, інтелектуальна власність, реєстрація медичних даних, земельний облік (кадастр), цифрова ідентифікація (аутентифікація, підтвердження прав доступу), державний документообіг (зокрема реєстрація контролю звернень, запитів та листування), логістика, оподаткування, облік руху бюджетних коштів, облікові реєстри (майно, ліцензії, сертифікати, статус громадян, дорожньо-транспортні пригоди; посвідчення особи, трудові книжки, медкартки, поліси та ін.), державні закупівлі та аукціони тощо. Основа технології блокчейн полягає в його прозорості (прозорості), що дозволяє, наприклад, при укладанні будь-яких договорів або угод прискорити, спростити та знизити собівартість процесів державного управління. Аналізуючи зарубіжну та вітчизняну джерельну базу дослідження визначимо пріоритетні сфери застосування блокчейн-систем в сучасних умовах цифровізації публічного врядування України.

1. Виборчий процес (блокчейн-системи стаціонарного та дистанційного голосування). Існуючі системи так званого «електронного» голосування мають ряд недоліків, головним з яких є централізоване розміщення баз результатів, звідки здійснюється управління й застосовується контроль (виробляються методи/форми) збирання даних, що унеможлиблює перевірку коректності обробки результатів та підрахунок голосів ззовні. Непрозорість процедури забезпечення виборчого процесу не сприяє підвищенню рівня довіри до результатів голосування.

Такі системи недостатньо захищені як від маніпулятивного втручання з боку влади, так і від зовнішніх

кібератак, а тому й результати плебісциту можуть бути сфальсифіковані. Так, наприклад, через вразливість програмного забезпечення «електронного» голосування, чисельних комп'ютерних помилок та кібератак в Казахстані (2012 р.) та Нідерландах (2008, 2017 рр.) організатори виборчого процесу були вимушені відмовитись від національних систем «електронного» голосування «Sailau» й «EVM» (Electronic Voting Machines), повертаючись до традиційного волевиявлення із застосуванням паперових бюлетенів та їх «ручного» підрахунку [16-18].

Зазначимо, що основними завданнями забезпечення ефективної організації процесу волевиявлення громадян є транспарентність, доступність та неможливість фальсифікувати його результати, які успішно розв'язує системи стаціонарного та дистанційного голосування, які побудовані на основі блокчейн-технологій які здатні стати ефективною альтернативою системам так званого «електронного» голосування. У більшості блокчейн-систем дистанційного голосування використовується розподілений публічний реєстр, який формує «цифрову скриньку (урну)» для бюлетенів, скористатись нею можуть громадяни незалежно від їх місця знаходження у будь-якій країні світу.

В країнах ЄС та США блокчейн-системи вже активно використовуються в організації політичних процесах, так, наприклад у 2014 році за ініціативою данської партії «Ліберальний Альянс» технологія розподіленого реєстру використовувалась в процесі проведення внутрішнього голосування на партійних зборах в Копенгагені, що дозволило забезпечити належну прозорість процесу голосування [19]. Натомість, у США в штаті Техас у 2016 році на з'їзді Лібертаріанської партії під час виборів кандидатів на ряд внутрішньопартійних посад. підрахунок голосів здійснювався за допомогою блокчейн-системи голосування «Blockchain Technologies Corp» [20]. В Україні у 2016 році на базі відкритого програмного забезпечення платформи E-VOX (безкоштовна ліцензія Open Source) розроблено першу вітчизняну стаціонарну блокчейн-систему голосування «NaRada», яку успішно впроваджено у Одеській області місцевими радами Овідіюполя, Крижанівки та Балти для проведення голосування депутатів на пленарних засіданнях, а також систему (портал) оприлюднення його результатів [21].

2. Блокчейн-системи розподіленого документообігу. У грудні 2015 року урядом Естонії спільно в рамках проекту «BitNation» було впроваджено блокчейн-система державного нотаріату «BitNation Public Notary» з надання послуг в режимі он-лайн, завдяки якій, громадяни мають можливість дистанційно одержувати нотаріальні послуги, візувати та ідентифікувати документи за допомогою цифрового підпису, користуватися сервісами інтернет-банкінгу. Сервіс «BitNation Public Notary» працює наступним чином: резидент завантажує PDF-документ, зміст якого «хешується» (шифрується для побудови унікальних ідентифікаторів вхідних наборів даних), після чого генерується ключ, користувач одержує нотаріально заверений документ. Таким чином, складовими транзакції блокчейн-системи є хеш-функція, відкритий ключ і цифровий підпис [22]. У 2017 році в США (штат Делавер) за ініціативою юридичної фірми Pillsbury Winthrop Shaw Pittman LLP спільно із стартапом «Symbiont» було презентовано

подібну блокчейн-систему розподіленого документо-обігу для процесу реєстрації компаній, відстеження руху акцій, комунікацій та управління [23].

3. Захист персональних даних в сфері охорони здоров'я (блокчейн-системи реєстрації медичних даних). В сучасних «електронних» системах які застосовуються у сфері охорони здоров'я, актуальною є проблема достовірності, надійності та належного зберігання медичних даних пацієнтів. Зазначимо, що з метою унеможливлення несанкціонованого доступу та внесення змін щодо інформації про пацієнтів в державних та приватних закладах країн ЄС застосовуються блокчейн-системи реєстрації медичних даних, оскільки саме технологія розподіленого реєстру може дозволити накопичувати інформацію за все життя пацієнта. Такі блокчейн-системи дозволяють формувати клінічне резюме (історію хвороб) пацієнтів: результати лабораторних досліджень, діагнози, лікування. Причому, одержати доступ до такої інформації можливо лише за умови використання певного переліку довірених цифрових підписів лікаря та пацієнта. Окрім лікаря, доступ до медичної картки в таких блокчейн-системах можуть, з дозволу пацієнта, мати й представники страхової компанії, але тільки шляхом надання їм відповідного сертифікату за допомогою технології смарт-контракту.

В світовій практиці, починаючи з 2016 року, застосування блокчейн-систем в сфері охорони здоров'я набуло потужного розвитку. Наприклад, естонська блокчейн-система реєстрації медичних даних, яку впроваджено фондом «eHealth Foundation» в рамках проекту «Guardtime», забезпечує збереження, прозорість і цілісність медичної інформації, захищаючи її від несанкціонованої зміни або видалення, в тому числі в наслідок зовнішніх кібератак, системних збоїв, а також від наслідків комп'ютерних вірусів та шкідливого програмного забезпечення. Так, у разі зміни даних, система автоматично створює оновлений запис, дозволяючи відновити історію записів у разі неправомірного втручання. Таким чином, самі записи не зберігаються на блокчейні, а фіксуються лише серії їх хеш-значень, в яких і відображається інформація про зміни. Ціллю програми «Guardtime» є забезпечення захисту понад 1 млн цифрових записів в медичних картах пацієнтів [24]. Наприклад, у США Міністерство охорони здоров'я та соціальних служб (HHS) залучає науково-дослідницькі роботи, пов'язані з застосуванням блокчейн-систем в галузі охорони здоров'я. Так, стартап «BitHealth» почав використання блокчейн-технології для того, щоб дати пацієнтам додаткові платіжні можливості при роботі з страховими компаніями [25]. В Великобританії для Національної служби охорони здоров'я (NHS) на основі сервісів корпорації «Google» розроблено блокчейн-систему реєстрації медичних даних «Verifiable Data Audit», яка регулює роботу з опрацювання інформації про пацієнтів закладами охорони здоров'я. Для захисту цього реєстру використана система «дерево-подібного хешування» (дерево Меркле) [26]. В Нідерландів інноваційною корпорацією «REshare Center» у співпраці з банком «SNS Bank NV» та аудиторською компанією «Deloitte» розроблено блокчейн-систему, основою якої є банківський-додаток «PreScript» (аналог інтернет-банкінгу) на основі iDIN-сервісу онлайн-автентифікації, яким користуються хронічно

хворі пацієнти для придбання «повторюваних» ліків за цифровими рецептами [27].

4. Облік земельних ресурсів (блокчейн-системи земельного кадастру). Нагальні проблеми функціонування сучасних «електронних» систем обліку земельних ресурсів вирішуються завдяки застосуванню блокчейн-технологій, які дозволяють суттєво зменшити тривалість здійснення операцій, пов'язаних з набуттям (або припиненням) прав власності або користуванням земельними ділянками, зниження ризиків шахрайства, виникнення помилок при оформленні документів та здійсненні транзакцій, а також підвищення рівня надійності системи в цілому.

Світовий досвід застосування блокчейн-систем ведення земельних кадастрів налічує чимало успішних проєктів, так, зокрема: Національною земельною службою Швеції запроваджено блокчейн-платформу «Chroma Way» [28], в Гондурасі компанією «Factom» – розподілений реєстр для реєстрації прав на землю [29], а у Гані – на платформі «Graphene» урядом дозволено реалізацію блокчейн-системи «Bitland», яка функціонує на основі базових маркерів «Bitshares» та «CADASTRAL» [30]. Зазначимо, що й в Україні з метою забезпечення надійної синхронізації даних, що унеможливить їх підміну в результаті зовнішнього втручання, а також для здійснення суспільного контролю за системою обліку земельних ресурсів Міністерством аграрної політики та продовольства України спільно з Державним агентством електронного урядування України та Transparency International презентовано оновлений Державний земельний кадастр, який відтепер працюватиме на цифровій технології «блокчейн» [31].

5. Державні блокчейн-системи електронних торгів (аукціонів). Основним завданням використання блокчейн технологій в системах державних закупівель та аукціонів (електронних торгів), які ініціюються органами публічної влади, є необхідність забезпечити прозорість будь-яких транзакцій та захищеність від спотворення даних. Україна є новатором з проведення державних аукціонів, оскільки вперше у світовій практиці на основі сервісу «Open Market» державним підприємством «CETAM» за сприянням Державного агентства з питань електронного урядування України та компанії «BitFury Group» проведено електронні торги арештованим майном із застосуванням блокчейн-системи [32]. Ще одним вітчизняним проєктом з проведення електронних торгів є e-Auction 3.0 – система електронних аукціонів, за якою органи публічної влади зможуть продавати або здавати в оренду активи (землю, ліцензії, нерухомість). Державні аукціони на цій платформі на рівні місцевих ініціатив вже проведено в декількох регіонах України [33].

Висновки. В результаті проведеного дослідження було виявлено основні проблеми та недоліки існуючих «електронних» систем в різних сферах публічного урядування, які пов'язані з їх технологічною недосконалістю, непрозорістю операцій (транзакцій), недостатньою захищеністю даних і процесів як від внутрішнього, так і від зовнішнього маніпулятивного втручання. Здійснено фактологічний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду застосування блокчейн-технологій органами публічної влади з метою прогнозування подальших перспектив їх впровадження, врахування переваг та недоліків, визначення ефективних управлінських та

технологічних рішень в умовах цифровізації публічного врядування. На основі аналізу світових тенденцій обґрунтовано пріоритетність впровадження в Україні державних блокчейн-систем стаціонарного та дистанційного голосування, розподіленого документообігу, реєстрації медичних даних в сфері охорони здоров'я, обліку земельних ресурсів, електронних торгів (аукціонів).

Визначено основні переваги застосування блокчейн-систем органами публічної влади, що сприятиме підвищенню рівня довіри громадян до використання цифрових технологій в цілому, а саме: достовірність та надійність зберігання (одночасна синхронізація в різних місцях розташування) даних, прозорість транзакцій та практично абсолютна захищеність інформації від спотворення й несанкціонованого вилучення (переміщення).

У подальших наукових дослідженнях пропонується розглянути перспективи сфери застосування цифрової технології блокчейн: сервісна діяльність органів публічної влади, судочинство, управління правами власності, здійснення міграційного контролю, верифікація товарів й послуг, реєстрація даних щодо проходження кваліфікаційних випробувань, патентування, інтелектуальна власність, цифрова ідентифікація, логістика, оподаткування, облік руху бюджетних коштів.

Література.

1. Deep Shift Technology Tipping Points and Societal Impact. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf#page=24. – Назва з екрана.
2. Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво між Міністерством юстиції України, Міністерством аграрної політики та продовольства України, Державним агентством з питань електронного урядування України, громадською організацією Transparency International Україна та Бітфурі Холдінг Б.В. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/06/MEMO-SIGNED_2017_06_16.pdf.
3. У майбутньому Україна переведе всю цифрову державну інформацію на блокчейн-платформу URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/u-maybutnomu-ukraina-perevede-vsyu-tsifrovu-derjavnu-informatsiyu-na-blokcheyn-platformu---denis-chernishov>.
4. Brown D., Toze S/ Information governance in digitized public administration. *Canadian public administration*. 2017. Vol. 60, №4 (December). P. 581–604.
5. Cagnello D., Flumian M. Canadian governance in transition: Multilevel governance in the digital era *Canadian public administration*. 2017. Vol. 60, №4 (December). P. 605–626.
6. Clarke A., Craft J. The vestiges and vanguards of policy design in a digital context/ *Canadian public administration*. 2017. Vol. 60, №4 (December). P. 476–496.
7. Clarke A., Lindquist E., Roy J. Understanding governance in the digital era: An agenda for public administration research in Canada. *Canadian public administration*. 2017. Vol. 60, №4 (December). P. 457–475.
8. Dutil P., Williams J. Regulation governance in the digital era: A new research agenda/ *Canadian public administration*. – 2017. – Vol. 60, №4 (December). – P. 562–580.
9. Jones P. The futures of Canadian governance: Foresight competencies for public administration in the digital era. *Canadian public administration*. 2017. Vol. 60, №4 (December). P. 657–681.
10. Marando D., Craft J. Digital era policy advising: Clouding ministerial perspectives? *Canadian public administration*. 2017. Vol. 60, №4 (December). P. 498–516.
11. Lindquist E. A., Huse I. Accountability and monitoring government in the digital era: Promise, realism and research for digital-era governance. *Canadian public administration*. 2017. Vol. 60, №4 (December). P. 627–656.
12. Roy J. Digital government and service delivery: An examination of performance and prospects. *Canadian public administration*. 2017. Vol. 60, №4 (December). P. 538–561.
13. Карпенко О. Цифрове врядування: імперативи реалізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 3(71). С. 57–61.
14. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при президенті України. Серія «Державне управління»*. Київ: НАДУ, 2018. № 1. С. 5–11.
15. Карпенко О. В., Осьмак А. С. Цифрова технологія «блокчейн» в державному управлінні: сутність, переваги та ризики застосування. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. Одеса, 2018. Вип. 21. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-21.pdf>.
16. Sailau e-system will not be used at Kazakhstan parliamentary elections in 2012/ URL: https://en.tengrinews.kz/politics_sub/Sailau-e-system-will-not-be-used-at-Kazakhstan-parliamentary-5678.
17. The Netherlands return to paper ballots and red pencils. URL: <http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/English>.
18. Dutch will count all election ballots by hand to thwart hacking. URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/02/dutch-will-count-all-election-ballots-by-hand-to-thwart-cyber-hacking>.
19. Blockchain Voting Used By Danish Political Party. URL: <https://www.ccn.com/blockchain-voting-used-by-danish-political-party>.
20. Blockchain Technologies Corp. To Secure Election for Libertarian Party of Texas 2016 Convention. URL: <http://www.prweb.com/releases/2016/03/prweb13285128.htm>.
21. Сервіс електронного голосування e-Vox: NaRada протестований в Одеській області України. URL: <http://gesellberg.com/servic-elektronnoho-golosuvannya-e-vox-narada-p>.
22. How to use the BITNATION Blockchain Notary. URL: <https://steemit.com/blockchain/@flexliv/how-to-use-the-bitnation-blockchain-notary>.
23. Symbion to Bring Blockchain Smart Contracts to the State of Delaware. URL: <https://themerkle.com/symbion-to-bring-blockchain-smart-contract-to-the-state-of-delaware>.
24. Blockchain Startup to Secure 1 Million e-Health Records in Estonia. URL: <https://www.coindesk.com/blockchain-startup-aims-to-secure-1-million-estonian-health-records/>.
25. BitHealth. URL: <https://devpost.com/software/bithealth>.

26. Google's DeepMind plans bitcoin-style health record tracking for hospitals. URL: <https://www.theguardian.com/technology/2017/mar/09/google-deepmind-health-records-tracking-blockchain-nhs-hospitals>.

27. Blockchain for health care and your banking card. URL: <http://radboudreshapecenter.com/blog/blockchain/>.

28. TheLandRegistryintheblockchain–testbed. URL: https://chromaway.com/papers/Blockchain_Landregistry_Report_2017.pdf.

29. Honduras to build land title registry using bitcoin technology. URL: <https://in.reuters.com/article/usa-honduras-technology/honduras-to-build-land-title-registry-using-bitcoin-technology-idINKBN001V720150515>.

30. New Blockchain Initiative Bitland Is Putting Land on the Ledger in Ghana. URL: <https://www.prnewswire.com/news-releases/new-blockchain-initiative-bitland-is-putting-land-on-the-ledger-in-ghana-300269491.html>.

31. Державний земельний кадастр перейшов на технологію Blockchain. URL: <http://land.gov.ua/derzhavnyi-zemelnyi-kadastr-pereishov-na-tekhnohiiu-blockchain>.

32. CETAM першими в світі розпочали впроваджувати в електронних торгах технологію blockchain. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/setam-pershimi-v-sviti-rozpochali-vprovadjuvati-v-elektronnih-torgah-tehnologiyu-blockchain>.

33. Белая Церковь переходит на e-Auction 3.0. URL: <http://gesellberg.com/ru/біла-церква-переходить-на-е-auction-3-0>.

34. Екатерина Ядова. Блокчейн в образовании. Выступление на международной образовательной конференции #EdCrunch 2016. URL: <https://te-st.ru/reports/edcrunch-2016-results>.

Anastasia Kovalevska*ORIPA NAPA under the President of Ukraine**International Relations Sector Leading Specialist, PhD in Philology*

SUGGESTION REALIZATION STRATEGIES IN POLITICAL ADVERTISEMENT SLOGANS

The article deals with studying the political advertisement phenomenon and political slogan as its semantic dominants quintessence in the state's information space, and represents the author's classification of the suggestion realization strategies in the aforementioned texts. In the work, each of the suggested suggestion realization strategies is characterized as a special communicative pattern, its peculiarities and identification means are revealed, what would help form the according program decisions in the sphere of Ukraine's state informational policy and safety to minimize pathogenic texts' harmful influence.

Key words: political advertisement, political slogan, NLP, suggestion, suggestive linguistics, pathogenic texts, media, state information policy.

Анастасія Ковалевська*провідний фахівець відділу комунікацій,**старший викладач кафедри проектного менеджменту**ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.філол.н.*

СТРАТЕГІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ СУГЕСТИВНОСТІ В СЛОГАНАХ ПОЛІТИЧНОЇ РЕКЛАМИ

Стаття присвячена вивченню феномена політичної реклами і політичного слогана як квінтесенції смислових домінант в інформаційному просторі держави і є авторською класифікацією стратегій реалізації сугестивності в зазначених текстах. У роботі охарактеризовано кожен із запропонованих стратегій як особливий комунікативний патерн, виявлені його особливості і способи ідентифікації, що дозволить в подальшому ухвалити відповідні програмні рішення в сфері інформаційної політики та безпеки України, аби мінімізувати негативний вплив патогенних текстів.

Ключові слова: політична реклама, політичний слоган, НЛП, сугестія, сугестивна лінгвістика, патогенні тексти, стратегія сугестивності, ЗМІ, інформаційна політика держави.

Анастасия Ковалевская*ведущий специалист отдела коммуникаций,**старший преподаватель кафедры проектного менеджмента**ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, к.филол.н.*

СТРАТЕГИИ РЕАЛИЗАЦИИ СУГГЕСТИВНОСТИ В СЛОГАНАХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКЛАМЫ

Статья посвящена изучению феномена политической рекламы и политического слогана как квинтэссенции ее смысловых доминант в информационном пространстве государства и является авторской классификации стратегий реализации суггестивности в указанных текстах. В работе охарактеризована каждая из предложенных стратегий как особый коммуникативный паттерн, выявлены его особенности и способы идентификации, что позволит в дальнейшем принять соответствующие программные решения в сфере информационной политики и безопасности Украины, чтобы минимизировать негативное влияние патогенных текстов.

Ключевые слова: политическая реклама, политический слоган, НЛП, суггестия, суггестивная лингвистика, патогенные тексты, стратегия суггестивности, СМИ, информационная политика государства.

Постановка проблеми

The modern information society most of the European countries find themselves in as of now is currently «reviving the natural audio-visual, multidimensional world perception and collectivity, but on a brand new e-basis – via replacing the written and printed communication languages with the radio, TV and network means of mass communication» [15, p. 14], thus, producing the new models of mass communication as the interaction of «the social subjects via mass information exchange with the help of the special means (press, radio, TV), which results in the message's being received by the large groups of people at once» [2, p. 118]. Ch.

Wright also emphasizes that «the mass communication is directed towards the large and heterogeneous audiences, which are anonymous concerning the communicator oneself» [quoted via 7], and in its network, the messages are transmitted extremely quickly, in order to reach as large an audience as possible, and usually at once. And the peculiarity of the mass communications, according to S. Kvit, is «above all things, their utilizing the mass media» [6, p. 11], where «the medialogic background of the modern communication creates the multisound and polyphony, as well as the polytonality of the communicative

© Ковалевська А. В., 2018.

discourse» [ibid, p. 38]. When mentioning the activity of the modern mass media, M. McLuhan divides them into «hot» and «cold» ones [9], where the «hot» ones fully activate one body sensation (i.e. radio), while the «hot» ones make all the body sensation activate (i.e. TV). J. G. Shaheen supported this classification, and noted that, say, radio «doesn't cause such a high level of the audience's empathy as the TV does in its programs. Its role lies within creating an audio background or leveling the lack of silence. And the TV charms you» [18, p. 169 – 170] with its universality, polyfunctionality, «live picture» magic, idyllic world of advertisement etc. Though, in spite of all the pros of the modern information technologies as a whole, and mass media in particular, one cannot leave aside the equally obvious cons of these communication development results, which, from the philosophical, technical and technological angle, are viewed «not only as the good for humanity, but also as a problem that could have dramatic consequences» [4, p. 86]. In this aspect, the scientists are worried by the wide spread of so-called pathogenic texts which are «either prohibited by the law, or do not fit into the dominant social morals domain» [11, p. 32]. B. Potyatynyk and M. Lozynskiy state that such texts are aimed at «undermining faith in God, ignoring the state's interests, posing a threat to the global safety and social morals, neglecting the person's basic rights and freedoms, and harmful psychological influence (excessive display of violence)» [ibid, p.157]. The researchers J. Bryant and S. Thompson define the latter trait as a harmful «ability of particular media production types to carry out an exciting influence towards the audience; influence of the new communication technologies, influence of sexually overt media production» [3, p. 22], which is nowadays widely represented within the advertisement products diversity, first of all – the political advertisement, its language being the integral part of politics and authoritative decisions, as well as the society's functioning as a whole.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

As it is stated by most of the scientists researching the advertisement phenomenon (T. Kovalevska, R. Ivanchenko, R. Mokshantsev, G. Pocheptsov and others), suggestive function is its basic one, scilicet advertisement is directed towards persuading the consumer that one needs to purchase the advertised product, to «change one's habits and preferences, and maybe even needs» [13, p. 83], reaching, in such a way, the in-depth psychomental guidelines of the personality and society. While realizing this function, the advertisement basically relies on «the human's unconscious desire to compensate the lost symbolism of one's correlation with the world of things» [12, p. 113], and attempts «with the help of signs, to fill the void the psyche protests against» [ibid]. It is the activation of the subconscious mechanisms and collective subconscious archetypes (see C. Jung's works) that make «the perception and decision-making processes externally illogical (irrational)» [5, p. 29], and turn the objective information perception process into a non-dominant one, whereas «implementation of such messages is carried out with the help of the psychological complex influential means, which tend to override the cognitive sphere which is prone to criticism» [8, p. 73], and to exercise manipulative influence onto the individual's consciousness and subconscious.

Thus, utilizing the suggestion techniques in the sphere of politics and public management is extremely crucial not only in order to analyze the political texts, but to optimize the very construction of these texts considering the according brand new scientific technologies, as well, what defines the relevance of this work.

Мета

Our article is aimed at highlighting the peculiarities of the very speech immanent suggestogeousness realization strategies in the political slogan as one of the basic advertisement campaign components. In order to achieve this aim, it is necessary to find solutions to the following specific tasks: outline the peculiarities of the political slogan as a potentially suggestogeous text, characterize the suggestion realization mechanisms in the political advertisement texts, isolate the according suggestogeous items, and classify them basing on the functional semantic characteristics identity. Political advertisement slogans having been presented in the political advertisement campaigns 2015 – 2016 (over 100 items) became the factual data of the research, the fundamental provisions of R. Bandler and J. Grinder's Neuro-Linguistic Programming (NLP), L. Murzin and I. Cherepanova's Suggestive Linguistics and P. Ekman's Theory of Lies (Psychology of Lies) being its methodological grounds. The political slogan as the structural component of the political advertisement campaign is the object of our research, while its immanent suggestogeousness' linguistic peculiarities are the subject.

Виклад
основного
матеріалу

It has to be noted that in Ukraine, the aspect of the language influence techniques utilizing in the social communications isn't formally regulated, but is indirectly mentioned in a row of laws, including «Law of Ukraine on Print Media (Press) in Ukraine», «Law of Ukraine on Information», «Law of Ukraine on Advertisement» and others, but these legislative acts do not always take the specificity of advertisement as an immanently suggestogeous text into account (see works by T. Kovalevska, I. Cherepanova, L. Murzin, I. Morozova, R. Bandler, J. Grinder, R. Dilts and others), what greatly complicates diagnosing the level of its pathogenicity. For example, in Subparagraph 4 of Paragraph 1 of Article 8 of the «Law of Ukraine on Advertisement», it is stated that, in advertisement, it is prohibited «to utilize the means and technologies that affect the advertisement consumers' subconscious» [1], although, as it has been proved in the researches by the leading Ukrainian and foreign scientists, suggestive function is the basic one of any advertisement, and is realized in influencing the recipient's subconscious, activating the non-dominant perception, and carrying the corrective processes in the individual's psychostructure out. Consequently, it is almost impossible to avoid utilizing the according suggestive technologies in the advertisement text.

In Paragraph 1 of the Article 10 of the «Law of Ukraine on Advertisement», it is prohibited to utilize «unscrupulous» advertisement [ibid], which is defined as one that «does or might mislead the advertisement consumers, harm an individual, state or society as a result of inaccuracy, untrustworthiness, ambiguity, exaggeration, suppression, violation of conditions concerning the time,

venue or mean of dissemination» [ibid]. Howsoever, precisely such elements as ambiguity (polysemy), exaggeration and suppression are the components of the Metamodel of Language (see 7, 17), which help realize the suggestive function of advertisement. Besides, in Paragraph 3 of Article 7 of the «Law of Ukraine on Advertisement», it is stated that advertisement «cannot consist of information or data that violates the ethical, humanistic, moral norms, neglects the rules of decency» [ibid], but the very concepts of ethics, humanism and moral norms haven't been interpreted in the Law, thus, defining them is left at the discretion of the public, which, in our opinion, is unacceptable, whereas such concepts are way too layered, diffused for precise conventional interpretation, and this makes it fully impossible to observe the aforementioned legislative norm. The same thing could be said about one more principle of advertisement having been defined as «utilizing the forms and means that do not harm the advertisement consumer» in the Law [ibid], since the issue of dividing the advertisement forms and means into harmful and non-harmful hasn't been solved yet.

Ergo, it's not always possible both to decidedly determine the text's pathogenicity or adequacy, and take appropriate preventive measures, since unfortunately, the legislative acts don't always meet the demands of the brand new IT and scientific achievements' rapid development in the modern society. Therefore, it is crucially important to pay due attention to the researches directed at the complex identification of the media space pathogenic elements, as well as at its maximal empathification (see the works by T. Kovalevska, H. Kaftanjiyev, Z. Partyka, V. Rizun and others).

Usually, the core idea of any advertisement campaign is expressed in a slogan – «an advertisement phrase, which briefly, in a concise form, lays out the basic advertisement proposal, and is included into all the messages in the network of the advertisement campaign» [10, p. 5], the quintessence of the firm's or goods distributor's philosophy, and it's only natural that the success or failure of the campaign depends on it: on its form and filling. Alongside with the commercial and social slogans, the researchers isolate the political slogans, which contain the basic message of the political campaigns, are the «verbal portrait of the political figure» [ibid], «statement that reflects the candidate's precise position» [17, p. 307].

The main objective of a slogan is to «sell» goods or services it is a part of the advertisement campaign of, since the slogan is «an essence of the advertisement campaign compressed to a formula, rememberable thought brought to linguistic perfection» [16, p. 225]. The political slogan does meet this definition, but also has its own specific properties, which are connected with the specificity of the political campaign comparing to a commercial one.

The political slogan has particular differences from a commercial one according to the following characteristics:

- continuity and frequency of operation. The political advertisement's validity is regulated legislatively, with the help of the «Law of Ukraine on Elections», and such advertisement ends after the political leader has been elected. On the contrary, the commercial advertisement is active constantly, with a certain frequency, besides, the goods and services market for the buyers is constant, as well;

- specificity. The political advertisement operates with the concepts which mostly do not have referents in reality, it urges to ««choose» the abstract non-material essences, such as «democratic choice», «national pride», «social justice» etc.» [14, p. 175], while the commercial advertisement is directed towards a specific, obvious and achievable aim, i.e. purchasing the goods by a certain company or a visit to a certain shop;
- differentiation. The political advertisement «popularizes just one idea – public order change» [ibid], while the commercial one is very diverse in this aspect, since it is designed to satisfy different needs of buyers, and represent a vast variety of goods, which is much wider than the one offered in the political ads;
- audience coverage. Despite its «mass effect», the political advertisement is «aimed at a limited contingent – 25 – 30% of the voters who do vote» [ibid, p. 176], while the commercial one covers a much larger part of the population, since «almost everyone has to solve the task of choosing and purchasing the goods and services» [ibid], scilicet, «there are much more real buyers than real voters» [ibid].

It is worth mentioning that the certain temporal limitation of the political advertisement slogan motivates its far more concentrated suggestivity (comparing to the commercial one), since it has to affect the recipient during a shorter period of time, and thus, has to contain more potentially suggestive elements in order to influence the audience.

The modern information space requires the mass media to be maximally effective, and advertisement is one of this paradigm's most powerful elements. In its turn, the advertisement slogan in the concentrator of the ad message, immanent suggestiveness being its functional characteristic, which is demanded to be maximally active by the political discourse, considering its target strategies and tactics. Though, until now, the political advertisement slogans' elements and models still remain underdeveloped, which could be accounted for both by the modern reality media interpretation process' complexity, and the heterogeneous nature of the influence phenomenon as a whole. In this aspect, the scientific approach presented in this article would make it possible to significantly widen the existing classification of the political slogans, since we consider their in-depth, natural components, (untruthful, destructive information usage, and a mandatory suggestive effect being the crucial ones), which could only be identified with the synthesis of the brand new research methods and methodologies, including Neuro-Linguistic Programming (NLP) (Metamodel and Milton-model), Suggestive Linguistics and Lies Theory (P. Ekman), and also the NAP-structure of linguistic suggestiveness, and metamodel of the political advertisement slogans' linguistic suggestiveness having been presented in our previous scientific works. These are sciences that study the suggestive, scilicet the influential side of any information, where speech could be considered as a totally suggestive phenomenon with potentially suggestive components, and the language's embodiment form – as a text in broad sense (verbal and non-verbal). Besides, the political campaign's main goal,

which is to support or change the addressee's preferences, implies the objective reality's interpretation's non-identity and distortion, as its fundamental attribute (see works by T. Kovalevska, G. Pocheptsov, I. Cherepanova and others). Suchwise, these science's essential provisions would allow to identify the basic segments of the basic segments of the political advertisement as the modern communicative space's immanent component.

Thus, having compared the R. Bandler and J. Grinder's Metamodel of Language elements, P. Ekman's lies types, concepts of the NAP-structure of linguistic suggestiveness, and metamodel of the political advertisement slogans' linguistic suggestiveness with the elements present in the political advertisement discourses having been analyzed, we suggest identifying the following types of the suggestivity realization strategies in the political slogans paradigm:

1) positivization strategy, in the network of which the linguistic suggestiveness NAP-structure's P-element is maximally active (it verbalizes the certain «positively connotation» of the suggestant's state, in which one would find oneself after having performed a certain action), whereas the message sender provides only subjective information about one's own advantages and pros, aiming to create one's positive image (i.e. «Only he is worthy of being a President», «Only to him we can trust our destiny»);

2) negativization strategy, in the network of which the linguistic suggestiveness NAP-structure's N-element is maximally active, since the recipient receives only subjective information about the other candidates' mistakes and cons, which is provided in order to create their negative image (i.e. «They mess everything up», «She works: she rapes the country»);

3) invectivization strategy, in the paradigm of which so-called low, non-codified vocabulary is utilized, that formally executes the function of «approximating» the candidate to the «ordinary people», and certain «democratization» of one's image (i.e. the advertisement slogans by O. Lyashko). It has to be noted that this strategy is relatively new for the Ukrainian political advertisement sphere, the usage of political campaign elements marked by it has only been registered in 2014, but it became maximally popular among the Ukrainians despite its containing non-codified vocabulary what is not characteristic for the advertisement campaigns. This phenomenon could be explained by the fact that, in conditions of the state's political and social instability, the potential voters usually gravitate towards choosing the maximally aggressive rhetoric which provides (often imaginary) feeling of the candidate's «power» and confidence (see the US Presidential elections 2016);

4) imperativization strategy, in the network of which the linguistic suggestiveness NAP-structure's A-element is maximally active with the help of utilizing the verbs in imperative (i.e. «Make your choice!», «Vote!»);

5) zero reference strategy, which is characterized by the usage of comparatively neutral vocabulary, and the lack of suggestogeneous components and reference towards a certain candidate (i.e. «Your vote», «Ukraine's choice»);

6) precedentization strategy, which is characterized by exploitation of precedent, scilicet well-known in the network of a certain culture and social group, texts that

have to predictably influence a certain target group (i.e. «The revolution you've all been waiting for», «Factories for the workers!»);

7) constantivization strategy, in the network of which, a nominalized noun is the key stimulus word (see the NLP «process – result» metaprogram, where the resultative nature of the substantive is actualized in this case) (i.e. «I will give development to Ukraine!»). It has to be noted that such a noun could have either positive or negative connotation, depending on the effect the sender has planned;

8) resultativization strategy, in the network of which, a resultative verb is the key stimulus word (see the NLP «process – result» metaprogram, where the processual nature of the verb is actualized in this case) (i.e. «I will let Ukraine develop!»). It has to be noted that such a verb could have either positive or negative connotation, depending on the effect the sender has planned;

9) semantic sequence strategy, which is characterized by activation of the linguistic suggestiveness NAP-structure's N- and P-elements, and uniting them by the «semantic sequence» connections (i.e. «There was ruin – now there's country», «From default – into development»);

10) semantic parallelism strategy, in the network of which the linguistic suggestiveness NAP-structure's N- and P-elements are activated, but are united with the antiperistasis, «semantic parallelism» connections (i.e. «For development, against stagnation», «For Ukraine, against war»). It has to be noted that this strategy is inversely correlative with the complex equivalence marker of NLP Metamodel's distortion process, since the opposed elements aren't always logically opposable;

11) semantic variation strategy, while utilizing which, the political party or candidate's name is «played out» with the help of the certain language means (grapheme delivery, polysemy etc.) (i.e. «Vitaliy Klitchko's UDAR» («STRIKE»));

12) rhetorization strategy, which is characterized by the exploitation of rhetoric questions, which are meaningful in the network of a certain culture and social group (i.e. «Do you want 5 more years of such life?», «You do want development, don't you?»).

Висновки

Thus, the classification of the strategies utilized in the political slogans we suggest here has a complex nature, since it integrates the achievements of such modern sciences as Neuro-Linguistic Programming, Suggestive Linguistics, Lies Theory, and the NAP-structure of linguistic suggestiveness, and metamodel of the political advertisement slogans' linguistic suggestiveness having been presented in our previous scientific works. Introducing this classification into the scientific circulation would allow not only to carry out the systematization of the available diversity of the political slogans in particular and political advertisement as a whole as the modern informational space's extremely powerful phenomena, but also to isolate their dominant construction strategies, and in-depth construction mechanisms, and ergo, to offer the countermeasures strategies and tactics for neutralizing the destructive effects of each type. And this, in its turn, will not only serve as a mean to construct the theoretic grounds of NLP and Suggestive Linguistics, Strategic Communications Theory, Discoursology, Psycholinguistics, and Public Administration studies, but

will also provide the necessary assistance in forming the according program decisions in the sphere of Ukraine's state informational policy and safety, what emphasizes the perspective of developing this aspect further on.

Література.

1. Закон України про рекламу. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=270%2F96-%E2%F0>.
2. Бориснев С. В. Соціологія комунікації: учеб. пособие для вузов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 270 с.
3. Брайант Дж., Томпсон С. Основы воздействия СМИ; пер. с англ. Дж. Брайант, С. Томпсон. Москва: Издательский дом «Вильямс», 2004. 432 с.
4. Бутиріна М. В. Стереотипи масової свідомості: особливості формування та функціонування у медіа середовищі: монографія. Дніпропетровськ: Видавництво «Слово», 2009. 368 с.
5. Викентьев И. Л. Приемы рекламы и public relations. СПб.: Триз-шанс, Бизнес-Пресса, 1999. 228 с.
6. Квіт С. Масові комунікації: підручник. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 206 с.
7. Ковалевська Т. Ю. Комунікативні аспекти нейролінгвістичного програмування: монографія. Одеса: Астропринт, 2001. 344 с.
8. Луман Н. Реальность массмедиа; пер. с нем. А. Ю. Антоновского. Москва: Праксин, 2005. 256 с. (Серия «Образ общества»).
9. Маклюэн М. Телевидение. Робкий гигант. *Телевидение вчера, сегодня, завтра*. Москва: «Рефл-Бук», 1987. Вып. 7. С. 7–18.
10. Морозова И. Слагая слоганы. Москва: РИП-Холдинг, 1996. 172 с.
11. Потятник Б., Лозинський М. Патогенний текст. Львів: Місіонер, 1996. 296 с.
12. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации. / Москва: «Рефл-Бук», Київ: «Ваклер», 2001. 656 с.
13. Психолінгвістическіе проблемы массовой коммуникации. Москва: Наука, 1998. 148 с.
14. Психология в рекламе; под ред. П.К. Власова. 2-е издание, дополненное, переработанное, исправленное. Харків: Изд-во Гуманитарный центр, 2007. 320 с.
15. Тюрина И. Великое пророчество: Философская концепция Маршалла Маклюэна. Москва: Фонд «Мир», 2005. 496 с.
16. Феофанов О. А. Реклама: Новые технологии в России. СПб.: Питер, 2003. 384 с.
17. Черепанова И. Ю. Заговор народа. Как создать сильный политический текст. Москва: КСП+, 2002. 464 с.
18. Shaheen J.G. Arab and Muslim stereotyping in American popular culture. Washington: Georgetown Univ Ctr for Muslim, 1997. 91 p.

Сергій Попов*завідувач кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, д.н.держ.упр., професор***Ліна Савчук***аспірант ОРИДУ НАДУ при Президентіві України***СИСТЕМА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКА ТА УПРАВЛІННЯ**

В статті розглянуто сучасне розуміння державної соціальної політики та механізмів її реалізації в Україні. Стисло охарактеризовано основні механізми публічного управління в сфері надання соціальних послуг в Україні.

Ключові слова: система, політика, соціальні послуги, публічне управління, механізми публічного управління.

Serhiy Popov*Head of the Department of Humanitarian and Socio-Political Studies
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Professor***Lina Savchuk***PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine***SYSTEM OF PROVISION OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE:
STATE POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION**

We will analyze the main mechanisms and the current state of their implementation in Ukraine. The mechanisms of public administration are described briefly, in the sphere of provision of social services in Ukraine.

The purpose of the article is generalization of theoretical and methodological developments of public policy and public administration system of social services in Ukraine.

Determined social services are set of activities to use state power and non-governmental organizations, aimed at overcoming difficult life problems individuals or population groups for a return to meaningful functioning.

The problem of state social policy is implementation mechanisms of public administration to provide social services in Ukraine. At the level of the administrative-territorial system not implemented effective mechanisms early identification of individuals, provision of social services taking into account the identified needs. Today provision of social services limited possibilities anexisting network of relevant agencies and institutions of communal property, which makes it impossible quality of satisfaction of needs of people. The system of the involvement of social services and support civic, charitable and religious organizations doesn't function properly. Not implemented information exchange on issues of providing other types of social assistance, which makes it impossible application of an integrated approach to overcome a difficult life situation. Social services must become modern, the world-renowned format for helping people, certain social groups, which are related to disability, age, for reasons of health, social status are in difficult circumstances, alone cannot overcome them. The amount of people, which requires the provision of social services, is increasing.

The basic mechanisms are analyzed and the current state of their implementation in Ukraine, namely resource which includes financial, human resources, information; legal regulation; informational which includes Public Relations, feedback, media; educational, namely study.

Social function is one of the most important in the state, enforcement of which needs to be developed and implemented relevant government policy and mechanisms of public administration.

Keywords: social services, public administration, mechanisms of public administration.

Сергей Попов*заведующий кафедрой гуманитарных и социально-политических наук
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, д.гос.упр., профессор***Савчук Лина***аспирант ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины***СИСТЕМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ:
ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ**

В статье рассмотрены современное понимание государственной социальной политики и механизмов ее реализации в Украине. Кратко охарактеризованы механизмы публичного управления в сфере предоставления социальных услуг в Украине.

Ключевые слова: система, политика, социальные услуги, публичное управление, механизмы публичного управления.

Постановка проблеми

Розвиток України як незалежної та соціальної держави спонукає органи публічної влади до пошуку шляхів осучаснення та підвищення якості системи надання соціальних послуг, ефективне функціонування якої мають забезпечити науково обґрунтовані механізми публічного управління. Протягом останніх років досягнуто певних позитивних зрушень у сфері надання соціальних послуг, зокрема прийнято:

- закон України «Про соціальні послуги», закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк»;
- закон України від 15 березня 2012 р. № 4523-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг», яким передбачено внесення змін до законів України «Про об'єднання громадян», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про соціальні послуги», у частині, що стосується визначення потреб громади у соціальних послугах, їх видах та обсягах, планування та надання послуг з урахуванням визначених потреб, запровадження стандартизації соціальних послуг, залучення до надання соціальних послуг недержавного та приватного секторів шляхом здійснення соціального замовлення, надання права об'єднанням громадян безпосередньо проводити господарську діяльність без мети отримання прибутку та запровадження диференційованого підходу під час оплати соціальних послуг залежно від доходу їх отримувача.

Окрім того, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178 (Офіційний вісник України, 2007 р., № 28, ст. 1122) схвалено Концепцію реформування системи соціальних послуг.

Утворено розгалужену мережу установ та закладів комунальної власності із надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Соціальні послуги також надаються громадськими, благодійними та релігійними організаціями. Громадськими організаціями реалізуються інноваційні проекти, у тому числі проекти, спрямовані на надання соціальних послуг із запобігання виникненню складних життєвих обставин, підвищення рівня професіоналізму соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги. В окремих регіонах місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування надають фінансову підтримку таким організаціям, а отже, забезпечують розвиток системи надання соціальних послуг, зокрема недержавного сектору.

Водночас діюча система надання соціальних послуг в Україні є неефективною. На рівні адміністративно-територіальної одиниці не запроваджено ефективні механізми раннього виявлення осіб, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб. На сьогодні надання соціальних послуг обмежено можливостями наявної мережі відповідних установ та закладів комунальної власності. Це унеможливорює якісне задоволення потреб відповідних осіб. До того ж, не проводиться системна робота із залучення

до надання соціальних послуг та підтримки, зокрема фінансової, громадських, благодійних та релігійних організацій. Під час надання соціальних послуг не запроваджено інформаційний обмін з питань надання інших видів соціальної допомоги, що унеможливорює застосування комплексного підходу до подолання складної життєвої ситуації відповідної особи.

Соціальні послуги, як правило, задовольняють лише невідкладні потреби вразливих груп населення, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції у суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб під опікою держави [10].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, свідчить про наявність низки вдалих напрацювань в теорії і практиці формування та реалізації державної соціальної політики. Зокрема, розглянуто теоретико-прикладні питання діяльності системи надання соціальних послуг, розкрито сутність системи надання соціальних послуг [4]. Також досліджено теоретико-методологічні засади застосування маркетингових технологій в державному управлінні як методів доступу до послуг (державних, адміністративних) [11].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Невирішеною раніше частиною загальної проблеми реалізації державної соціальної політики є прогалини у комплексному обґрунтованні різних видів механізмів публічного управління в сфері надання соціальних послуг в Україні. Тільки комплексне застосування виважених, науково обґрунтованих та взаємоузгоджених механізмів реалізації державної політики у цій сфері забезпечать зростання добробуту населення, його соціальний захист, що обумовили мету та основні завдання цього дослідження.

Метою статті є узагальнення теоретико-методологічних напрацювань щодо державної політики та публічного управління системою надання соціальних послуг в Україні.

Стратегічною метою сталого розвитку України до 2020 року визначено впровадження в країні європейських стандартів життя, що передбачає забезпечення соціальних гарантій і стандартів життя, ефективний соціальний захист населення та надання якісних соціальних послуг [9]. З огляду на те, що соціальні послуги є державними, то держава в свою чергу бере на себе зобов'язання щодо гарантування особам, що перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (громадяни похилого віку, інваліди, сироти та ін.), надання соціальних послуг за визначеними стандартами якості та несе за це відповідальність. Тому, держава, використовуючи свої владні повноваження, повинна здійснювати управління системою надання соціальних послуг шляхом застосування певних механізмів.

Відповідно до ст. 12 закону України «Про соціальні послуги» сфера надання соціальних послуг складається

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

ся з державного та недержавного секторів. До першого відносяться суб'єкти, що надають соціальні послуги і знаходяться в державній власності, а управління ними здійснюється відповідним центральним органом виконавчої влади (далі – ЦОВВ). До недержавного сектору відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг. Управління недержавним сектором здійснюється у порядку визначеному законодавством, ліцензійними умовами і відповідними статутами. Доцільно також виокремити і комунальний сектор, який включає установи та заклади комунальної власності, що надають соціальні послуги і знаходяться в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування. Ст. 12 закону України «Про соціальні послуги» встановлює, що під час організації надання соціальних послуг центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування взаємодіють між собою та із іншими суб'єктами, що надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами [8].

Ст. 7 закону України «Про соціальні послуги» передбачено, що суб'єкти, які надають соціальні послуги на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів. Однак, станом на даний час, законодавством не передбачено реальну можливість надання соціальних послуг фізичними особами - підприємцями, що суттєво звужує коло цих суб'єктів та знижує конкуренцію у цій системі.

До державних і комунальних соціальних установ і закладів відносяться: територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян; центри соціальних служб для молоді; центри зайнятості; центри професійної, медичної та соціальної реабілітації інвалідів; притулки для неповнолітніх; центри соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх; будинки нічного перебування бездомних громадян; центри обліку бездомних громадян; соціальні готелі; центри соціальної адаптації, інші заклади.

Важлива роль у розробленні та реалізації принципів і механізмів державного управління системою надання соціальних послуг належить уповноваженим органам державної влади у сфері надання соціальних послуг, до основних із яких слід віднести:

- ЦОВВ (Мінсоцполітики), що забезпечують формування і реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення, надання соціальних послуг. Його територіальні підрозділи здійснюють управління, координацію у цій сфері. ЦОВВ розробляють проекти нормативно-правових актів, що регулюють діяльність в системі надання соціальних послуг, зокрема встановлюють гарантований мінімум соціальних послуг, затверджують державні стандарти таких послуг, ведуть реєстр надавачів соціальних послуг, координують діяльність місцевих органів влади, здійснюють моніторинг дотримання законодавства щодо надання соціальних послуг;
- місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію державної політики через систему надання соціальних послуг; визначають потреби населення адміністративно-територіальних одиниць

у соціальних послугах, їх видах і обсягах шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, а також оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин; розробляють, затверджують та фінансують комплексні регіональні цільові соціальні програми з надання соціальних послуг; здійснюють соціальне замовлення за рахунок коштів, передбачених законом України «Про соціальні послуги» для фінансування соціальних послуг; забезпечують управління, контроль та координацію діяльності надавачів соціальних послуг; здійснюють моніторинг та оцінку якості соціальних послуг [3]. Центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування під час надання соціальних послуг взаємодіють між собою, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами.

Держава є ключовим суб'єктом управління системою надання соціальних послуг, яка має виконувати координуючу та організуючу роль у врегулюванні суспільних відносин, процесів у цій системі. Держава порівняно з недержавними інститутами має значно ширші владні повноваження в соціальній сфері, які реалізуються відповідними органами влади шляхом використання широкого спектру механізмів публічного управління соціальними послугами, зокрема такими як: фінансовий, організаційний, правовий, інформаційний, кадровий, науково-прикладний та освітній. Такі механізми націлені на узгодження суспільних інтересів, потреб, визначення цілей, розробку необхідних рішень та їх реалізацію за ресурсної підтримки держави (влади, апарату, заходів, засобів, методів, важелів, ін.) [6].

Варто відмітити, що розвиток системи надання соціальних послуг є частиною зобов'язань України щодо виконання Європейської соціальної хартії, у частині 1.14 якої зазначено, що кожна людина має право користуватися послугами соціальних служб. Ст. 14 визначено, що з метою забезпечення ефективного надання соціальних послуг країни, що приєдналися до цієї хартії, зобов'язуються: сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які завдяки використанню методів соціальної роботи, сприяли б підвищенню добробуту і розвитку як окремих осіб, так і їх груп у суспільстві, а також їхній адаптації до соціального середовища; заохочувати окремих осіб та добровільні або інші організації до участі у створенні та функціонуванні таких служб [7].

Кожен із основних механізмів характеризується своїм призначенням (функціями) та сучасним станом їх реалізації в Україні. Так, нормативно-правовий механізм (правовий механізм) має забезпечувати належне регулювання взаємовідносин, що виникають при організації та наданні соціальних послуг, реалізацію права громадян на отримання гарантованого державою рівня якості та в необхідних обсягах соціальних послуг. Протягом останнього десятиліття в Україні прийнято понад 20 законів, які встановлюють державні гарантії щодо надання різним категоріям населення соціальних послуг та допомог, включаючи закон України «Про соціальні послуги» [8].

Наступним варто зазначити механізм фінансово-го забезпечення системи надання соціальних послуг, який є неефективним в Україні, не дає змогу на практиці в повній мірі реалізовувати положення закону України «Про соціальні послуги». Цей механізм характеризується: низьким рівнем адресності послуг; вкрай неефективними та нераціональними соціальними грошовими виплатами; наданням цілого ряду громіздких і непрозорих пільг.

Серйозним недоліком фінансового механізму є унеможливлення спрямування коштів з державного і місцевих бюджетів недержавним суб'єктам, що надають такі послуги. Так ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України визначає, що бюджетні видатки на надання соціальних послуг можуть виділятися через державні програми соціального забезпечення тільки для державних установ. Тобто, Бюджетний кодекс не передбачає можливості спрямування цих коштів до позабюджетних установ, зокрема до недержавних організацій (далі – НДО), які є суб'єктами надання таких послуг [1].

Організаційний механізм публічного управління системою надання соціальних послуг є сукупністю здійснюваних державними та недержавними інститутами відповідних впливів, які спрямовано на розвиток і підвищення ефективності функціонування цієї системи шляхом її самоупорядкування. Організаційний механізм тісно пов'язаний з правовими нормами, що регламентують організаційну структуру вказаної системи. Цей механізм управління системою надання соціальних послуг включає відповідні інструменти, такі як соціальне замовлення, ліцензування, стандартизація соціальних послуг, акредитація певного виду соціальних послуг.

Інформаційний механізм публічного управління системою надання соціальних послуг - це сукупність технологій, методів, способів збирання, обробки інформації, своєчасне змістовно-якісне її опрацювання та надання з метою забезпечення ефективного функціонування такої системи. Під інформацією про соціальні послуги розуміють будь-яку інформацію, представлена в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі щодо наявності, обсягів, порядку та умов отримання тих чи інших соціальних послуг.

Важливою складовою інформаційного механізму системи надання соціальних послуг є державно-громадське консультування з питань надання соціальних послуг. Сутність цього інструменту полягає в налагодженні та постійній підтримці зв'язків з зацікавленими сторонами, партнерами, державними, комунальними, громадськими та приватними суб'єктами, що надають такі послуги, а також створення внутрішньої системи управлінських комунікацій і менеджменту інформаційними потоками. До цього виду консультування можна віднести такі види комунікації: усної (конференції, прес-конференції, семінари, збори соціальних працівників, дискусії, круглі столи, тренінги, особисті зустрічі та ін.); письмової (прес-релізи, брошури, буклети, опубліковані статті тощо); ЗМІ (теле- та радіопрограми, відеофільми, інформаційні відеоролики, соціальна реклама та ін.); сучасні інформаційно- телекомунікаційні технології (Інтернет, відеоконференції тощо) [2].

Кадровий механізм системи надання соціальних послуг – це управлінська діяльність, яка спрямована на

виконання функцій, пов'язаних з пошуком, добором та розстановкою кадрів, їх розвитком (оцінка, контроль, професійне навчання, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації та ін.), правового регулювання і мотивації їх трудової діяльності.

Забезпечення системи соціальних послуг кваліфікованими кадрами, зокрема їх професійної підготовки щодо надання соціальних послуг у відповідності до визначених стандартів, залишається вкрай гострою проблемою. Системі надання соціальних послуг притаманний високий рівень плинності кадрів. Причинами цього є вкрай низький рівень заробітної плати, складність роботи та соціально-побутові умови проживання соціальних працівників у сільській місцевості.

Науково-прикладний та освітній механізми публічного управління в системі надання соціальних послуг є основою для формування реформ, ініціювання інновацій в системі соціальних послуг. Становлення, ефективне функціонування сучасної системи надання соціальних послуг означає широке та незмінне впровадження інновацій у практичну діяльність соціальних служб та інститутів. Європейські моделі надання соціальних послуг базуються на результатах науково-дослідної діяльності, науково-прикладних розробках та широкому впровадженні новітніх технологій у сферу соціальних послуг, у діяльність профільного міністерства, його підрозділів, соціальних служб.

На підставі результатів термінологічного аналізу науково-енциклопедичної літератури науково-прикладний механізм публічного управління соціальними послугами – це наукова діяльність, яка спрямована на дослідження явищ, процесів, складних життєвих обставин в житті людей з метою напрацювання нових знань, форм, методів і засобів, які застосовуються у практичній діяльності соціальних служб, закладів, установ, організацій для удосконалення управління системою надання соціальних послуг. Науково-прикладна діяльність базується на здійсненні ґрунтовного аналізу теоретичних, методологічних і практичних засад, форм та методів управлінського впливу держави на процеси надання таких послуг, пізнання, встановлення закономірностей побудови і функціонування управління державою системою соціальних послуг. Наукові дослідження мають вивчати природу, закони, принципи та тенденції публічного управління соціальними послугами, проблеми його становлення і розвитку, а на базі отриманих результатів мають розроблятися основні підходи, методи та технології розв'язання цих проблем. Науково-інноваційна діяльність має поширюватися і на науково-професійну підготовку соціальних працівників - фахівців, здатних ефективно, якісно та вчасно виконувати поставлені перед ними завдання, творчо вирішувати проблеми, що виникають в ході їх професійної діяльності [5].

Освітній механізм публічного управління системою надання соціальних послуг – сукупність державно-управлінських принципів, форм і методів впливу на професійне навчання, підготовку, перепідготовку (спеціалізацію), підвищення кваліфікації та атестацію фахівців системи надання таких послуг. Освітній механізм публічного управління системою надання соціальних послуг реалізується на базі тісної співпраці Мінсоцполітики та його підрозділів, системи Національної академії державного управління при Президентові

України, Міністерства освіти та науки і безпосередньо соціальних служб, в які направляються фахівці з відповідною професійною підготовкою. Зрозуміло, що невідповідна або неналежного рівня професійна підготовка фахівців, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг, значною мірою знижують рівні ефективності та якості надання таких послуг. А відтак, питання підготовки кадрів, розроблення відповідного навчально-методичного забезпечення, зокрема щодо визначення компетентності та навчальних результатів є вкрай актуальними для закладів вищої освіти з професійної підготовки фахівців із надання соціальних послуг. Зокрема, на теперішній час освітні стандарти у галузі знань «Соціальна робота» відсутні, що є невідкладно важливим питанням для вирішення.

З метою посилення ефективності підготовки кадрів, дієвості кадрового та освітнього механізмів Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (розпорядження КМУ від 01.12. 2017 р. № 974-р) визначає низку першорядних завдань. Одне із них спрямовано на запровадження механізму співпраці Замовників освітніх послуг (органів державної влади, органів місцевого самоврядування) та Закладів-надавачів цих послуг, зокрема шляхом проведення заходів з обміну досвідом з питань професійного навчання публічних службовців. Використання цього механізму суттєво покращить вирішення питань щодо узгодженого визначення потреб професійного навчання публічних службовців.

Висновки

Надання соціальних послуг доцільно розглядати у вимірі реалізації суспільного процесу, який потребує не тільки розроблення та реалізації економічної, а й соціальної політики, яка реалізується через застосування сукупності механізмів публічного управління.

Державна політика щодо надання соціальних послуг та механізми її реалізації, включають, зокрема нормативно-правовий, фінансовий, організаційний (соціальне замовлення, ліцензування, стандартизація соціальних послуг, акредитація певного виду соціальних послуг), інформаційний (консультування з громадськістю з питань надання соціальних послуг), кадровий, науково-прикладний та освітній механізми.

Цікавими для подальшого дослідження є різновиди механізму співпраці Замовників освітніх послуг та Закладів-надавачів цих послуг з метою вироблення підходів до покращення професійного навчання публічних службовців.

Література.

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50 – 51. Ст. 572.
2. Все про соціальну роботу : навч. енциклопед. словник-довідник / за ред. В. М. Пічі. Вид. 2-ге, виправлене, перероблене та доповнене. Львів: «Новий Світ – 2000», 2013. 616 с.
3. Державне управління: словник-довідник / уклад. В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

4. Дубич К.В. Сучасна система надання соціальних послуг України. Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фахове вид. 2015. №3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.

5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління. 748 с.

6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління. 692 с.

7. Європейська соціальна хартія : Хартія Ради Європи від 03.05.1996 р. № 994_062. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_062.

8. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV. Офіційний вісник України. 2003. № 29. С. 52. Ст. 1435.

9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

10. Стратегія реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. № 556-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>.

11. Штирліна А.А. Методологія маркетингу надання послуг в системі державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фахове вид. 2016. №9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.

Олег Левченко

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
НАДУ при Президентіві України

ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМАТИКА ІНФОРМАЦІЙНОГО ВИКЛЮЧЕННЯ

У статті розглянуто проблему інформаційного виключення та проаналізовано ряд причин, які спричинили це явище. Особливу увагу приділено аспекту участі громадян в процесі е-демократії та рівним можливостям громадян у використанні інструментів е-демократії. Участь жителів України у процесах прийняття рішень державного значення прямо залежить від кількості внутрішніх користувачів мережі Інтернет, оскільки наразі не кожен житель має доступ до цієї глобальної мережі. У статті подаються достовірні дані щодо активності українських користувачів. На основі вивчення проблематики інформаційного виключення подано низку рекомендацій, які є актуальними у сьогоденні.

Ключові слова: електронна демократія, електронна участь, демократія, інформаційне виключення, цифровий розрив, цифрова нерівність, інструменти е-демократії.

Oleh Levchenko

PhD student of Information Policy and Digital Technologies Department,
NAPA under the President of Ukraine

APPLIED ASPECTS OF E-DEMOCRACY POLICY'S REALIZATION IN UKRAINE: PROBLEMS OF INFORMATION EXCLUSION

The article is devoted to the problem of information exclusion and analysis of a number of reasons that caused this phenomenon. Particular attention is paid to the aspect of citizens' participation in the process of e-democracy and equal opportunities for citizens in the use of tools of e-democracy. Participation of Ukrainian citizens in decision-making processes of the state directly depends on the number of internal users of the Internet, as nowadays not every resident has an access to this global network. The article provides reliable data on the activity of Ukrainian users. Based on the study of the information exclusion issues, a number of recommendations are presented.

In the today's world, the concept of democracy, as a state control, is carried out by people directly or through elected representatives, it can be enhanced through e-government, especially through e-democracy. Electronic democracy (e-democracy) is a form of social relations, where citizens and organizations are involved in state-building process and public administration, as well as in local self-government through the widespread use of information and communication technologies.

The Green Paper on e-Governance in Ukraine says that e-democracy tools should strengthen people's ability to prioritize their concerns and make proposals for the development of specific public policy programs. However, at the moment there is a problem of «information exclusion» for certain categories of citizens.

Citizens are not able to use existing resources in the field of e-democracy because of the lack of technical support or lack of skills in the use of the latest technologies and / or for other reasons. Because of the digital divide, a large number of citizens can not be involved in the decision-making process that affects the effectiveness of e-democracy in the state.

According to the KIIS survey of 2015, the largest number of Internet users live in large (65%) and medium (64%) cities. In small cities and settlements of urban type, 55% of the population use the Internet, in villages – only 42%. According to the KIIS survey of 2016, the number of users of the Internet is the next: the village – 46%, the small city – 66% average city – 77%, the big city – 68%, a very large city – 70%.

About 70.25% of the population who live in cities use the Internet. This corresponds to 20845361.88 people respectively. Indicators of using the population of Internet services in the countryside are 6097845,1 people. Thus, according to indicators, out of 42929298 people of the existing population, 26943206,98 people use the Internet, and 15986091,02 people do not use the Internet.

Another problem in the field of e-democracy is the age rating. According to a KIIS study, a typical Internet user is a young person between the ages of 18 and 35. The Internet is not used by citizens over the age of 50.

For the effective functioning of the processes of e-democracy in Ukraine, it is necessary to direct activities aimed at attracting groups of people who are currently «excluded from the information». In order to accelerate this, it is necessary to help citizens who are not able or unable to use ICT.

However, it is also necessary to actively involve the population, who is already using the Internet to existing e-democracy tools, so that citizens have the opportunity to influence the decision-making process. And the percentage of the population who, due to a number of reasons, has no ability to use the Internet and therefore cannot be involved in the decision-making process, is gradually reduced by taking special measures.

Key words: e-democracy, e-participation, democracy, information exclusion, digital gap, digital inequality, e-democracy tools.

Олег Левченко

аспірант кафедри інформаційної політики і цифрових технологій
НАГУ при Президенті УкраїниПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ
В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМАТИКА ИНФОРМАЦИОННОГО ИСКЛЮЧЕНИЯ

В статье рассмотрена проблема информационного исключения и проанализирован ряд причин, которые вызвали это явление. Особое внимание уделено аспекту участия граждан в процессе электронной демократии и равных возможностей граждан в использовании инструментов электронной демократии. Участие жителей Украины в процессах принятия решений государственного значения напрямую зависит от количества внутренних пользователей сети Интернет, поскольку сейчас не каждый житель имеет доступ к этой глобальной сети. В статье подаются достоверные данные по активности украинских пользователей. На основе изучения проблематики информационного исключения представлен ряд рекомендаций, которые актуальны в настоящем времени.

Ключевые слова: электронная демократия, электронное участие, демократия, информационное исключение, цифровой разрыв, цифровое неравенство, инструменты электронной демократии.

Постановка
проблеми

У сучасному світі концепт демократії як управління державою, яке здійснюється народом безпосередньо чи через обраних представників, може посилюватись через електронне урядування, а саме через електронну демократію. У провідних країнах світу реалізуються національні програми адаптації державного управління до умов цифрового суспільства, що передбачають упровадження елементів електронної демократії як новітнього інструментарію взаємодії влади і суспільства на шляху до підвищення якості управлінських послуг. Ці процеси дозволяють владі коригувати управлінські процедури у визначеному напрямку, удосконалювати організаційний, правовий, ресурсний та інші складові механізми державно-управлінської системи. Все це в сукупності забезпечує відкритість і прозорість діяльності органів влади всіх рівнів, а також підвищує довіру громадян до влади, забезпечує більш ефективне і менш витратне адміністрування тощо.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Дослідженню проблематики застосування інструментарію електронної демократії присвячено низку наукових публікацій вітчизняних і зарубіжних дослідників. Так, окремі дотичні питання, пов'язані з досліджуваною нами тематикою, порушені у публікаціях [2–5, 7, 9–12], на які ми спиралися в процесі виконання представленого дослідження, однак не вирішеною частиною загальної проблеми залишається недостатність наукового обґрунтування аспектів інформаційного виключення як явища у сфері державного управління в Україні.

Мета

Метою дослідження є аналіз прикладних аспектів реалізації політики електронної демократії в Україні, дослідження проблеми інформаційного виключення та виявлення причин, які спричиняють це явище.

Виклад
основного
матеріалу

Електронна демократія (е-демократія) – це форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом

широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій [1].

Цілі сталого розвитку ООН спрямовані на залучення громадян до процесу спільного прийняття рішень. Участь в спільному творенні політик та практик поширилася по всьому світу завдяки компонентам е-партисипації: забезпеченням електронною інформацією, електронними консультаціями та електронним прийняттям рішень.

Безперечно, високорозвинені країни відіграють провідну роль в світовому рейтингу електронної участі ООН. Проте, інші країни також розвиваються і скорочують розрив, наприклад, в інформаційному забезпеченні. Але результати третього компоненту процесів електронної участі між країнами у підсумку все одно суттєво відрізняються через те, що країни знаходяться на різних рівнях технологічного та інноваційного розвитку. Крім того, позитивні тенденції не впливають на всіх представників суспільства однаково. Адже, для більш ніж для 40 відсотків населення світу, котрі не мають доступу до Інтернету, ці інноваційні підходи недоступні [3].

В Зеленій книзі державної політики у сфері електронного урядування в Україні зазначено, що інструменти електронної демократії повинні посилити спроможність людей забезпечувати врахування їх пріоритетів і вносити пропозиції до розроблення конкретних програм державної політики [4].

Проте, на даний момент існує проблема «інформаційного виключення» певних категорій громадян. Тобто, громадяни не мають можливості користуватись наявними ресурсами у сфері е-демократії через відсутність технічного забезпечення чи через відсутність навиків користування новітніми технологіями та/або з інших причин.

Через цифрову нерівність велика кількість громадян не може бути залученою в процес прийняття рішень, що у свою чергу, впливає на ефективність е-демократії в державі.

Відповідно до результатів опитування Київського міжнародного інституту соціології (далі – КМІС), яке проводилось у першому кварталі 2015 року, в Україні наявні суттєві обмеження у доступі до мережі Інтернет. Із переліку опитаних громадян, 32% респондентів не користуються Інтернетом через брак фінансових

ресурсів, 30% не користуються Інтернетом через е-безграмотність, 19% – через брак технічних засобів для використання Інтернет (відсутність пристроїв) [5].

Проте, поступово тенденція змінюється і поступово кількість користувачів ІКТ збільшується. За даними НКРЗІ, станом на кінець 2015 року кількість абонентів Інтернет складала 6089,9 тисяч чоловік, що на 197,6 тисяч чоловік більше порівняно з 2014 роком, зокрема, число абонентів, які користуються широкопasmовим доступом до мережі збільшилось на 126,2 тисяч чоловік та становить 4978,8 тисяч чоловік [6].

Відповідно до даних, наведених КМІС, темп приросту населення, яке користується мережею Інтернет, протягом лютого 2015– лютого 2016 років склав 8%. Адаже, загалом, в 2015 році кількість користувачів мережі Інтернет складала 57%, в 2016 цей показник вже становить 62%.

За період з лютого 2014 до лютого 2016 років кількість користувачів мережі Інтернет зросла на 7 відсотків, а темп приросту становив 13% [7].

Та все ж, цього не достатньо. Адаже, очевидно, що на даний момент в Україні лише 62% населення може бути залученими до е-партисипації, оскільки це потребує використання засобів ІКТ. Тобто, 38% громадян є «інформаційно виключеними», що нівелює їхню можливість на рівний доступ до вищезгаданих процесів.

Розглянемо аспект цифрової нерівності через географічний критерій. Не можна заперечити існування нерівності у використанні Інтернету між міським та сільським населенням.

За даними опитування КМІС в 2015 році, найбільше користувачів Інтернет проживають у великих (65%) та середніх (64%) містах. У малих містах та населених пунктах міського типу 55% населення користуються Інтернет, в селах – тільки 42% [5].

Відповідно до опитування КМІС в 2016 році, кількість користувачів Інтернет залежно від населеного пункту становить наступні показники: село – 46%, мале місто – 66%, середнє місто – 77%, велике місто – 68%, дуже велике місто – 70%.

Згідно з вищенаведеними даними, простежується тенденція до поступового збільшення користувачів Інтернет у всіх населених пунктах. Так, до прикладу за період 2015–2016 року, кількість користувачів Інтернет в селах збільшилась на 4%. Проте, незважаючи на позитивну динаміку, 54% сільських мешканців все ще не користуються Інтернетом.

Відповідно до даних Держстату станом на 1 січня 2015 року (наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, розрахунки здійснено на основі наявних адміністративних даних щодо державної реєстрації народження і смерті громадян та зміни реєстрації постійного місця проживання без урахування частини зони проведення антитерористичної операції) кількість наявного населення, у тому числі міського та сільського є такою:

Таблиця 1.

Чисельність наявного населення за регіонами на 1 січня 2015 року [8]

Держава	Чисельність наявного населення, осіб	У тому числі		Питома вага у загальній чисельності, відсотків	
		міське	сільське	міського населення	сільського населення
Україна	42 929 298	29 673 113	13 256 185	69,12	30,88

Таким чином, можна простежити, що близько 70.25% населення, які проживають у містах, користуються Інтернетом. Це відповідно становить 20845361,88 чоловік. Показники використання населенням послуг Інтернету в сільській місцевості складають 6097845,1 чоловік.

Отже, за орієнтовними показниками, із 42929298 чоловік наявного населення, 26943206,98 чоловік користуються послугами Інтернету, а 15986091,02 чоловік – не користуються Інтернетом.

Ці дані свідчать про те, що поки, використовуючи лише інструменти електронної демократії, не можна охопити представників усіх населених пунктів. Адаже, враховуючи те, що 54% сільських мешканців і близько 29% мешканців міст все ще не користуються Інтернетом, вони не можуть використовувати ані е-інформацію, ані е-консультування, ні тим паче е-прийняття рішень.

Ще однією проблемою у сфері е-демократії є ві-

ковий ценз. За даними дослідження КМІС, типовий користувач Інтернет – молода особа віком від 18 до 35 років. Не використовують мережу Інтернет переважно громадяни старше 50-ти років [5].

Відповідно до наведених даних, простежується тенденція до збільшення користувачів Інтернет у різних вікових категоріях. Проте, позитивна тенденція більшою мірою стосується категорії громадян віком від 50 до 59 років, адже з 2014 до 2016



Рис. 1 Частка користувачів Інтернету серед мешканців поселень різних типів [7]

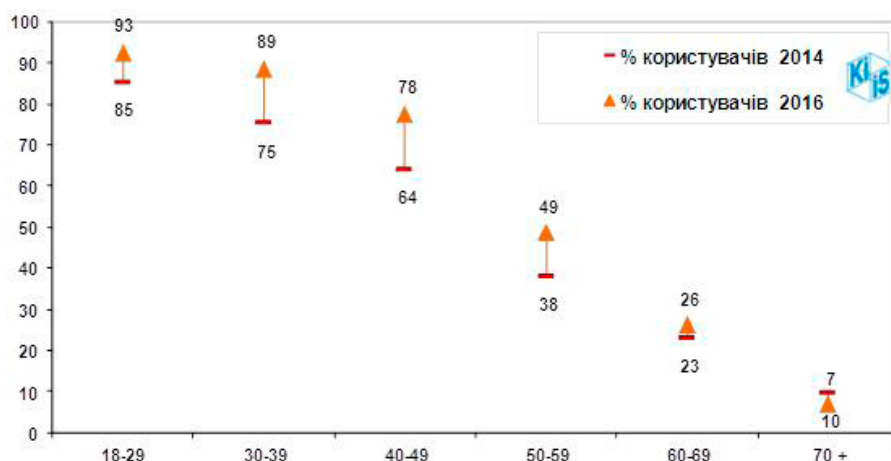


Рис. 2 Частка користувачів Інтернету серед різних вікових груп [7]

року приріст користувачів мережі склав 11%. Якщо ж говорити про громадян віком від 60-ти років та вище, які користуються Інтернетом, то кількість користувачів мережі Інтернет залишається дуже низькою.

Проте, нерівність у використанні Інтернету між молодим та старшим поколінням існує не лише в Україні, а й у інших державах.

До прикладу, за даними дослідницького центру PewResearchCenter в США станом на 2015 р. відсоток людей, які користуються Інтернетом у віці 50-64 роки склав 81%, у віці 65 чи старші – 58% [9].

У Великобританії відсоток людей, які користуються Інтернетом у віці 55-64 роки, складає 72%, а у віці 65 чи старші складає 29% [10].

Це вказує, про загальну проблему меншого використання Інтернету особами старшого віку. Проте, на відміну від України, у провідних країнах світу цей показник все одно суттєво вищий.

Тому, через віковий ценз постає проблема залучення категорії осіб віком 50+, адже ці громадяни теж мають право впливати на процес прийняття рішень в державі.

Однією з причин цифрової нерівності є освітній ценз. За даними дослідження КМІС від 2015 року, Інтернетом користуються переважно особи з вищою освітою (85%). Тільки 20% громадян з неповною середньою освітою, середньою освітою (33%) є користувачами Інтернету [5].

Проте, варто звернути увагу на те, що кількість громадян із вищою освітою в Україні є значною. Відповідно до даних, наданих Інститутом демографії ім. М. Птухи, в Україні валовий показник охоплення громадян вищою освітою станом на 2014 рік складає 80% [11]. Валовий показник охоплення вищою освітою розраховується як кількість студентів у вищих навчальних закладах, незалежно від віку, виражене у відсотках від загальної чисельності населення п'ятирічної вікової групи, що продовжує навчання після завершення середньої школи. Дані дослідження КМІС демонструють, що проблема в користуванні Інтернетом виникає здебільшого у людей із середньою та неповною середньою освітою. Що, в свою чергу, «виключає» їх з процесу електронної партисипації. Важливою аспектом

ефективності існування електронної демократії є також наявність рівня обізнаності залучених громадян.

Згідно із дослідженнями КМІС від 2015 року, в Україні існує брак компетенції у сфері е-урядування та е-демократії. Тільки 14% респондентів розуміють зміст «е-урядування». 67% молоді та 61% користувачів із вищою освітою ніколи не чули про «е-урядування», 79% респондентів ніколи не чули терміну «е-демократія» [5].

Це означає, що навіть громадяни, які використовують засоби ІКТ, можуть не приймати активної участі в процесах е-демократії, оскільки або не знають що це поняття означає, або не мають необхідних навиків використання наявних інструментів е-демократії.

Проте, за результатами експертного опитування Подільської агенції регіонального розвитку «Практика використання інструментів електронної демократії в Україні» в 2016 році, більшість громадських діячів (98,8%) переконані у необхідності проводити заходи із підвищення рівня громадянської освіти у сфері е-демократії. Близько третини респондентів визнають, що їм не вистачає знань і навиків з комп'ютерної грамотності, і 57% представників ГО хочуть підвищити свій рівень обізнаності у сфері кібербезпеки [12].

Ці дані свідчать про існування ще однієї проблеми у сфері е-демократії, а саме низького рівня компетенції громадян. Оскільки, 79% респондентів ніколи не чули терміну «е-демократія», вони не мають змоги повною мірою впливати на процес прийняття рішень в державі. Тому, пріоритетним завданням повинно стати підвищення обізнаності населення стосовно електронної демократії і навичок користування її інструментами. Отже, станом на 2016 рік, кількість користувачів мережі Інтернет складає 62%. Одними із найважливіших причин невикористання мережі Інтернет є брак фінансових ресурсів, електронна безграмотність та відсутність пристроїв для виходу в Інтернет. Також потрібно звернути увагу, що існує цифровий розрив. Це відбувається через ряд причин (географічний, віковий, освітній критерій). Відповідно до наведених показників, поки із 42 929 298 чоловік наявного населення, 26943206,98 чоловік користуються послугами Інтернету, а 15986091,02 чоловік – не користуються Інтернетом.

При цьому, якщо люди, які живуть у містах близько 8,8 млн із 29,6 млн не користуюся Інтернетом. То, у сільського населення цей розрив дещо більший: із трохи більше, ніж 13,2 млн жителів, не користуються Інтернетом, більш ніж 7, 1 млн жителів.

Отже, для ефективного функціонування процесів електронної демократії в Україні варто спрямува-

Висновки

ти діяльність на залучення груп населення, котрі, на даний момент є «інформаційно виключеними». Задля пришвидшення цього потрібно допомагати громадянам, які не вміють чи не мають змоги користуватись ІКТ. Проте також потрібно активно залучати населення, яке вже користується Інтернетом до існуючих інструментів е-демократії, щоб громадяни мали змогу впливати на процес прийняття рішень. А відсоток населення, який через ряд причин, не має змоги чи навиків користування Інтернетом і через це не може бути залученим до процесу прийняття рішень, поступово скорочувати шляхом проведення спеціальних заходів. В результаті проведеного дослідження нами запропоновано низку практичних рекомендацій, а саме:

1. Зменшити рівень електронної неграмотності через використання додаткових можливостей для залучення громадян до Інтернету (пересувні мобільні установки, тренінги для категорії осіб віком 50+ з метою формування навиків користування засобами ІКТ).
2. Підвищити загальний рівень е-компетенції громадян через проведення освітньої кампанії (тренінги, школи е-демократії, публічні дискусії).
3. Підвищити ефективність використання наявних інструментів е-демократії через інформаційну кампанію для населення стосовно успішних прикладів впливу на владу через інструменти е-демократії.
4. Створювати прозорі механізми взаємодії громадян та влади та налагодити комунікацію через уже існуючі інструменти, залучаючи охочих громадян через низку інтерактивних заходів (хакатонів, інноваційних просторів).

Література.

1. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
2. Карпенко О. Цифрове врядування: імперативи реалізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2017. Вип. 3(71). С. 57–61.
3. United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in Support of Sustainable Development. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>.
4. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування. URL: <http://e-zakon.org/2142a/>.
5. Електронна демократія. Біла книга державної політики; за ред. С. Панцира. Київ, 2015. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/02/Elektronna-demokratiya.pdf>.
6. Інтернет та кабельне телебачення. Офіційний веб-портал НКРЗІ. URL: <http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=150&language=uk>.
7. Динаміка використання Інтернет в Україні: лютий – березень 2016. URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=621&page=1&t=5>.
8. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2015 року. Державна служба статистики України. URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2015/zb_nas_14.pdf.
9. Perrin A., Duggan M. Americans' Internet Access: 2000-2015. As Internet use nears saturation for some groups, a look at patterns of adoption. 26.06.2015.

URL: <http://www.pewinternet.org/2015/06/26/americans-internet-access-2000-2015/>.

10. Statistical bulletin: Internet Access – Households and Individuals: 2015. URL: <http://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/householdcharacteristics/>

homeinternetandsocialmediausage/bulletins/internetaccesshouseholdsandindividuals/2015-08-06.

11. Лібанова Е. Презентація основних висновків моніторингової доповіді «Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна – 2014». URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7_b0W0OpEdsJ:www.idss.org.ua/arhiv/2014_19_12.ppt+&cd=2&hl=uk&ct=clnk&gl=ua.

12. Гречко О., Когут І., Левченко О., та ін. Результати експертного оцінювання Практика використання інструментів електронної демократії громадськими організаціями в Україні. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B-bC7Ah8JpqlR05RWGpIWnBjamM/view>.

Олена Марущак

здобувач кафедри державознавства і права
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ДЕРЖАВА І ПОДАТКИ В РЕГУЛЮВАННІ ЕКОНОМІЧНОГО ЦИКЛУ

Стаття розглядає проблему впливу державного управління та податків на формування економічного циклу в ринковій економіці. Розкривається економічний механізм відтворення в загальності від впливу оподаткування. В роботі визначаються умови при яких державне регулювання відтворення може бути ефективним в розвитку економічних процесів.

Ключові слова: держава, ринкова економіка, відтворення, вартість товару, економічні закони, податки, економічний цикл.

Olena Maruhschak

PhD student, State Studies and Law Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

STATE AND TAXES IN THE ECONOMIC CYCLE REGULATION

The article considers the problem of governmental influence and taxes on the formation of the economic cycle in a market economy. It reveals the economic mechanism of reproduction in the generality of the impact of taxation. In this paper we define the conditions under which state regulation of reproduction may be effective in the development of economic processes.

Modern economic processes have a significant effect on social relations. Traditional approaches to regulation of financial and economic activity have exhausted themselves, which leads to significant shocks in socio-economic life. This, in turn, requires measures from the state to stabilize and sustainably develop the economy. This task lies in full with public administration, which should strengthen the effectiveness of its management functions in the economic sphere. In this area, taxes are a significant potential as a regulator of economic activity. Their functional content provides an opportunity to improve the efficiency of state regulation of economic processes.

The research of this problem in the field of public administration to the present is represented by various publications. But this section is quite new in the theory of state regulation of the economy.

The purpose of this article is to reveal the interaction of the impact of taxation and the functioning of the process of reproduction and determination of the potential of taxes in the state regulation of a market economy.

The tax system of the state is aimed at this possible accumulation, although the agents of reproduction it can be fully used for personal consumption. The tax pressure on this part should be extremely weighed, since its total withdrawal inevitably leads not only to the economic downturn but also to the explosion of the state system. An example is the Great French Bourgeois Revolution. On the eve of her royal power sucked out of the population everything that could, ie, taxes led to the hunger of a common people, and the third state loses its wealth so much that it could not carry out a normal reproduction process, and its standard of living was much lower than the nobility.

Tax offenses of the third estate and the population detonated the revolution. Therefore, the ideal case in a simple reproduction is the lack of state in it. But in reality, since this is not possible, the tax system should be loyal to the reproduction, that is taxes should be minimal. The result of this is the lack of funds for state activities, which should limit itself in the realization of its functions, practically limited to the implementation of administrative and political activities.

The question of the stability of the economy and its potential growth can not be solved in itself without the participation of the state. In modern conditions, it is the instrument of society, which can provide a fairly balanced development of the economy, since it has a significant organizational and resourceful apparatus, and the place in society allows it to influence what is going on with the processes of production and most adequately assess and regulate them. The toolkit of state regulation of the economy provides the material basis of the existence of the state.

With an inflationary movement even a stable tax base begins to strain over profits and leads to a real stagnation of capital movements and the gradual pushing of production to the economic crisis. If the economic crisis in a market economy, of course, is associated with an excess of goods in the market, that is, exceeding supply on demand, then in this case, inflation in conjunction with taxation can actually lead to an economic crisis that happened in the post-Soviet space in the 90's. XX century.

In general, it can be generalized that the existence of a state with its tax system, even without its intervention in economic processes, is a significant factor in the movement of social capital, both from the possibility of its normal development, and in circumstances that can hinder the development of economic processes, and in some cases, there is detonator for the development of the socio-economic crisis and the destruction of the economic system.

Key words: state, market economy, reproduction, cost of goods, economic laws, taxes, economic cycle.

Елена Марущак

соискатель кафедры государственного управления и права
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

ГОСУДАРСТВО И НАЛОГИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЦИКЛА

Статья рассматривает проблему влияния государственного управления и налогов на формирование экономического цикла в рыночной экономике. Раскрывается экономический механизм воспроизводства в целом под воздействием налогообложения. В работе определяются условия, при которых государственное регулирование воспроизводства может быть эффективным в развитии экономических процессов.

Ключевые слова: государство, рыночная экономика, воспроизводства, стоимость товара, экономические законы, налоги, экономический цикл.

Постановка проблемы

Сучасні економічні процеси суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи до регулювання фінансово-економічної діяльності вичерпали себе, що веде до значних потрясінь соціально-економічного життя. Це в свою чергу потребує від держави заходів зі стабілізації та сталого розвитку економіки. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підсилити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають податки як регулювання економічної діяльності. Їх функціональний зміст дає можливість підвищити ефективність державного регулювання економічних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження даної проблематики в галузі державного управління на сьогодні представлено різними публікаціями. Але даний зріз є достатньо новим в теорії державного регулювання економіки. В сучасний період наукова розробка податків у сфері державного управління відображається в працях Василюка О., Москоуєнко О., Кравченко В., Кучерявенко Н., Лукиной І., Черника Д., Шаблістої Л., Шишрі О. та інших.

Мета

Метою даної статті є розкриття взаємодії впливу оподаткування та функціонування процесу відтворення та визначення потенціалу податків у державному регулюванні ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу

Життєдіяльність держави та значною мірою забезпечується за рахунок податків. Зрозуміти ж сутність податків та їх механізму неможливо тільки з аксіоматичного твердження про необхідність оподаткування, що підказується практикою. Розкрити механізм оподаткування, можливі й припустимі розміри податків, процес їхнього впливу на соціально-економічне життя суспільства, процес відтворення можливо тільки у зв'язку держави й економічної сфери та сутності податкової системи, що забезпечує цей взаємозв'язок [1].

Не рідко економічні відносини в економічних теоріях розглядаються у відриві від держави, а тільки згодом вплив з боку держави на економічну сферу став розглядатися як державне регулювання. Такий підхід не відповідає логіці й самому історичному розвитку. Держава, як найбільш велика система суспільства, з

перших днів її виникнення є елементом економічного поля поза залежності від того, бере участь вона чи ні в економічних відносинах. Навіть, якщо держава не втручається в економічні відносини, вже її наявність є умовою і фоном формування і функціонування економічних відносин. Держава може закріплювати або змінювати існуючі відносини між учасниками економічної діяльності. Мова не йде про те, що вона може вводити або скасовувати економічні закони, а про те, що держава в стані створювати такі умови, що підсилюють або зменшують можливість функціонування економічних законів. Держава, будучи найбільшим суб'єктом суспільних відносин, має «силу гравітації», що тримає суб'єктів суспільних відносин у своїй орбіті, включаючи і учасників економічних відносин. Образно це можна уявити як гравітаційне поле землі, що тримає у своїй орбіті місяць.

Розглянемо взаємозв'язок держави та економіки, ввівши обмеження: держава не бере участь у виробничих відносинах, тобто не є стороною процесу відтворення. У таких рамках зовні здається, що держава й економіка співіснують самі по собі. Але таке враження тільки зовнішнє, оскільки вже через податки держава зв'язана з економічною системою на стадії розподілу і споживання матеріальних благ. Але, крім того, своєю присутністю вона впливає на сам процес відтворення матеріальних благ.

Як відомо, процес відтворення може бути простим і розширеним, а також скороченим (у зоні циклу, яким є криза) [2]. Звернемося спочатку до впливу держави на рівні простого відтворення. Просте відтворення характеризується однорозмірним, повторюваним циклом відтворення, що ще називається стагнацією і нульовим циклом росту. Стан рівноваги в ньому досить крихкий, оскільки повинні дотримуватися визначені пропорції між функціонуючими елементами економічного циклу.

Якщо цикл простого відтворення являє собою:

$$I. 100C + 50V + 50m$$

$$II. 100C + 50V + 50m,$$

то пропорції зводяться до наступного:

$$1) I C + II C = I (C + V + m)$$

$$2) II (C + V + m) = I (V + m) + II (V + m)$$

Тепер у цей процес уводимо новий параметр – державу. Сама держава в цьому процесі не бере участі, але наявність держави вимагає засобів на її утри-

мання. А оскільки вона саме нічого не виробляє, то через податки вилучає безоплатно частину вартості, що створюється в процесі відтворення. Таке вилучення припускає, що пропорції простого відтворення вже дотримуватися не можуть, тому наступний цикл виробництва не може бути забезпечений усіма матеріальними засобами, а отже це веде до руйнування економічної системи і її кризи. Тому в системі тих обмежень і умов, що були прийняті, державі немає місця в економічній системі, а тиск на неї з боку держави через податки веде до руйнування. Але в практиці трохи усе складніше і не так трагічно, оскільки параметри V і m є варіативними. Вартість робочої сили в умовах простого відтворення більшою або меншою мірою може задовольняти потреби у відтворенні робочої сили, а прибуток, що витрачається цілком на особисте споживання власника засобів виробництва, більш-менш може задовольняти його потреби. Це більш-менш є можливістю одержання податків для держави не руйнуючи саму економічну систему. Якщо це «менш» дає можливість відтворювати робочу силу і задовольняти необхідні потреби власника засобів виробництва, то «більш» може бути об'єктом оподаткування з боку держави. Якщо ж границя оподаткування «завалює» убік не тільки «більш», але і «менш», то економічна система простого відтворення починає розвалюватися.

При простому відтворенні кількість матеріальних благ, що йде на задоволення потреб працівника й власника засобів виробництва, має свою лінійку – починаючи від чисто біологічного відновлення і до задоволення культурних і якісних умов життя. Те ж саме стосується власника засобів виробництва, який може задовольняти свої потреби на рівні простого працівника та на рівні якісних і високоякісних умов життя. Тому навіть в умовах простого відтворення існує можливість якогось накопичення як на стороні робочої чинності, так і на стороні власника засобів виробництва. Податкова система держави саме націлена на це можливе накопичення, хоча агентами відтворення воно може бути повністю використане на особисте споживання. Тиск податкового характеру на цю частину має бути вкрай зваженим, оскільки його повне вилучення неминує веде не тільки до економічного занепаду, але й до вибуху державної системи. Прикладом тому є Велика Французька буржуазна революція. Напередодні неї королівська влада висмоктувала з населення все, що могла, тобто податки вели до голоду простого люду, а третій стан втрачає благ настільки, що не міг здійснювати нормальний процес відтворення, а його життєвий рівень був набагато нижче дворян. Податкові утиски третього стану і населення здетонували революцію. Тому ідеальним випадком у простому відтворенні є відсутність держави в ньому. Але в реальності оскільки це не можливо, податкова система повинна бути лояльною до відтворення, тобто податки повинні бути мінімальними. Наслідком цього є недостатність коштів для державної діяльності, яка повинна обмежувати себе в реалізації своїх функцій, практично обмежуючись здійсненням адміністративно-політичної діяльності.

Питання стабільності економіки і її потенційного росту не може бути вирішено саме по собі без участі держави. У сучасних умовах воно є тим інструментом суспільства, який може забезпечити досить збалан-

сований розвиток економіки, оскільки має значний організаційний і ресурсний апарат, а місце в суспільстві дозволяє йому впливати на те, що відбувається з процесами виробництва, й найбільше адекватно оцінювати й регулювати їх. Інструментарій державного регулювання економіки забезпечує матеріальну базу існування держави.

Незадоволеність буржуазії в епоху феодалізму якраз і полягає в тому, що королівська влада через систему оподаткування намагалася вимагати із власника засобів виробництва не тільки «більш», але і «менш», що зрештою веде до соціальної революції. Зовні в даному випадку виникає протиріччя між знову сформованими виробничими відносинами і державним устроєм, коли існуюча державна влада через систему оподаткування і державний апарат придушує розвиток економічних процесів. Причому мова зовсім йде не про те, що феодальна влада протилежна виробництву, заснованому на найманій праці, а про те, що побори феодальної влади за допомогою оподаткування були не справедливі з погляду буржуазії, яка вважала, що влада її обирає, не дає розвиватися виробництву, веде до руйнування. Тому у визначеному сенсі система оподаткування служила детонатором соціальної революції.

Тепер звернемося до процесу відтворення скороченого типу. З цієї метою введемо новий параметр – O – оборотний капітал (вартість сировини, матеріалів, напівфабрикатів). Таким чином, структура капіталу в сфері матеріального відтворення буде мати вигляд:

$$C + O + V + m$$

Припускаємо, що економічна стабільність у країні порушена, а рівень оподаткування залишається стабільним, як і стабільна вартість робочої сили. Якщо структура капіталу перед економічною нестабільністю мала вигляд:

$$100C + 100O + 50V + 50m,$$

то в наступному циклі почнуться деформації, які спочатку почнуть складатися на перемінних витратах, а потім і на постійних. Первісної деформації піддається прибуток (m), оскільки власник засобів виробництва постарасться зберегти на перших етапах дієздатність функціонування капіталу. Припустимо, падіння складе 20 одиниць m . Відповідно до цього структура капіталу буде мати вигляд:

$$100C + 100O + 50V + 30m.$$

Але в даному випадку не враховувалися податки. Якщо ж припустити, що податки (N) складають 20 одиниць, то формула буде мати вигляд:

$$100C + 100O + 50V + 10m.$$

У даному випадку спостерігається зменшення прибутковості капіталу, хоча катастрофи немає. Допускаємо, що ті ж несприятливі умови залишаються, то структура капіталу в наступному циклі буде мати вигляд:

$$100C + 100O + 50V + (-) 30m.$$

У даному випадку спостерігається збитковість підприємницької діяльності. Виникає проблема компенсації 30 одиниць не отриманого прибутку у вигляді збитку. Один з варіантів – це одержання кредиту і спроба вжити організаційні заходи для стабілізації ситуації. Але припустимо, що додаткових ресурсів немає, а організаційні заходи щодо стабілізації відсутні. Це означає, що функціонуючий капітал зменшиться на 30 одиниць. Виникає питання, як і на що ляжуть збитки. З огляду на допущення, що V – величина стабільна, то ясно, що проблема виникає у відношенні C і O . Оскільки засоби виробництва зношуються не моментально, а поступово, об'єктом покриття збитків стане амортизація (допустимо 10 одиниць). Отже, інша частина збитків ляже на оборотні кошти (20 одиниць), що після реалізації будуть виступати у виді грошової маси. Тому на початку циклу функціонуючий капітал буде мати вигляд:

$$90C + 80O + 50V.$$

Допускаємо, що в цьому циклі руху капіталу економічна кон'юнктура трохи покращилася і збитків немає, як і прибутку. Тому по закінченні циклу структура капіталу буде мати вигляд:

$$90C + 80O + 50V + 0m.$$

Здавалося б, це початок стабілізації, якби не податки, які потрібно платити державі в 20 одиниць. У даному випадку самим уразливим елементом капіталу є оборотні кошти, що після реалізації продукції перетворюються в гроші й акумулюються на розрахунковому рахунку. Тому в наступному циклі капітал буде мати вигляд:

$$90C + 60O + 50V.$$

І дана ситуація вже рівнозначна катастрофі. Логіка даного прикладу наведена на користь того, що при економічній нестабільності податки можуть відігравати роль детонатора банкрутства власника засобів виробництва. Висновок, що напрошується, зводиться до наступного. В умовах нестабільної економіки і кризових явищ, держава, що не бере участі у процесі функціонування капіталу, може тільки через сформовану систему оподаткування вести до руйнування економічної системи, занурюючи все суспільство в найтяжку соціально-економічну кризу. У даних умовах самозбереження капіталу веде неминуче до тіньової економіки, оскільки відхід від податків дає шанс на виживання. Звідси також випливає необхідність еластичності в питаннях оподаткування і необхідність державного регулювання економічних процесів перешкоджаючих дестабілізації економіки. Викладене ж є суто теоретичним викладом, однак воно підтверджується практикою постсоціалістичного розвитку радянських республік. Гострота недостаті обігових коштів з першої третини дев'яностих років 20-го століття саме зв'язана з тим, що йшов інтенсивний процес вимивання обігових коштів завдяки сформованій системі оподаткування. Це призвело як до посилення кризи, так і до інфляції, і дезбалансуванню бюджетів, а також до розвитку тіньової економіки.

Тепер розглянемо вплив держави через оподаткування на розширене відтворення.

$$100C + 100O + 100C + 100m.$$

Оподаткування, припустимо, буде складати 40 одиниць. Особисте споживання власника засобів виробництва 20 одиниць. У даному випадку вільними залишаються 40 одиниць прибутку, який можна пустити на розширення виробництва, які нехай розподіляються у наступній пропорції 10 одиниць – C , 20 одиниць – O і 10 одиниць – V . Норму прибутку будемо вважати від V у розмірі 100 %. У такому випадку наступний цикл капіталу буде мати вигляд:

$$110C + 120O + 110V + 110m.$$

Ті ж параметри зберігаємо в наступних циклах:

$$\begin{aligned} &112.5C + 125O + 112.5V + 112.5m \\ &123.1C + 146.2O + 123.1V + 123.1m \\ &136.4C + 172.8O + 136.4V + 136.4m \\ &150.5C + 201O + 150.5V + 150.5m \\ &178.1C + 246.2O + 178.1V + 178.1m \end{aligned}$$

Така динаміка дозволяє зробити наступні висновки: стабільне оподаткування в розумних межах в абсолютній або відносній величині дозволяє зберігати мотивацію власника засобів виробництва до своєї діяльності. Крім того, це позитивно впливає на інших учасників виробничого циклу. Ріст основного й обігового капіталу означає попит на засоби виробництва, сировину, матеріали, напівфабрикати, а отже стимулює їхній розвиток у інших власників засобів виробництва, що веде до збільшення ринку і росту суспільного капіталу. Ріст засобів, витрачених на оплату праці, також позитивний сам по собі. Він означає або ріст оплати праці в зв'язку з ростом продуктивності праці, або залучення в процес виробництва нової робочої сили, що веде до підвищення зайнятості населення. У таких параметрах держава не є тягарем для суспільства, не заважає розвитку виробництва і не веде до протиріч між державою й економічною системою. Тому держава з самого початку повинна розуміти, що основою його нормального функціонування є розширене виробництво, і сприяти його розвитку, що є мотивом державного регулювання економіки за допомогою оподаткування.

Тепер розглянемо вплив держави і її системи оподаткування в умовах інфляційних процесів. Допустимо, що рівень інфляції складає 20 %, а маса податків залишається на рівні 40 одиниць.

Якщо первинний цикл капіталу складає:

$$100C + 100O + 100V + 100m,$$

а за умови, що власник засобів виробництва не збільшує ціну реалізованої продукції, наступний цикл при попередніх параметрах виглядає так:

$$112.5C + 125O + 112.5V + 112.5m.$$

Але з огляду на інфляцію в 20 % капітал знеціниться на 20 %. Тому в реальних цінах цикл буде виглядати так:

90 C + 80 O + 90 V + 90 m.

Вже в цьому циклі бачимо диспропорції, особливо, що стосується обігового капіталу, оскільки оборотні кошти не забезпечують завантаженість засобів виробництва і робочої сили. При колишній системі тільки 30 одиниць m можуть бути спрямовані на підтримку виробництва (90 – 20 m – 40 N), що є недостатнім для реального наповнення капіталу навіть на рівні першого циклу. Тому навіть враховуючи, що держава одержує менше реальних податків у грошовому вираженні і звужується база його нормального функціонування, варто визнати, що навіть нормальний рівень оподаткування в умовах розширеного виробництва стає тягарем для функціонування капіталу і веде до його руйнування, а отже негативно впливає на економічні процеси. Тому держава і її система оподаткування впливають на процес відтворення, оскільки це відбувається в умовах скороченого відтворення.

У реальності власник засобів виробництва намагається вберегти від знецінення свій капітал, збільшуючи ціну продаваного товару на 20 %. Подивимось, що відбувається в цій ситуації. Вихідний цикл руху капіталу:

100 C + 100 O + 100 V + 100 m.

З огляду на інфляцію, власник засобів виробництва намагається реалізувати свій капітал не за 400 одиниць, а за 480 одиниць, тобто на 20 % більше. Змінимо параметр оподаткування. Будемо вважати його не абсолютною, а відносною величиною, тобто 40 %.

Тоді в модифікованому (інфляційному) вигляді перший цикл буде супроводжуватися різким зростанням прибутку – 180 одиниць. Розподіл його буде наступним:

- 72 одиниці (40%) – податки,
- 24 одиниці – на особисте споживання власника засобів виробництва,
- 84 одиниці – на розширення виробництва.

Наступний цикл буде мати вигляд:

121 C + 142 O + 121 V + 121 m.

Зовні йде розширення виробництва, але тут уже різні бази функціонування, тому приведемо другий цикл до бази першого циклу, тобто зменшимо величини функціонуючого капіталу на 20 %. Тоді другий цикл буде мати вигляд:

96.8 C + 113.6 O + 96.8 V + 96.8 m.

У даному випадку вже вбачаються диспропорції, хоча загальна сума капіталу складає 404 одиниці, що на 4 одиниці більше чим первісний капітал.

Подивимось, що нам дає третій цикл при збереженні інфляції 20 %. Сукупний капітал після другого циклу складе 505 одиниць. Реалізація його на 20 % дорожче, дасть приріст 101 одиницю, тобто 606 одиниць. Прибуток відповідно складе 222 одиниці. Розподілимо її як і раніше:

- 88,8 одиниць – складуть податки,
- 24,8 одиниці – особисте споживання власника засобів виробництва.

Сума капіталу складе: 150.6 C + 201.2 O + 150.6 V + 150.6 m.

Тепер приведемо це до первісної бази першого циклу. Третій цикл буде мати вигляд:

96.4 C + 91.8 O + 96.4 V + 96.4 m.

Порівняємо цикли руху капіталу:

1) в інфляційному русі

100 C + 100 O + 100 V + 100 m

121 C + 142 O + 121 V + 121 m

150.6 C + 201.2 O + 150.6 V + 150.6 m

2) без інфляційного впливу:

100 C + 100 O + 100 V + 100 m

96.8 C + 113.6 O + 96.8 V + 96.8 m

96.4 C + 91.8 O + 96.4 V + 96.4 m

Порівняння показує нібито «благосну» картину розвитку виробництва, незважаючи на середній рівень інфляції. Реально відбувається фактичне повільне знецінення капіталу і порушення пропорцій у його структурі, незважаючи на ріст капіталу на 20 %, у кожному циклі при його реалізації. Очевидно, є додаткова причина, що негативно впливає на рух капіталу. Джерелом інвестування є прибуток, і незважаючи на його направлення на розширення виробництва відзначається реальне звуження відтворення. Тому звернемо увагу на масу прибутку без інфляційного впливу. Він має стійку тенденцію до зниження. У наших допущеннях ми визначили базу оподаткування в 40 %, що дорівнює в першому циклі руху капіталу 40 одиниць. Це означає, що по приведеній базі в наступних циклах ця величина в абсолютному виді залишається у 40 одиниць. Наслідком цього є недовкладення засобів із прибутку в розширення виробництва. Тому при інфляційному русі навіть стабільна база оподаткування починає тяжити над прибутком і веде до реальної стагнації руху капіталу і поступового підштовхування виробництва до економічної кризи. Якщо економічна криза в умовах ринкового господарства, звичайно, зв'язується з надлишком товару на ринку, тобто перевищенням пропозиції над попитом, то в даному випадку інфляція у взаємодії з оподаткуванням можуть реально вести до економічної кризи, що й відбулося на пострадянському просторі в 90-х роках XX століття.

Висновок. У цілому можна узагальнити, що наявність держави з її системою оподаткування, навіть без його втручання в економічні процеси, є істотним чинником руху суспільного капіталу як від можливості його нормального розвитку, так і до обставин, які можуть гальмувати розвиток економічних процесів, а в ряді випадків є детонатором розвитку соціально-економічної кризи і руйнування економічної системи.

Література.

1. Юткина Т. Ф. Налоговедение: от реформы к реформе. Москва: ИНФА, 1999. С. 30.
2. Экономическая теория; под ред. А. И. Добрынина, Л. С. Тарасевича. СПб: Изд. СПб ГУЭФ, Питер, 2008. С. 54.

Sierhiey Sakhanenko*Professor of Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Full Professor***Natalia Kolisnichenko***Head of Ukrainian and Foreign Languages Department, ORIPA NAPA under the President of
Ukraine,
PhD in Public Administration, Docent***THE JURY SYSTEM OF UKRAINE: ORGANIZATIONAL SUPPORT OF ITS FUNCTIONING**

In the article the key issues on realization of organizational support for jurors' activity are revealed: formation of jurors' lists; technical support; organizational support; information and methodical support; financial support. The recommendations regarding the Council of the jurors of the district court as a form of jurors' self-organization with the status of an advisory body functioning within the office of the head of the court are given.

Key words: juror, institution of jurors, organizational support for jurors' activity, assurance of jury's activity, the Council of jurors of the district court.

Сергій Саханенко*професор кафедри державного управління і регіоналістики
ОΡΙДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор***Наталія Колісніченко***завідувач кафедри української та іноземних мов
ОΡΙДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент***СИСТЕМА ПРИСЯЖНИХ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНА ПІДТРИМКА ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ**

У статті розглядаються основні проблемні питання реалізації напрямів організаційного супроводу діяльності присяжних: формування списків присяжних; матеріально-технічне забезпечення; організаційно-технічне забезпечення; інформаційно-методичне забезпечення; фінансове забезпечення. Надаються рекомендації щодо Ради присяжних окружного суду як однієї з форм самоорганізації присяжних зі статусом консультативно-дорадчого органу при голові суду.

Ключові слова: присяжний, інститут присяжних, організаційний супровід діяльності присяжних, забезпечення діяльності присяжних, Рада присяжних окружного суду.

Сергей Саханенко*профессор кафедры государственного управления и регионалистики
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, д.гос.упр., профессор***Наталья Колисниченко***заведующая кафедры украинского и иностранных языков
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, к.гос.упр., доцент***СИСТЕМА ПРИСЯЖНЫХ В УКРАИНЕ:
ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ПОДДЕРЖКА ЕЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

В статье рассматриваются основные проблемные вопросы реализации направлений организационного сопровождения деятельности присяжных: формирование списков присяжных; материально-техническое обеспечение; организационно-техническое обеспечение; информационно-методическое обеспечение; финансовое обеспечение. Даются рекомендации в отношении Совета присяжных окружного суда как одной из форм самоорганизации присяжных со статусом консультативно-совещательного органа при главе суда.

Ключевые слова: присяжный, институт присяжных, организационное сопровождение деятельности присяжных, обеспечения деятельности присяжных, Совет присяжных окружного суда.

Постановка проблеми

In accordance with Article 124 of the Constitution of Ukraine, the people directly participate in the provision of justice as jurors. However, until 2012, this constitutional norm had not had its procedural fixation. Only after the adoption of the new Criminal Procedure Code of Ukraine, the institute of jurors and the jury, as a procedural embodiment of the constitutional right of the people to participate directly in the provision of justice, had proved its ability as the rule of law in Ukraine.

According to the State Court Administration of Ukraine, in March 2013-March 2018, the jury trials were formed in 199 cases for the consideration of criminal cases. In 2017, the jury was extended to civil cases within a separate proceeding (25,264 civil cases were considered with the involvement of jurors in 2017).

The effective performance of the jurors' duties depends largely on proper organizational support of their activities. It ultimately affects the quality of the provision of justice by the jury. In fact, in the list of functions of the district court apparatus there is a separate direction, which is connected with the support of the activity of both the jurors and the jury.

At the same time, the survey of the heads of the district courts, as well as the jurors themselves, revealed many organizational problems associated with the jury. In particular, to the request "Give an assessment of the organizational support of the jury by the employees of the court apparatus" 89% of the surveyed heads of local courts and 93% of jurors say that the staff of the court apparatus does not fully understand the specific characteristics of jury trials and jury status.

Мета

The objective of the paper is to reveal the main problems connected with the organization of the jury's activity in Ukraine.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

The issues related to the formation and functioning of the jury are considered by prominent scholars of the past, S.Viktorovsky, L. Vladymyrov, L. Ganevych, P. Stebelsky, G. Gros, A. Kistiakivsky, A. Koni, K. Krotevych, P. Lublin, I. Foynitsky and others. In Ukraine, the organizational and procedural aspects of the jury were revealed in works by I. Glovyuk, A.Voyanarovych, S. Ivanitsky, O. Kaplina, R. Kachur, S. Prylutsky, O. Prokopenko, V.Termetsky, G. Shtogun, V. Shcherba and others.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Despite a large number of scientific studies of the activities of the jury, in Ukraine there is no comprehensive study of the jury activity after the adoption of the new Criminal Procedural Code of Ukraine and the constitutional reform of 2016. Besides, despite a certain study of the organizational activity of the courts in the Ukrainian literature (see, for instance 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10), the procedures for ensuring the activity of jurors and jury trials have not been researched yet.

Виклад основного матеріалу

According to D. Pryamachenko and R. Igonin, organizational support for judicial authorities can be defined as a set of administrative, financial,

informational, organizational and logistical measures that are of a non-procedural nature and aimed at creating and maintaining appropriate conditions for the effective functioning of the judiciary [12, p. 58].

According to D. Pritika, the subject of judicial management (administering) is: the organization of judicial bodies, the selection of judges and jurors; judicial personnel management; monitoring of the work of the judiciary; study of judicial practice; arrangements on the judicial statistics [13, p. 32].

As it appears, organizational support for the activities of the jury is in a combination of appropriate measures, the implementation of which allows creating the proper conditions for the provision of justice by the jurors. Such support consists of activities in the following areas:

- participation in the formation of jury lists;
- technical support;
- organizational support;
- information and methodical support;
- financial support.

Let's outline the main issues in each prospect.

There are two tendencies in the activities of district court apparatuses on the formation of jury lists. The first of them comes from the Regulation that the formation of lists is an exclusive function of local self-government bodies. As a consequence (including the position of court apparatus), there are non-formed jury lists (in a proper number), especially in large cities. Thus, at the beginning of 2018 the "shortage" of jurors in four local courts of Odessa reached 40%. The second tendency is connected with the fact that the apparatus of the district court should select jurors, who later, allegedly on their own, submit their applications to local self-governments. This, in turn, leads to the passivity of local self-government bodies, which are guided by the principle "you need jurors - recruit them yourselves" and to the formation of lists with the so-called "own" (that is, convenient) jurors. It eliminates the social significance of the jury.

On our opinion, the functions of the district court apparatus in the formation of jurors' lists should be in informing the public as widely as possible about the creation of jury lists using the instruments available at the court (website/webpage of the court, information posters in the court building and in the other public authorities and public institutions, press conferences, media publication and forecasting programs, etc.). It will be efficient for the court apparatus to cooperate actively with local self-government bodies regarding the "quality" of those who apply for the jurors' lists. In particular, the officials of the court apparatus must participate in a meeting of the commission of the relevant local council on the preliminary consideration of the jurors' list before approving it at a plenary session of the council. This will allow the court, among other issues; to identify "well-known" persons in the list who try to decide (by means of their inclusion into the list of jurors) non-justice issues and that could be informed by the commission. The position of the court with regard to jury candidates, especially in the case of applications' exceeding, will certainly be taken into account by the local council.

It is also clear that it is precisely on the proposals of the district court apparatus that territorial departments of the State Court Administration of Ukraine formulate submissions to local self-government bodies regarding

the number of jurors in the relevant court. It requires a comprehensive analysis of the quantitative and other characteristics of trials with the participation of jurors in order to avoid the "overload" of the jury, full implementation of the law of Ukraine regarding the involvement of jurors in the provision of justice for a period not exceeding one month per year, which, unfortunately, often does not happen.

After the formation of the list of jurors, they must also be the focus of the personnel departments of the court apparatuses with the application of the appropriate personnel technologies [see, for example: 16, 17, 18]. Who is a juror? A judge or a person involved in the provision of justice. We believe that the jurors should fill their personal files. The existing procedure for the formation, maintenance, recording and keeping of personal files of judges [19] does not contain a requirement for jurors. However, there is the experience of the apparatus of a number of local courts (for instance, Prymorsky court in Odessa, Halytsky court in Lviv) where they have the registration of the so-called dossier of the jurors, which, in particular, contains:

- the decision of the local self-government body on approving the candidature of a juror;
- information about the postal address, e-mail address, telephone(s) of the juror and other means of communication;
- data on the employer of the juror;
- copy of a Work Book;
- a copy of the letter-notice on the requirement for the juror to fill out the declaration of the person authorized to perform the functions of the state or local self-government;
- a summary report of a juror for submitting a certificate on the actual performance of the juror's duties to the territorial department of the State Court Administration of Ukraine for the calculation of his/her remuneration;
- a withdrawn certificate of a juror for a period when the juror does not perform his/her duties in a court;
- a photocopy of the passport;
- a photocopy of the registration card of the individual - the taxpayer;
- a statement of a juror on his/her personal data processing;
- information about bank details of a juror, etc.

These materials greatly simplify the interaction of district court apparatus with the jurors and provide effective organizational support for their activities.

The next component of organizational support of the jurors by district courts is their proper logistical support. In particular, the aforementioned survey has shown that the district courts of Ukraine have hardly been adapted for the provision of justice by jurors. It is clear that solving a significant part of the problems regarding the logistics of courts is a function of the State Court Administration of Ukraine of Ukraine and its territorial departments, but this also implies an active interaction with the district court apparatuses. It is assumed that the technical support of the jury should be in:

- implementing technical requirements [20] regarding the composition of the auxiliary premises of the courtrooms through the allocation of separate premises in the court building for the jury before the

court session. It excludes extrajudicial contacts of the jury with the parties of the trial. Of course, this involves providing the premises with the appropriate furniture, air conditioning, cooler, tea/coffee, etc.;

- adapting the courtroom in accordance with the technical requirements for the trials with the jury or jurors. It presupposes a separate sub-zone for the jury, equipped with monitors and microphones, in an area of not less than 1.0 m² per juror, in the procedural zone of the court room, taking into account the fact that among the jurors there may be disabled in wheelchairs;
- adapting the consultative room for a jury decision together with the professional judge (judges) who should adjoin the courtroom and have a separate entrance from the sub-zone for the jury. The area of the meeting room for the jury must be not less than 24.0 m² with a sanitary knot area of not less than 2.0 m², equipped with one toilet and washbasin in the gateway;
- assuring the jury with stationery (handles and notebooks);
- providing the jury with the appropriate badges or other IDs at the time of the court session [21].

As the jurors themselves point out, the lack of relevant IDs is a significant problem for the certification of jurors. These documents should be issued by the apparatus of district courts for the entire period of trial and be removed after the trial within the framework of the organizational support of the jury in accordance with the Regulation on the procedure for the production, accounting, issuance, replacement and destruction of certificates [22].

One of the most important part of the activity of the apparatus of district courts in organizing the support of the jury is the problem of payment for the jurors. Despite the regulation of jury payment [23], according to the jurors' survey, they face numerous organizational problems. In particular, the secretaries of court sessions do not calculate the time when the jurors wait the starting of a court session (in case the schedule of court sessions is shifted). They do not calculate the time when the jurors study the materials of the court case.

The solution of these problems depends on the apparatus of the district court and the proper organization of its performance. On our opinion, the table on the juror's performance (on the juror's duties in a court) and the corresponding certificate to be presented to the territorial administration of the State Court Administration of Ukraine on remuneration may be primarily certified by the district courts in accordance with the quality management system established by the standard ISO 9001: 2015 [24, 25]

The formation of district courts at the end of 2017 challenges the court apparatus with additional tasks in terms of interaction with the jury. As it appears, within the territorial jurisdiction of the district court a single (common) list of jurors will be formed, which may include residents of settlements covering several administrative-territorial units of the district level and cities of oblast significance. In case when there are several court buildings (buildings of former local courts) existing within the territorial jurisdiction of the district court the need of travel reimbursement for the jury will appear. The difference in time of the trial and the time-table of public transport in some cases will cause the need for jurors to be accommodated in a hotel with a

daily allowance (per diem) and meals. If these funds are not reimbursed or paid in advance, the district courts may face the problem of denying the jurors to participate in court sessions.

Organizational and technical support for the duties performance by the jurors consists in the following accompanying measures:

- after the court receives the decision of the relevant council about the improvement of the list of jurors, the employers must be officially notified about it. However, the practice shows that the juror receives information on his/her inclusion in the list of jurors only when he/she is appointed to participate in a trial. The appropriate notification about the inclusion in the list of jurors will allow the employer to provide the procedure for the replacement of a juror at his/her working place (at the time of his/her duties in court) in advance;
- a proper call (invitation) by a secretary of court sessions to a juror to attend a court session. In particular, according to Article 67 of the Law of Ukraine "On the Judiciary and Status of Judges", a written invitation to participate in the provision of justice is sent by the court to the juror not later than seven days before the trial begins. The invitation contains information about the rights and obligations of the juror, the requirements for him/her, as well as the arguments for discharging the duties. At the same time (together with the invitation), a written notice is sent to the employer about the involvement of the employee as a juror. Article 385 of the Criminal Case Code of Ukraine contains the provisions on the written call (invitation) of a juror and requirements to him/her. Unfortunately, the Instruction on Court Proceedings [26] does not specify the procedural form of an invitation or a call to a juror. In addition, there is practice of inviting (calling) a juror, even without their written consent, via an e-mail address and SMS-message, as a fact of introducing the "Electronic Court" model. It sometimes leads to misunderstandings between the employer and the juror who cannot preset any evident ("written") document as the reason to be absent in the workplace. That is why the apparatus of a number of district courts of Ukraine has already independently developed a sample of the invitation of the juror.

Information and methodical support for the activities of the jury may include, in particular, a set of measures for raising the level of legal culture and the level of legal knowledge by jurors. In particular, district judges should provide jurors with procedural codes for the effective participation of jurors in court sessions. Jurors should be able to obtain books, comments, explanations, scientific literature, court practice materials, audiovisual materials, newspapers, magazines, and other media in the library of the court [27].

In the context of the jury's information support, the activity of the press center of the court should be activated, in particular regarding a specialized section on the activities of jurors on the court's website, effective interaction with the public regarding the increase of the jury's prestige, the study of jurors' opinions on the organization of their work, etc.

Apparently, the court apparatus can also carry out activities on jurors' training both directly and through the dissemination of information among jurors on relevant seminars, trainings, roundtables, including events on international technical assistance programs.

The organizational and methodical support of the juror's activities by the apparatus of the district court also provides an appropriate organizational culture for the jurors themselves, which, unfortunately, is extremely low. The jurors mostly do not have notebooks, and therefore often do not know the numbers of court cases, do not remember the presiding judges and do not fix the telephones of secretaries of court sessions, forget about the appointed court sessions or inform too late about their impossibility to be present in the court, do not inform the court about changed telephone numbers or circumstances that make it impossible to fulfil the duties of a juror, etc. The lack of responsibility of the juror leads to the consideration of law cases in unreasonable terms. For instance, in Prymorskyi Court in Odessa the juror is provided with the form that allows him/her to record his/her performance on juror's duties in court for the purpose of the next comparison with the form filled by the court and avoids the existing misunderstandings regarding remuneration.

The positive experience of many local courts of Ukraine is the appointment of a person from the court apparatus, whose duties include the organizational support of the jury. With this person, the jury directly interacts with many problems of their activities. However, the apparatus of the district courts should not neglect the elements of the self-organization of the jury.

One of the forms of self-organization of the jury may be the Board of the Jurors of the District Court, as an advisory body functioning under the head of the court. We consider it necessary to develop a Model Regulation on the Board of the Jurors of the District Court. The Board shall be formed to establish effective interaction between the chairman, the deputy chairman, the head of the apparatus and the judges of the district court with jurors, taking into account the opinion of the jury regarding the arrangement of the activities of the district court. The main tasks of the Board are as follows:

- facilitating the creation of conditions for the implementation by the jurors of their rights and obligations regarding the provision of justice;
- promoting the interests of the jury in the implementation of the organizational activities of the district court;
- popularizing the institute of jury among citizens within the territorial jurisdiction of the district court;
- organizing the interaction of jurors (included in the jurors' list) with a district court and between themselves.

The Board of Jurors, in accordance with its tasks may:

- - prepare and submit proposals to the head of the district court on improving the organization of the activities of the jury;
- prepare and submit proposals to the head of the district court on the number of jurors for further submission of proposals to the territorial administration of the State Court Administration of Ukraine;
- submit proposals to the head of the district court on the drafting of orders on the organization of the

- district court's work and improvement of its work;
- collect, summarize and submit information to the head of the district court about the jurors' proposals to resolve issues that are important for the realization of their status;
- organize trainings and other educational activities for jurors;
- analyze and discuss information on the diligence of the jurors in fulfilling their duties and the rules of judicial ethics;
- issue a warning to the jurors of the district court on the diligence of the jurors in fulfilling their duties and the rules of judicial ethics. The warning is to be given to the local self-government body for consideration in the process of formation of a new list of jurors of the district court;
- organize public events to discuss relevant issues for the development of the jury;
- promote the institute of jurors within the territorial jurisdiction of the district court;
- facilitate the submission of citizens' applications for inclusion in the list of jurors of the district courts and qualitative selection of persons in the process of jurors' list of district courts formation by the local self-government body.

It is proposed that the members of the Board may be elected from the list of jurors of the district court, as well as those who were on the list in previous periods. The composition of the Board should be formed at the meeting of the jurors of the district court by rating voting from the number of those who are personally present at the meeting. The number of members of the Board may be determined by the meeting of the jurors of the district court, but not less than three persons. The term of Board's authority should be three years - the term for the formation of a list of jurors of local self-government. In order to form the composition of the Board, the district court must, not later than 10 calendar days before the specified date of the meeting of the jurors, inform the jurors (included into the list) about the date, time and place of the meeting and deliver the information on the site of the district court. The head of the district court, on the basis of the minutes of the meeting of the jury, should approve the composition of the Board.

The Board is headed by a chairman elected at the meeting of jurors by rating vote. The chairman has a deputy. The chairman of the Board of Jurors should organize the activities of the Board of Jurors; organize the preparation and conduct of general meetings of the jurors of the district court; represent the jury in relations with the head, deputy head, head of the apparatus, judges of the district court, associations of citizens, local self-government bodies, mass media, etc.; participate in meetings of the judicial self-government of the district court with the right to speak; participate in the preliminary consideration (by the local self-government body) of candidates for inclusion in the list of jury of district courts with the right to speak.

The main format of the Board activity should be meetings, if needed. The meetings of the Board should be held openly. A jury session may be attended by any juror of a district court who has the right to take a word. In the sessions of the jury the head, deputy head, head of the apparatus of the district court also may take part

with the right of an advisory vote. The decisions of the Board should be of a recommendatory nature. They are obligatory for the head of the district court. The decision of the head of the district court, adopted on the results of the consideration of the Board's proposals, must be communicated to the members of the Board. The information on the decision must contain information on the consideration of the proposals of the Board or the reasons for their rejection.

The documents of the Board, the composition of the Board, the decisions made and information on their implementation, as well as other information about the activities of the Board, should be delivered on the official website of the District Court under the heading "Jury". The appropriate conditions for the jury and its meetings must be provided by the district court apparatus. At the request of the chairman of the Board and for the purpose of its organizing, informing, etc., the head of the district court may assign the functions of the Secretary of the Board to a staff member of the district court.

According to the Strategy of the Reform of the Judiciary and Related Legal Institutions for 2015-2020 [28], the gradual expansion of the use of the jury and its institutional development are envisaged. At the Verkhovna Rada of Ukraine, there are also several bills on the improvement of the jury. It seems that the apparatus of the district courts should also participate in the drafting of legislation on the jury, including through an appeal to the Verkhovna Rada Committee on Legal Policy and Justice to resolve and prevent the problems in the functioning of the jury.

Висновки

Organizational support for the activities of the jury is in a combination of appropriate measures. Such support regarding the juror's activity consists of activities in the following areas: participation in the formation of jury lists; technical support; organizational support; information and methodical support; financial support. The importance of organizational support in effective performance of the jurors' duties affects the quality of the provision of justice in Ukraine. The district court apparatus provides the support of the activity of both the jurors and the jury.

References

- Романюк Т. Не зовсім присяжні. *Віче*. 2013. № 15. С. 20–21.
- Державна судова адміністрація України. Офіційний сайт. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/>
- Про затвердження Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів: Наказ Державної судової адміністрації України від 28 вересня 2012 року № 115
- Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: монографія. Харків: Право, 2010. 464 с.
- Дудченко О. Ю. Адміністрування в судовій системі: поняття та перспективи реформування. *Юрист України: науково-практичний журнал*. 2013. № 2. С. 138–143.
- Запорожець М.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. – 20 с.

7. Обрусна С. Ю. Поняття судового управління: проблеми дефініції. *Право і безпека*: науковий журнал. 2010. № 2 (34). С. 42–46.
8. Обрусна С. Ю. Теоретико-методологічні засади судового управління: щодо постановки проблеми. *Форум права*. 2010. № 2. С. 339–342.
9. Обрусна С. Ю. Форми судового управління як умова організаційно-правового забезпечення функціонування судової системи України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 161–168.
10. Марочкін І. Є., Москвич Л. М., Овчаренко О. М. та ін. Організація роботи суду: навч. посіб. для студ. спец. вищ. навч. закл. Харків: Право, 2012. 256 с.
11. Стрижак А.А. Державне управління в органах судової влади. *Вісник Верховного Суду України*. 2003. № 5. С. 53–56.
12. Тарасишина О. М. Теоретичні засади судового управління та практичні шляхи вдосконалення його організації та здійснення. *Митна справа*. 2013. № 6(2.1). С. 334–343.
13. Яцик Т. П., Вітюк Д. Л. Організаційно-правові форми та методи забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 27(2). С. 202–205.
14. Приймаченко Д., Ігонін Р. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління». *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1. С. 57–66.
15. Притика Д. Правові проблеми судового управління. *Право України*. 2003. № 3. С. 30–36.
16. Декаленко В. С. Принципи організації кадрового забезпечення судів України. *Економіка. Фінанси. Право*. 2016. № 7. С. 26–28.
17. Русанова І. О., Юревич І. В. Деякі питання судового кадрового менеджменту. *Форум права*. 2016. № 4. С. 277–282.
18. Оліфіренко Л. Д., Віктор Т. М. Роль кадрового менеджменту в механізмі судового адміністрування в умовах реформування судової системи України. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2015. № 3. С. 176–185.
19. Про затвердження Порядку формування, ведення, обліку та зберігання особових справ суддів: Наказ Державної судової адміністрації України 20.05.2016 №97.
20. ДБН В.2.2-26:2010 «Будинки та споруди. Суди». - Мінрегіонбуд України. 2010. URL: <http://visit.kharkov.ua/uploads/%D0%94%D0%91%D0%9D%20%D0%92.2-26-2010.pdf>.
21. Про затвердження Положення про порядок одержання, обліку, видачі, заміни, повернення та списання мантий і нагрудних знаків суддів місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції: Наказ Державної судової адміністрації від 02.07.2012 №72.
22. Про затвердження Положення про порядок виготовлення, обліку, видачі, заміни та знищення посвідчень суддів, суддів, яких призначено на адміністративні посади, суддів у відставці, народних засідателів та присяжних: Рішення Ради суддів України від 25.04.2014 року №23.
23. Про затвердження Порядку виплати винагороди та відшкодування витрат, виплати добових присяжному за час виконання ним обов'язків у суді: Наказ Державної судової адміністрації від 05.10.2016 №198
24. ДСТУ ISO 9001:2015. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=64013.
25. Белявська С. Ю. Концептуальні засади впровадження інновацій у судове управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 30(2). С. 7–11.
26. Про затвердження Інструкції з діловодства у місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, Апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ: Наказ Державної судової адміністрації від 17.12.2013 №173.
27. Про затвердження Положення про бібліотеку суду: Наказ Державної судової адміністрації від 18.03.2011 № 65.
28. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр.: Указ Президента України від 20.05.2015 №276/2015.

Микола Смоквін

здобувач кафедри державознавства і права

ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

СУЧАСНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ СТІЙКИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА

Дана публікація присвячена аналізу організаційно-правових підходів до управління стійким розвитком українського села. Українське село виступає актуальним осередком історичної пам'яті, традицій та національної правосвідомості народу. Для реалізації потенційних можливостей українського села потрібно впроваджувати сучасні організаційно-правові механізми, забезпечити ресурсну та науково-дорадчу підтримку.

Ключові слова: сучасні організаційно-правові механізми, управління сталим розвитком села, сільська громада, об'єднана територіальна громада, законодавча та науково-дорадча підтримка.

Mykola Smokvin

applicant of the State Studies and Law Department

of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

MODERN ORGANIZATIONAL AND LEGAL APPROACHES TO SUSTAINABLE MANAGEMENT IN THE DEVELOPMENT OF THE UKRAINIAN VILLAGE

This publication is devoted to the analysis of organizational and legal approaches to managing the sustainable development of Ukrainian villages. The Ukrainian village is an actual center of historical memory, traditions and national right of consciousness of the people. In order to realize the potential of the Ukrainian village, modern organizational and legal mechanisms should be introduced, resource and scientific and advisory support should be provided.

Formulation of the problem in general. The life of the Ukrainian village puts a number of organizational and legal issues that require immediate resolution. An integral strategy for the sustainable development of the Ukrainian village remains uncertain. All approaches to this problem are only conceptual.

Analysis of recent researches and publications. The given problems from different angles in their scientific works are considered by leading Ukrainian scientists such as O.Borodina, V.Geits, V.Onegin, O.Pavlov, O.Popov, P.Sabluk, V.Yurchishin, but unfortunately there is no comprehensive scientific the approach to solving problems of sustainable development of the village as a whole.

Selection of previously unsettled parts of the general problem. Scientific approaches to the implementation of organizational and legal mechanisms of sustainable development of the Ukrainian village as means of ensuring the systemic improvement of human life in the countryside, the development of rural communities, in the context of crisis phenomena in politics and economy of Ukraine are still fragmented and inconsistent. That is why they did not find a real integrated implementation of organizational and legal approaches to managing the sustainable development of Ukrainian villages.

The purpose of the publication is to analyze the existing legislative, regulatory and legal framework, draft normative legal acts on the definition of approaches for sustainable development of Ukrainian village management and their systematization.

Key words: modern organizational-legal mechanisms, management of sustainable development of the village, rural community, united territorial community, legislative and scientific-advisory support.

Николай Смоквин

соискатель кафедры государственного управления и права

ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

СОВРЕМЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ УКРАИНСКОГО СЕЛА

Данная публикация посвящена анализу организационно-правовых подходов к управлению устойчивым развитием украинского села. Украинское село выступает актуальным центром исторической памяти, традиций и национального правосознания народа. Для реализации потенциальных возможностей украинского села нужно внедрять современные организационно-правовые механизмы, обеспечить ресурсную и научно-консультационную поддержку.

Ключевые слова: современные организационно-правовые механизмы, управление устойчивым развитием села, сельская община, объединенная территориальная община, законодательная и научно-советательная поддержка.

Постановка проблеми

Життя українського села ставить цілий ряд організаційно-правових проблемних питань, що потребують негайного вирішення. Не визначеною залишається цілісна стратегія щодо сталого розвитку українського села. Усі підходи до цієї проблеми мають тільки концептуальний характер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дану проблематику під різним кутом зору в своїх наукових роботах розглядають провідні вітчизняні науковці, такі як О.Бородіна, В. Гейц, В.Онегін, О.Павлов, О.Попов, П.Саблук, В.Юрчишин, але нажалі відсутній комплексний науковий підхід щодо вирішення проблем сталого розвитку села в цілому.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Наукові підходи до запровадження організаційно-правових механізмів сталого розвитку українського села, як засобів забезпечення системного покращення умов життя громади, на селі, розвитку сільських громад, в умовах кризових явищ у політиці та економіці України все ще фрагментарні та неузгоджені. Саме тому вони не знайшли реального комплексного втілення в організаційно-правових підходах до управління стійким розвитком українського села.

Метою публікації є аналіз наявної законодавчої, нормативно-правової бази, проектів нормативно – правових актів щодо визначення підходів управління стійким розвитком українського села та їх систематизування.

Виклад основного матеріалу

У сільській місцевості України постійно проживає 13,2 млн. чоловік, що є свідченням його величезного інтелектуального, виробничого та творчого потенціалу. Локомотивом економічного розвитку української держави виступає саме її агропромисловий комплекс. Від ефективності його функціонування залежить добробут всього населення держави, тому вірно вибрані організаційно-правові підходи до управління стійким розвитком українського села сприятимуть загальному зміцненню української держави. Становлення української державності свідчить, що рушійною силою економіки є потужний аграрний сектор економіки, постійне збільшення сільськогосподарського виробництва сприятливо впливає не тільки на забезпечення продуктами харчування населення, а також на такий важливий фактор, як валютні надходження, поповнення бюджетів усіх рівнів та інше.

В той же час рівень життя сільського населення, його соціально-побутові умови передують на вкрай низькому рівні. Стан, в якому опинилась соціальна сфера села, у стислому вигляді охарактеризувала заступник міністра аграрної політики та продовольства О.Ковальова, навівши наступні цифри «...Сьогодні у понад половини загальної кількості сіл відсутні фельдшерсько-акушерські пункти, лише третина забезпечена дитсадками, школами — 41%. Дороги з твердим покриттям мають тільки 58% сіл, дорожнє освітлення — 33%. Це вже не кажучи про те, що забезпечення газом становить 84%. Мешканці багатьох сіл не мають гарантованих джерел якісного водопостачання,

зростає кількість неорганізованих звалищ побутових та промислових відходів. Невирішеність житлових проблем — одна з причин відтоку з села молодих фахівців, більшість сільських жителів не в змозі придбати собі житло» [4].

Станом на 1 січня 2017 року численність сільського населення складає 13,2 млн. чоловік, в тому числі старше 60 років – 3,1 млн. чоловік. Загальна кількість громадян, яких не віднесено до категорії економічно активного населення, в сільській місцевості складає 690 чол. на 1000 осіб. Та, на жаль, за інформацією Держкомстату України кількість працездатного населення на селі скорочується [9]. Слід врахувати, що немає офіційної статистичної інформації щодо тимчасового перебування мешканців сіл у містах. Таким чином, бачимо, що лише третина населення сіл перебуває у віці, здатному до виробничої та соціальної активності. Але практика свідчить, що і цієї кількості працездатного сільського населення, в основному, достатньо, щоб забезпечити країну необхідним мінімумом сировини для виробництва продуктів харчування, та її недостатньо для якісного вирішення соціально-побутових проблем, які є стратегічною метою розвитку сільських територій.

Дієвим управлінським механізмом полегшення розв'язання проблем демографії може стати доступність з отримання кредиту для мешканця сільської місцевості щодо вирішення побутових питань, розвитку власного бізнесу. В даному випадку може бути задіяно організаційно-правовий механізм здешевлення кредитної ставки, який впродовж багатьох років випробувано при кредитуванні сільськогосподарських підприємств.

Безумовно, нестача шкіл, дошкільних дитячих закладів має негативні наслідки щодо загальноосвітнього рівня сільського населення. В той же час, проаналізувавши щорічний випуск з вищих навчальних закладів, яких тільки в системі Міністерства аграрної політики та продовольства України 11, у 2017 році склало 17 100 студентів з усіх напрямків агропромислового виробництва. З одного боку, постає питання їх працевлаштування, з іншого, молоді фахівці мають базові навички щодо ведення власного бізнесу [9]. Безумовно, майже всі вони зіткнуться з проблемою залучення первісного капіталу, але в сучасних умовах, незважаючи на деякі труднощі, це питання може бути вирішено організаційно-правовими механізмами. Окрім зазначеного, майже таке саме становище щодо підготовки фахівців у галузях медицини, освіти, комунального господарства, які є вкрай важливими для сталого розвитку села. Проблема полягає у тому, за допомогою яких мотиваційних механізмів їх залучити до праці на селі. Тут також треба шукати більш ефективні управлінські механізми вирішення перезрілої проблеми, з урахуванням запропонованої державою та бізнесом відповідної мотивації молодих кадрів.

На думку керівників підприємств усіх форм власності, величезною проблемою залишається нестача простої кваліфікованої робочої сили, і ця проблема стосується не тільки агропромисловості, а також усіх інших сфер життя на селі. Організаційно-правовим механізмом для вирішення цієї проблеми може стати відповідне державне рішення щодо створення спеціалізованих шкіл на селі, або спеціальних курсів, при школах, з підготовки робітничих кадрів за спеціаль-

ностями, які є найнеобхіднішими, саме для даного села. Фінансування навчання може здійснюватись як за участю держави та бізнесу, так і з залученням іноземних грантових коштів. Наведені пропозиції можуть слугувати прикладом продуктивного державно–приватного партнерства у вирішенні не тільки сільських виробничих питань, але і соціально-побутових.

Перспективними напрямками сталого розвитку села, які частіше за все визначені у наукових виданнях, також виступають: охорона атмосферного повітря та попередження зміни клімату, очищення зворотних вод, господарське поводження з відходами, захист і реабілітація ґрунтів, підземних та поверхневих вод. Крім цього, дієвим організаційно-правовим механізмом, у цьому напрямку, виступає оперативний розгляд та прийняття Верховною Радою України законодавчих актів, якими оперативно регулюється виробництво органічної сільськогосподарської продукції, кормів для тварин.

У програмному документі Президента України, затвердженому Указом від 15 січня 2015 року «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [5] частину уваги відведено комплексу реформ, які спрямовані на послідовний та сталий розвиток села. З метою практичної реалізації положень Стратегії 2020 щодо розвитку сільських територій Кабінетом міністрів України затверджені наступні нормативно-правові акти. Це Постанови Кабінету міністрів України від 06.08.2014 р № 385 «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року» і від 07.10.2017 р № 821 «Деякі питання реалізації у 2015 – 2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», якою затверджено план заходів з реалізації положень державної стратегії [1; 2].

У цих документах зазначено, що крім загальнодержавних питань, які потребують вирішення, окремо визначено питання, що стосуються розвитку сільських територій та сплановано заходи, які спрямовані на культурно–освітнє, гуманітарне виховання сільського населення. У «Стратегії 2020» зазначена об'єктивна особливність умов розвитку українського села, на яку впливають процеси урбанізації, депопуляції, зміна системи розселення, загальна відкритість світу щодо руху робочої сили за межі країни як найбільш інтелектуальних, так і найменш кваліфікованих робочих кадрів, зростання світової потреби у продовольстві, орієнтація на території, які є найбільшими виробниками продовольства [1].

Першочерговим кроком, завдяки якому пропонується впровадити основні положення Державної стратегії 2020, є відновлення роботи дорадчих сільськогосподарських служб в повному обсязі. За останній час центральні органи виконавчої влади спільно з громадськими організаціями, іноземними партнерами проводять заходи, в ході яких обговорюються організаційно–правові напрямки, що спрямовані на розвиток сільських територій. Але виходячи з того, що обговорення має місце за участю вузького кола фахівців та в зв'язку з відсутністю належної комунікації, рекомендації, які напрацьовані на таких зустрічах, не були доведені безпосередньо до мешканців села, тому вони не мають практичних наслідків.

Отже, відновлення роботи державних дорадчих служб на рівні сільських районів, як організаційно-правовий механізм, що сприятиме селянам в організації

ефективного ведення дрібнотоварного виробництва, диверсифікації економіки села, отримання селянином необхідної в даному районі професії, а групам селян, які займаються однаковим видом діяльності, допоможе у створенні виробничих кооперативів, що дасть змогу формувати товарні партії для подальшої реалізації продукції. Крім цього, розповсюдження прийнятих нормативно-правових актів всіма гілками влади, фахові консультації щодо можливості практичної реалізації визначених в законодавчих актах положень, нададуть змогу сільській громаді спільно та свідомо брати участь у розвитку конкретної території або населеного пункту. Запропонований організаційно-правовий механізм дає можливість підвищити ефективність державного управління із залученням місцевої громади, за рахунок координації діяльності між різними гілками влади, між державою та регіонами, перерозподілу владних повноважень. Кожен регіон повинен самостійно визначати, які проблеми є першочерговими, з урахуванням традицій, історичних особливостей, ментальності його мешканців, що сприятиме розвитку ремесел, туризму, дрібнотоварного виробництва, вирішенню питань побутового характеру, розвитку місцевої інфраструктури, в тому числі виробничої.

Більш конкретний характер стосовно розвитку села визначено в розпорядженнях Кабінету міністрів України від 23.10.2015 № 995 – р «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій» та від 19.07.2017 № 489 – р «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій» [6; 7].

В Концепції важливими базовими питаннями визначені демографія, підвищення професійно-освітнього рівня для можливості отримання та впровадження у повсякденне життя знань, пов'язаних з організацією власного бізнесу, самозабезпеченням, збереженням національної, історичної спадщини, носіями якої є сільське населення, а також збереженням навколишнього середовища як місця безпечного та комфортно проживання на сільських територіях.

У свою чергу, Міністерством аграрної політики та продовольства України затверджено ще й «Стратегію розвитку аграрного сектору «3+5» та план заходів щодо реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [10]. У ній запропоновано дві групи організаційно-правових підходів, визначена мета за кожним з напрямків та результати, які планується отримати. До першої групи віднесено: земельну реформу, метою є залучення капіталу, результатом цього стане цивілізований обіг землі, поштовх для розвитку дрібних господарств, інтенсифікація виробництва, розвиток зрошувальних та меліоративних земель, підвищення цінності землі; реформу державної підтримки дрібних гравців, створення умов для їх успішного господарювання та розвитку, з очікуванням результатом встановлення прозорості розподілу підтримки, конкурентоспроможність і процвітання дрібних фермерів, стимулювання органічного виробництва; реформу державних агропромислових підприємств, з метою підняття їх прибутковості, створення робочих місць, залучення інвестицій. Результатом має стати створення нових робочих місць, впровадження новітніх технологій, вихід на міжнародні ринки, отримання додаткових коштів у бюджет.

При порівнянні Планів дій, які реалізують на прями Державної стратегії регіонального розвитку на

період до 2020 року та Концепції розвитку сільських територій, вимальовується наступна картина. Так, у Державній стратегії у своїй більшості визначено заходи, реалізація яких стосується, розвитку як міст, так і сільської місцевості, у всіх галузях суспільного життя. Реалізацію цих паперових заходів виконано на 100 відсотків, але якщо проаналізувати практичне значення того, що виконано, виходить, що маже всі вони мали декларативний характер (складання будь-яких програм, планів реалізації та інше), або складали констатацію статистичних даних (зменшення - збільшення прачездатного населення та інше).

Планом реалізації Концепції розвитку сільських територій, затвердженим Кабінетом міністрів України у липні 2017 року, більшість заходів розраховано на реалізацію у терміни від 3 до 7 років. Структура Плану майже повністю співпадає з планом реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, але є деякі відмінності з урахуванням специфіки розвитку села. Реалізація Концепції має за мету підвищення якості життя сільського населення, охорони та збереження природних ресурсів у сільській місцевості, диверсифікація та розвиток сільської економіки, удосконалення системи управління сільськими територіями, освіта й інформаційне – консультаційне забезпечення.

Нормативно-правовою підтримкою правовідносин сталого розвитку села, в основному, виступають наступні закони України та Постанови КМУ та деякі відомчі організаційно-правові документи.

процесі визначення першочергових напрямків реалізації заходів зі сталого розвитку села. Стратегічним недоліком є те, що в нормативно-правових документах та у спланованих заходах з їх реалізації відсутні дієві правові механізми, завдяки яким кожен громадянин матиме змогу у реалізації комплексу індивідуальних потреб на благо суспільства.

Доречно зазначити, що кожна концепція в своїй першооснові повинна мати чітку управлінську складову з її глибинною філософською суттю, яка буде реалізовуватися, наприклад, з метою підвищення конкретних соціальних стандартів розвитку, а не лише завдяки загальному вирішенню ряду економічних проблем. Тому в умовах процесів широкої децентралізації необхідно перенести управлінські акценти на вирішення проблем конкретного села в системі об'єднаної територіальної громади.

В науковій доповіді «Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація» визначено, що зростання у сільському господарстві має не лише позитивні наслідки – збільшення обсягів виробництва чи доходів, але й призводить до небажаних результатів, котрі погіршують якість життя на селі. Тому світова наука та практика почали розглядати аграрне зростання не як кінцеву мету, а як засіб сталого забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства, передусім його сільської складової [13].

В колективній монографії під керівництвом Павлова О.І. «Соціальна, поведінкова, адаптивна економіка:

Напрямок реалізації Концепції	Нормативно – правові акти	Нормативно-правові акти за якими здійснюється фінансування напрямків
Підвищення якості життя сільського населення	Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про землеустрій», «Про сільськогосподарську кооперацію», «Про фермерське господарство»	Постанови Кабінету міністрів України за якими визначається порядок використання коштів та їх обсяги
Охорона та збереження природних ресурсів у сільській місцевості	Закони України «Про природно – заповідний фонд», «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра	Відповідно до паспортів бюджетних програм затверджених наказами Міністерства екології та природних ресурсів України
Диверсифікація та розвиток сільської економіки	Закон України «Про особисте селянське господарство», «Про туризм»	
Удосконалення управління сільськими територіями	Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища»	Державний бюджет на поточний рік
Освіта й інформаційне – консультаційне забезпечення	Закон України «Про сільськогосподарські дорадчі служби»	Фінансування з Державного або місцевого бюджету не здійснюється.

Підбиваючи деякі попередні підсумки аналізу законодавчої бази розвитку сільських територій та агропромисловості, доречно зробити висновок, що не зважаючи на їх прийняття позитивних змін щодо покращення життєвого рівня сільського населення все ще не відбувається. Державна фінансова політика у аграрній сфері, що спрямована на підтримку виробництва, є малоефективною та недостатньою. Також відсутні дієві організаційно-правові механізми щодо координації діяльності різних державних органів та гілок влади в

теорія та практика» зазначається, що на сучасному етапі розвитку глобалізації як процесу встановлення повного господарського контролю над людиною та всесвітом, проявом якої є економізація усіх сфер суспільного життя, світоглядного значення набуває питання про співвідношення матеріального (буття) та ідеального (свідомості) [11]. У цьому напрямку світовий досвід свідчить, що лише покращення побутових умов, розвинена інфраструктура не можуть задовольнити потреби людини, які в свою чергу, є основним фак-

тором при вирішенні екологічних проблем, проблеми збереження навколишнього середовища та величезну кількість інших. Природні ресурси мають таку якість як вичерпаність, це стосується не тільки експлуатації надр, плодородного шару ґрунту, але і наприклад, природного ландшафту, який при належній організації є способом для розвитку зеленого туризму та туризму взагалі. Очевидним фактом є те, що туризм є бюджетоутворюючим в багатьох країнах, де агровиробництво співвідноситься з агровиробництвом в Україні. Тому при формуванні правовідносин слід задіяти не тільки такі суто економічні поняття (прибуток, рентабельність), але і такі як суспільна корисність, раціональне використання на користь для майбутніх поколінь. Цієї думки дотримується відомий економіст О.Субетто в своїй праці «Введення в філософію економіки та економічної науки. На базі якої філософії формувати філософію економіки та економічної науки?» [12].

Для формування соціально орієнтованої стратегії сталого розвитку села можуть бути залучені механізми, запропоновані В. Іноземцевим, які він визначає у вигляді товарної економіки, сутність якої в тотожності. Якщо її запровадити до аграрної сфери, то за аналогією застосування до агровиробництва вона може мати наступний вигляд: агровиробництво = виробництво в господарствах населення; агровиробництво = збереження навколишнього середовища (наприклад, розташування тваринницьких підприємств в зонах, не придатних до іншого виду діяльності, використання відходів виробництва як «альтернативне» паливо); агровиробництво = традиційні ремесла (в тому числі використання відходів агровиробництва); агровиробництва = зелений туризм (відвідування переробних підприємств) [3].

Сучасна законотворча діяльність щодо регулювання правовідносин у процесі сталого розвитку села має носити не тільки політичну або економічну доцільність, вона також повинна враховувати глобальні зміни, що сталися за останні десятиріччя на селі. Тобто, повинна бути все більша взаємопов'язаність суспільних сфер життя, політики та економіки, економічної і соціальної сфери на селі.

Висновки

Не зважаючи на наявність законодавчої бази, суттєвих змін щодо покращення життєвих стандартів сільського населення не відбулось.

У першу чергу це пов'язано з відсутністю продуманих організаційно-правових та фінансових механізмів підтримки з боку держави таких важливих напрямків, як диверсифікація виробництва на селі, що стало основною причиною того, що у однієї з провідних держав світу з агровиробництва наявним є один з найнижчих рівнів життя на селі.

В зв'язку з незавершеністю реформи місцевого самоврядування, процесу децентралізації, відсутності у органів місцевої влади дієвих правових механізмів з реалізації власної політики розвитку територій, впливає неможливість самостійного вирішення актуальних проблем, які стримують сталий розвиток сільської місцевості.

Організаційно-правова невизначеність багатьох учасників процесу сталого розвитку українського села, інституцій з координації діяльності між селом, містом та державою не дає змоги надіятись на динамічну, по-

слідовну реалізацію проектів соціально – побутового, культурно – освітнього розвитку сільських територій.

Стратегічна пріоритетність з боку держави у розвитку галузевої політики відносно регіональної не сприятиме розвитку сільської території, підвищення життєвого рівня його мешканців. Необхідно перенести управлінські акценти на вирішення проблем конкретного села в системі об'єднаної територіальної громади. В основу формування правовідносин, які сприятимуть сталому розвитку українського села, стабільного зростання життєвого рівня повинно бути покладено принцип коригування сталого розвитку, який повинен відбуватися шляхом удосконалення якісних параметрів, а не кількісного зростання.

Література.

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385/. URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385 - 2014 - п.
2. Деякі питання реалізації у 2015–2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постановами Кабінету міністрів України від 07.10.2017 р. № 821. URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821 - 2017 - п.
3. Іноземцев В.Л. За межами економічного суспільства. Постіндустріальні теорії та пост економічні тенденції в сучасному світі. Москва: Academia: Наука, 1998.
4. Ковальова О. Сільський розвиток можливий через партнерство держави, бізнесу та громад. URL: www.minagro.gov.ua - 2017 - р.
5. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». URL: www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015.
6. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету міністрів України від 23.10.2015 № 995 – р. URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/995 - 2015 - р.
7. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету міністрів України від 19.07.2017 № 489 – р. URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/489 - 2017 - р.
8. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики: аналіт. звіт / [Колін Меддок та ін.]; Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». Київ: 2014. 416, С. 12.
9. Статистична інформація Державного комітету статистики України. URL: www.ukrstat.gov.ua - 2017 - р.
10. Стратегія розвитку аграрного сектору «3+5». URL: www.minagro.gov.ua.
11. Павлов О. І., Кулаковська Т. А., Самофатова В. А. та ін. Соціальна, поведінкова, адаптивна: теорія та практика: монографія; за ред. О. І. Павлова. Одеса: Астропринт, 2016.
12. Субетто О.І. Введення в філософію економіки та економічної науки. На базі якої філософії формувати філософію економіки та економічної науки? *Академія Тринитаризма*. Москва №77-6567, публ. 11781, 28.01.2005.
13. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація: наук. доп. / [О.М.Бородіна, В.М.Гейця, І.В.Прокопи; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2012. – 56 с.

Володимир Трощинський

завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики

НАДУ при Президентіві України, д.і.н., професор

ІНТЕГРАЦІЙНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОПОЛІТИКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

В статті розкриваються теоретичні засади інтеграційної моделі державної етнополітики, запроваджені (хоча і в неповному обсязі) в Латвії та Естонії, а також з'ясовуються можливості застосування подібної форми упорядкування міжетнічних відносин в Україні. Проводиться думка, що в умовах сучасних глобальних викликів та конкурентного структурування світу саме інтеграційна стратегія акумуляції і, як її практичний вияв – інтеграційна модель етнополітики, можуть послужити ефективним механізмом регулювання міжетнічних відносин в Україні, усунення чинників міжетнічної напруженості й міжетнічних конфліктів і, зрештою, реалізації європейського вибору української держави.

Ключові слова: інтеграція, інтеграційна модель державної етнополітики, акумуляція, загальна складова міжетнічної інтеграції.

Volodymyr Troshchynskyi

head of the social and humanitarian policy department,

NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Historical Sciences, professor

INTEGRATIVE MODEL OF STATE ETHNOPOLITICS: FOREIGN EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article is devoted to revealing the theoretical principles of the integration model of the State ethnopolitics, introduced (though not the volume) in Latvia and Estonia, as well as clarifying the possibilities of application of shaped arrangement of inter-ethnic relations in Ukraine. It is shown that the integrative model of ethnopolitics based on the theory of acculturation a modern interpretation which gave a famous Canadian Explorer J. Berry (J.W. Berry). The latter rightly considers the most appropriate strategy of acculturation exactly integration. On the one hand, the result of adaptation to the alien environment is the retention of their own ethnic group with a specific cultural «increase» due to elements of another culture; on the other hand there is acceptable for both groups base (General part) on which their integration into a single society.

Integrative strategy not only as theory, but also as a practical model attracted the attention of government officials in some post-Soviet countries. In particular, in Latvia and Estonia, almost simultaneously, in 1999, were designed by, respectively, the concept of the State project «Integration of society in Latvia» and the State project «Integration in Estonian society. 2000-2007.». These documents were sent to outline a system of measures in order to overcome, which is in the middle of 1990-ies of sociological research, the dangerous trend towards the formation of the development models in these countries according to the principle «two societies in one the State».

The article deals with understanding sponsored by both government programs of integration as a process of achieving mutual understanding and interaction between different social groups and individuals within a single State. The core of ethnic integration of both documents determine the linguistic and communicative integration. Her goal is to play in Latvia and Estonia single own information space and, accordingly, the Lettish and Estonian environments in terms of diversity of cultures and tolerance.

It is shown that not all the objectives of integration programs in both countries, despite their consistent strength legally, organizationally and financially, public-management support, equally been achieved. But they played their positive role seriously helped the development of inter-ethnic relations in these countries towards the establishment of an atmosphere of inter-ethnic tolerance and strengthen national unity.

It is shown that the experience of the development and implementation of programs of ethnic integration in the Baltic countries could be useful for Ukraine. The issue is primarily about identifying items general component integration. With regard to the Baltic experience of this component, according to the author of this article must represent the following values: Ukrainian statehood, that is independence and sovereignty; the State Ukrainian language; patriotism and national memory of the Ukrainian people; shared citizenship and common State institutions; European standards of human rights and freedoms; social justice and sovereignty.

At the same time the integration areas may not include: the native language of national minorities, education in the mother tongue of minorities, ethnic traditions, religious beliefs, family traditions, individual style of living.

Based on this understanding of the essence of ethnopolitics, the State faces an urgent need for a short time to modernize the political framework and the organizational and functional structure regulation of interethnic relations that contributed would be more full consideration, consultation and finding the optimum balance of the interests of the Ukrainian nation and national minorities.

Key words: integration, integration model of the State ethnopolitics, acculturation, General component of ethnic integration.

Владимир Трощинский

заведуючий кафедрою соціальної та гуманітарної політики
НАГУ при Президенті України, д.и.н., професор

ИНТЕГРАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭТНОПОЛИТИКИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

В статье раскрываются теоретические основы интеграционной модели государственной этнополитики, реализованной (хотя и в неполном объеме) в Латвии и Эстонии, а также выясняются возможности применения подобной формы упорядочения межэтнических отношений в Украине. Проводится мысль, что в условиях современных глобальных вызовов и конкурентного структурирования мира именно интеграционная стратегия аккультурации и, как ее практическое выражение - интеграционная модель этнополитики, могут послужить эффективным механизмом регулирования межэтнических отношений в Украине, устранения факторов межэтнической напряженности и межэтнических конфликтов и, в конечном итоге, реализации европейского выбора украинского государства.

Ключевые слова: интеграция, интеграционная модель государственной этнополитики, аккультурация, общая составляющая межэтнической интеграции.

Постановка проблеми

Після розпаду СРСР більшість новостворених на його уламках держав постали перед гострою проблемою забезпечення нормального етнокультурного та міжетнічного розвитку своїх суспільств. Моделі етнополітики держав пострадянського простору були різними. Проте, з позицій новітнього досвіду незалежного розвитку України, коли навіть сьогодні не лише окремі представники різних етнічних спільнот, але й цілі національні меншини виявились не повною мірою включеними в її суспільне життя, заслуговує на пильну увагу саме інтеграційна модель державної етнополітики, що її реалізують ще з кінця 1990-х років країни Балтії, зокрема Латвія та Естонія.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Попри досить серйозну увагу до етнополітичної проблематики з боку західної (П. Альтер, У. Альтерматт, Дж. А. Армстронг, А. Валіцький, Ю. Габермас, Дж. Гатчінсон, Ф. Гекманн, Е. Гелнер, К. Дойч, Г. Зімон, А. Зуппан, В. Кимлічка, Ф. Майнеке, Е. Д. Сміт, Б. Стефанеску та ін.) та вітчизняної (М. Вівчарик, О. Карпунов, В. Котигоренко, І. Кресіна, Ю. Куц, Л. Лойко, О. Майборода, П. Надолішній, М. Обушний, М. Панчук, О. Рафальський, Ю. Римаренко, Л. Шкляр, М. Шульга та ін.) інтелектуальної думки, сутність та механізми впровадження саме інтеграційної моделі етнополітики досліджено у фаховій літературі явно недостатньо. З-поміж зарубіжних авторів, дотичних до розробки теоретичних засад інтеграційної моделі державної етнополітики слід, насамперед, назвати канадського вченого Дж. Беррі [11; 12] та литовську дослідницю Н. Касаткіну [9]. В Україні ж фактично першу спробу проаналізувати феномен міжетнічної інтеграції в контексті вітчизняних етнополітичних реалій ще на початку нульових років здійснив автор даної статті спільно з двома своїми колегами [5]. Проте і сьогодні для України, яка ще не завершила пошуки оптимальної моделі державної етнополітики, відповідний зарубіжний досвід є надзвичайно актуальним.

Мета

Мета даної статті і полягає в тому, щоб проаналізувати сутність та особливості інтеграційної моделі державної етнополітики, що її впрова-

дили Латвія та Естонія, а також з'ясувати можливості застосування балтійського досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу

Інтеграційна модель державної етнополітики нерозривно пов'язана з теорією аккультурації, про яку тут доцільно буде коротко сказати. Насамперед нагадаємо, що аккультурація – це процес взаємовпливу культур, а також результат цього впливу, який характеризується сприйняттям однією з культур (частіше тією, що менш розвинена, хоч можливим є і протилежний вплив) елементів іншої, а також виникненням нових культурних явищ [4, с. 8].

Вивчення проблем аккультурації відноситься ще до другої половини XIX ст. і стосується в першу чергу тодішньої американської етнографії. У 1990-х рр. сучасне тлумачення теорії аккультурації подав згаданий вже Дж. Беррі, а його ідеї для аналізу міжетнічних відносин у державах колишнього СРСР особливо плідно застосовувала співробітниця Інституту філософії і соціології Литви (Каунаський університет Вітаутаса Великого) Н. Касаткіна.

Згідно з Дж. Беррі, аккультурацію зумовлюють два одномірно діючі фактори, котрі впливають на вибір чотирьох основних стратегій. Цими факторами є збереження культури (якою мірою визначається необхідність підтримки культурної ідентичності) і участь у контактах (якою мірою меншості включаються в інонаціональну культуру чи залишаються серед «своїх»). Залежно від варіантів відповідей на ці два основні питання Дж. Беррі визначив чотири стратегії аккультурації: асиміляція, сегрегація, маргіналізація та інтеграція.

Асиміляція розуміється як відмова від збереження своєї культурної ідентичності та самотності у процесі повсякденних контактів з домінуючою культурою.

Якщо етнічна самотність зберігається, але при цьому не спостерігаються (або майже не спостерігаються) жодні контакти з домінуючою культурою, то дана етнічна спільнота віддає перевагу стратегії сегрегації.

За відсутності достатнього прагнення (чи можливості) зберегти культуру й водночас за незначного бажання підтримувати контакти з інонаціональним середовищем обирається маргінальна стратегія аккультурації.

Зрештою, інтеграція визначається як збереження культурної та етнічної ідентичності не просто у процесі міжетнічної взаємодії, а в повсякденних контактах з культурою етнічної більшості.

Зрозуміло, інтеграцію слід вважати найбільш доцільною стратегією акультурації. З одного боку, наслідком адаптації до іноетнічного середовища є збереження власної етнічної культури групи разом з певним культурним «збільшенням» за рахунок елементів іншої культури; з іншого – існує прийнятна для обох груп основа (загальна складова), на якій відбувається їх інтеграція в єдине суспільство.

Як вже зазначалося, інтеграційна стратегія не лише як теорія, а і як практична модель привернула до себе увагу урядовців деяких пострадянських країн. Зокрема, в Латвії та Естонії майже одночасно, у 1999 р., були розроблені, відповідно, Концепція державної програми «Інтеграція суспільства в Латвії» [7] та державна програма «Інтеграція в естонському суспільстві. 2000–2007 рр.» [6]. Ці документи були спрямовані на те, щоб окреслити систему заходів з метою подолання, підтвердженої в середині 1990-х років соціологічними дослідженнями, небезпечної тенденції до формування в цих країнах моделей розвитку за принципом «два суспільства в одній державі».

Сутність інтеграції суспільства в латвійській концепції визначалась як взаєморозуміння та взаємодія різних соціальних груп і окремих осіб в межах однієї держави. В Латвії, згідно з зазначеним документом, основу інтеграції складають лояльність до Латвійської держави та усвідомлення того, що особисте благополуччя кожної людини нерозривно пов'язане з майбутнім Латвії, зі стабільністю і безпекою держави. В її основі також – готовність добровільно визнати латиську мову як державну, повага до латиської мови, мов і культур національних меншин.

Автори Концепції державної програми «Інтеграція суспільства в Латвії» (а це два десятки відомих фахівців – латвійських учених та управлінців-практиків) робили особливий наголос на тому, що інтеграція означає упорядкування, об'єднання частин в єдине ціле. Вона не означає підкорення будь-якої частини цілому, а передбачає входження окремих частин в ціле, взаємозв'язок з цілим. Ціле складається з частин, що доповнюють одна одну, при усвідомленні важливості і значущості спільних цілей. Такий основоположний принцип інтеграції суспільства.

Демократично-толерантна спрямованість концепції засвідчувалась і розумінням інтеграції як процесу, що формує майбутнє латвійського суспільства в напрямі кардинальної зміни ставлення до національних меншин. Йшлося про те, щоб замість настанови «представники національних меншин – чужі» у свідомості членів титульної нації укоренилась настанова «національні меншини – інші, ніж ми, але співмешкають з нами і є партнерами по співпраці».

Інтеграція латвійського суспільства розглядалась як процес, котрий виходить за рамки міжетнічних відносин, а охоплює процеси, що відбуваються у правовій, політичній, соціально-психологічній, соціальній сферах людської діяльності, в системі освіти і культури. Все ж ключова роль в інтеграції відводилась саме міжетнічній інтеграції. Її метою проголошувалось суспільство, в якому національні меншини вільно воло-

діють латиською мовою, подолали відчуження від цінностей латиської культури і включились у здійснення спільних цілей латвійського суспільства.

Так само естонська державна програма при визначенні трьох основних цілей інтеграції – мовно-комунікативна інтеграція, політико-правова інтеграція, соціально-економічна інтеграція – на перше місце ставила саме мовно-комунікативну інтеграцію, що складає основу інтеграції міжетнічної. Не випадково із чотирьох підцілей і чотирьох підпрограм, які випливали із трьох зазначених цілей державної програми «Інтеграція в естонському суспільстві. 2000–2007 рр.», три підцілі і три підпрограми стосувалися забезпечення мовно-комунікативної інтеграції.

Критеріями досягнення трьох основних цілей інтеграції естонського суспільства мали стати:

- відтворення в Естонії єдиного інформаційного простору та економовного середовища в умовах різноманітності культур і толерантності (як результат забезпечення мовно-комунікативної інтеграції);
- формування лояльного до естонської держави населення та зменшення кількості людей, що не мають громадянства Естонії (як результат забезпечення політико-правової інтеграції);
- досягнення кожним членом естонського суспільства конкурентоздатності та суспільної мобільності (як результат забезпечення соціально-економічної інтеграції).

Пріоритетність міжетнічної, зокрема мовно-комунікативної, інтеграції пояснювалась тим, що від успішності цього процесу вирішальним чином залежав успіх інтеграції естонського суспільства загалом.

Автори естонської програми, як і їхні латвійські колеги, націлювали учасників інтеграційного процесу на важку працю, на те, щоб кожна із двох спільнот (естонці і не естонці) пройшла свою половину шляху. Інтеграція – це досить серйозні зусилля, яких мають докладати не естонці, оскільки оволодіння мовою і пов'язана з цим конкурентоздатність на ринку праці не придуть самі собою. Водночас, інтеграція – це заклик до відкритості й толерантності естонців. Якщо ними не буде усвідомлена необхідність такого нового розвитку, якщо вони не виявлять готовності до зустрічного руху, то втрачається будь-який сенс говорити про цілі інтеграції. Безперечно, інтеграційна стратегія є також серйозним викликом і для естонської держави та політиків, позаяк висувається завдання сформулювати внутріполітичні цілі розвитку і самої Естонії як демократичної держави.

Кінцевим продуктом інтеграційного процесу, започаткованого державною програмою, стане естонська версія мультикультурного суспільства, яке буде характеризуватися культурним плюралізмом, міцною складовою та естонською культурною домінантою. Особливий інтерес в цьому контексті викликає розуміння авторами естонської програми змісту спільної складової інтеграції, тобто об'єднавчої основи цього процесу. Структурними елементами спільної складової інтеграції визначались:

- державна мова – естонська;
- як наслідок застосування естонської мови – єдиний інформаційний простір і середовище спілкування естонською мовою;

- знання і ціннісне сприйняття конституційних прав і свобод особи, викладених в Основному законі Естонської Республіки, усвідомлене визнання статусу громадянина Естонської Республіки, в тому числі знання і ціннісне сприйняття прав і обов'язків громадянина, викладених в Основному законі Естонської Республіки;
- знання історії Естонії;
- спільні інститути в таких сферах життя: державна система освіти (школи), засоби масової інформації (преса, радіо, телебачення естонською чи іншою мовою), право (судові установи), економіка (підприємства торгівлі та обслуговування), законодавча і виконавча влада (Рійгікогу, Уряд Республіки, повітові управління, місцеві самоуправління), соціальна сфера (заклади охорони здоров'я, управління соціальної допомоги).

Слід зазначити, що державно-управлінський супровід реалізації як латиської, так й естонської інтеграційних програм включав в себе десятки розроблених національних та імplementованих європейських нормативно-правових актів, низку підпрограм, зокрема мовно-освітніх, культурних, підпрограм з підвищення національними меншинами суспільної компетентності, підпрограм з випуску відповідної навчальної літератури, а також, що особливо важливо, належне державне фінансування та залучення для досягнення цілей інтеграції міжнародної допомоги.

Не всі цілі інтеграційних програм однаковою мірою були досягнуті. Але загалом вони відіграли свою позитивну роль й серйозно посприяли розвитку міжетнічних відносин в цих країнах у напрямі утвердження атмосфери міжетнічної толерантності та зміцнення загальнонаціональної єдності.

Досвід розробки та реалізації державних програм міжетнічної інтеграції в балтійських країнах, на наш погляд, міг би бути корисним і для України. Попри очевидний конструктив інтеграційної моделі державної етнополітики, упродовж 25 років незалежного розвитку України у нас про неї на офіційному рівні ніхто не говорив. Щоправда, як вже зазначалося, були спроби окремих науковців впелести проблему міжетнічної інтеграції в український контекст.

Певні зміни в підходах сталися у 2016 р., коли автори Аналітичної доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» досить чітко наголосили: «На часі – впровадження інтеграційних та інституційних механізмів реалізації державної етнополітичної політики» [2, с. 171].

Але одним лише впровадженням інтеграційних механізмів державної етнополітики, на наш погляд, не можна обмежуватись. Паралельно з впровадженням таких механізмів держава усією системою гуманітарної політики має здійснити комплекс заходів, спрямованих на консолідацію власне українського етносу. Ми цілком погоджуємося з відомим українським етнологом В. І. Науком в тому, що, на відміну від міжетнічної інтеграції, яка полягає у взаємодії різних етносів і не викликає в них змін етнічної самосвідомості, консолідація в етнічному вимірі стосується внутрішнього згуртування певного етносу і супроводжується зміною етнічної самосвідомості окремих його частин [10, с. 72].

Відсутність достатнього рівня внутрішньоетнічної консолідації – це те, що, на жаль, відрізняє українців від титульних етносів країн Балтії й може створити серйозну перешкоду на шляху досягнення визначених цілей міжетнічної інтеграції в Україні. Адже, щоб відіграти роль повноцінного, а в культурному відношенні – домінуючого, суб'єкта міжетнічної інтеграції, українці мають досягти рівня етнічної самосвідомості, співмірного з тими ж титульними етносами в балтійських країнах.

Насамперед, потрібно кардинально виправити ситуацію з побутуванням української мови – визначального чинника внутрішньоетнічної консолідації. Нагадаємо, що відповідно до даних Всеукраїнського перепису населення 2001 р., 15 % етнічних українців в Україні (а це понад 5,5 млн з 37 млн осіб) не визнали для себе українську мову рідною. За час, що минув після цього перепису, значно збільшилася кількість осіб, які декларують себе українцями, проте це не відбивається аналогічним чином в мовних орієнтаціях громадян України. Зокрема, як свідчать результати низки репрезентативних опитувань громадської думки, проведених у 2017 р., лише приблизно половина респондентів переважно спілкується вдома українською мовою, у той час як майже чверть – російською, а ще стільки ж – і українською, і російською. Не дивно, за таких обставин, що і сьогодні понад 30 % респондентів висловлюються за надання російській мові якогось особливого статусу, аж до статусу другої державної мови [3].

Але не тільки мовний чинник виявляє брак внутрішньої консолідації українців. На цей процес негативно впливають й інші чинники, зумовлені, зокрема, тривалим періодом бездержавного розвитку України й перебування окремих її частин в складі різних чужинських соціокультурних, в тому числі етнополітичних та релігійних, систем, а також «пролонгованою мовно-культурною російською асиміляцією українського населення» [1, с. 288]. Саме у цьому слід шукати пояснення того, чому для значної кількості українців характерна маргінальна стратегія акультурації. Ця ж стратегія визначає етномовну поведінку певної кількості росіян в Україні, переважної більшості членів груп білорусів, євреїв та інших. Це майже не стосується, скажімо, угорської та румунської етнічних спільнот.

Проте, дві останні постали перед іншою загрозою – піти шляхом сегрегаційної моделі акультурації. Ночне свідчення цього – угорськомовні та румуномовні громади в місцях свого компактного проживання в Закарпатській і Чернівецькій областях, члени яких у своїй переважній більшості зовсім не володіють і не розуміють державної мови.

Попри те, що «мовна» стаття нової редакції Закону України «Про освіту» викликала аж надто емоційну та необґрунтовану критику з боку наших партнерів-сусідів, зокрема Угорщини та Румунії, які вбачають у ній звуження освітніх прав національних меншин, саме цей закон, на наш погляд, може стати найдієвішим правовим інтеграційним механізмом етнополітики держави за усі роки незалежності України, призупинити сегрегаційні тенденції в середовищі угорської та румунської етнічних спільнот. Набагато важче запобігти подібним тенденціям у відносинах держави з ромами та групами іммігрантів з деяких мусульманських кра-

їн, які в силу етнокультурної та релігійної специфіки й історичної традиції віддають перевагу сегрегаційній стратегії акультурації.

Що ж до асиміляційної стратегії акультурації, то в Україні її можна спостерігати, як правило, лише на індивідуальному рівні.

Технологія практичного впровадження інтеграційної моделі державної етнополітики, на наш погляд, не така вже й складна. Інтеграційний процес, після широкого попереднього громадського обговорення його засад й досягнення відповідного консенсусу, мав би бути втілений у спеціальній загальнонаціональній (державній) та низці галузевих й регіональних програм. Ці програми мали б спрямовуватись на реалізацію системи інтеграційних механізмів й інструментів з метою створення гнучкої й динамічної організаційно-функціональної структури державного управління цим процесом, включно з покликанням до життя окремого центрального органу виконавчої влади, формування відповідної нормативно-правової бази, оволодіння всіма етнічними спільнотами держави українською мовою на рівні, достатньому для успішної професійної діяльності у відповідній сфері, сприяння міжетнічній толерантності та протидії мові ворожнечі засобами медіа та інформації, забезпечення рівних можливостей для конкурентоздатності усіх соціальних й етнічних спільнот у сфері вищої освіти та на ринку праці, широкого залучення до здійснення інтеграційних програм регіонів України в рамках реформи децентралізації та об'єднання територіальних громад, заохочення активної міжрегіональної взаємодії та міжрегіональних обмінів з питань міжетнічної інтеграції, більш дієвого й предметного включення в інтеграційні процеси внутрішньо переміщених осіб, які змушені були залишити постійне місце свого проживання в Криму та на Донбасі внаслідок анексіоністських та військових дій Російської Федерації тощо.

Таким чином, українське суспільство і надалі визнає культурний плюралізм. Але, разом з тим, воно характеризується досить міцною загальною складовою. Цю загальну складову мають репрезентувати такі основні цінності: українська державність, тобто незалежність і суверенітет України; державна українська мова; патріотизм і спільна національна пам'ять Українського народу; спільне громадянство та спільні державні інститути; європейські стандарти прав і свобод людини; соціальна справедливість і народовладдя.

У той самий час до інтеграційної сфери не можуть відноситися: рідна мова національних меншин, освіта рідною мовою національних меншин, етнічні традиції, релігійні вірування, сімейні традиції, індивідуальні стилі життя.

Висновки

Таким чином, як випливає з аналізу, інтеграція є таким принципом співжиття, коли різні етнічні спільноти, зберігаючи власну вихідну групову та індивідуальну самобутність, водночас об'єднуються на іншій, але так само значущій для них основі в єдине суспільство. Мета інтеграції – розбудувати таке суспільство в Україні, в якому різні етнічні спільноти при збереженні своєї ідентичності вважатимуть її своїм домом і цінуватимуть це.

З огляду на тривалий період перебування України у складі інших держав і, як наслідок, серйозне дефор-

мування в минулому її етнонаціональної сфери важко розраховувати на швидке досягнення повної міжетнічної інтеграції українського суспільства. Інтеграція спрямована в майбутнє і не може бути обмеженою в часі.

Література.

1. Аналітична доповідь до Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» / Нац. ін-т стратег. дослідж.; редкол.: В. П. Горбулін (голов. ред.), О. С. Власюк, О. М. Ляшенко. Київ: НІСД, 2017. 927 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» / Нац. ін-т стратег. дослідж.; редкол.: В. П. Горбулін (голов. ред.), О. С. Власюк, О. М. Ляшенко. Київ: НІСД, 2016. 686 с.
3. Гринів І. М., Чех М. Національне питання: Україна як Європа. Дзеркало тижня. 2017. 17–23 черв. (№ 23). С. 1, 4–5.
4. Етнічний довідник: у 3-х ч. Ч.1: Етнічні меншини в Україні: поняття та терміни; голов. ред. В. Євтух; НАН України, Ін-т соціології. Київ: ЕРІДС, 1997. 141 с.
5. Євтух В. Б., Трошинський В. П., Аза Л. О. Міжетнічна інтеграція: постановка проблеми в українському контексті: навч. посіб. Київ: Київ. ун-т, 2003. 58 с.
6. Интеграция в эстонском обществе. 2000-2007 гг. Государственная программа: проект. Таллинн, 1999. 78 с.
7. Интеграция общества в Латвии. Концепция государственной программы: проект. Рига, 1999. 16 с.
8. Касаткина Н. В. От маргинализации до интеграции: стратегия аккультурации в различных группах национальных меньшинств Литвы. Этническая психология и общество: материалы I-ой конф. секции этн. психологии при Рос. психолог. о-ве.; под. ред. Н. М. Лебедевой. Москва: Старый сад, 1997. С. 289–305.
9. Касаткина Н. В. Стратегия аккультурации в этнических группах Литвы. Integrācija un Etnopolitika. Rīga, 2000. С. 77–93.
10. Наулко В. І. Хто і відколи живе в Україні. Київ: Головна спец. ред. літ-ри мовами націон. меншин України, 1998. 80 с.
11. Berry, J. W. Immigration, acculturation and adaptation. Applied Psychology: an International Review. Ontario, 1997. 46 (1). P. 5–68.
12. Berry, J.W. Psychology of acculturation. Cross-cultural perspectives, Nebraska Symposium on Motivation. NE, Lincoln: University of Nebraska Press, 1990. P. 201–234.

Станіслав Ясиневич

здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ЧЛЕНІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Стаття присвячена проблематиці проектування інформаційних середовищ та створення нових інформаційних ресурсів в рамках розвитку людського суспільства у інформаційному або соціальному просторі. Розглянуто окремий аспект проблеми – формування інформаційно-комунікаційної взаємодії членів громадянського суспільства. Саме через розуміння комунікації як сучасної невід'ємної складової розвитку громадянського суспільства розглядається роль держави в процесі формування умов для інформаційно-комунікаційної взаємодії членів суспільства. Сучасні медіа визначаються як універсальна технократична платформа розповсюдження та обміну інформацією у суспільстві. Складовою частиною інформаційного простору визначаються суспільні медіа.

Ключові слова: інформаційно-комунікаційна взаємодія, громадянське суспільство, інформація, суспільні медіа.

Stanislav Yasinevich

PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THE MECHANISMS OF FORMATION OF THE INFORMATION AND COMMUNICATION INTERACTION OF MEMBERS OF CIVIL SOCIETY

In today's Ukrainian scientific discourse, more and more attention is given to such phenomena as «civil society» and «media» or «mass media». The formation of this discourse takes place against the background of the understanding of the development of human society in the information or social space. More authors argue that society is as a collection of physical entities (individuals), united by certain communicative relationships that have social-informational nature and form social-informational space.

The central issue is the definition of methods and mechanisms through which public authorities can or should ensure the harmonious development of information and communication interaction in society. The central issue is the definition of methods and mechanisms through which public authorities can or should ensure the harmonious development of information and communication interaction in society. Designing media and creating new information resources can take place in different ways, but one of the key players in this process should be the state that forms the field with the relevant rules of the game. Therefore, it is necessary to explore the social space in which the processes of structuring the flow of social information occur, and vice versa - we must take into account the streams of social information that structure this space.

Understanding the importance of information and communication technologies in social transformations, we must highlight the role of the media as a means of communication between different individuals and their groups for the transfer of relevant information. The question of modern media is emerging, who creating a universal technocratic platform for the dissemination and exchange of information in society. We believe that the state should play the leading role in the process of regulating the media sphere, in the context of the development of civil society, which determines the need for research in this field.

Considering the problem of creating information and communication interaction as a necessary condition for the functioning of civil society, first it is necessary to consider social space as a space of interaction between various social groups, separate agents and the realization of social practices by them. So, for communicating socially important information, a communication channel is needed for the implementation of social acts and social interaction. The level of communication development is the criterion of social progress, which is ensured by reducing the duration of introduction of innovations, increasing the speed of their circulation and the emergence of new automated systems designed to produce dynamic processes of society development.

Part of the social space is the media space that organizes social practices and representations of agents included in the system of production and consumption of mass media. Today, with the help of media space, public opinion is formed, which is an integral part of the formation of information and communication interaction of members of civil society. Modern media, in this aspect, can be defined as a universal technocratic platform for the dissemination and exchange of information in society. Under market conditions and in the conditions of the existence of many forms of property, civil society must have independent media, the owner of which must become the whole society, which will determine its concept, provide material independence and allow journalists to work beyond political and ideological settings. The main subject who is able to create appropriate conditions and ensure the appropriate mechanisms for the existence and functioning of public service broadcasting is the state.

Key words: information and communication interaction, civil society, information, public media.

Станіслав Ясиневич

соискатель ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЧЛЕНОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Статья посвящена проблематике проектирования информационных сред и создание новых информационных ресурсов в рамках развития человеческого общества в информационном или социальном пространстве. Рассмотрено отдельный аспект проблемы – формирование информационно-коммуникационного взаимодействия членов гражданского общества. Именно через понимание коммуникации как современной неотъемлемой составляющей развития гражданского общества рассматривается роль государства в процессе формирования условий для информационно-коммуникационного взаимодействия членов общества. Современные медиа определяются как универсальная технократическая платформа распространения и обмена информацией в обществе. Составной частью информационного пространства определяются общественные медиа.

Ключевые слова: информационно-коммуникационная взаимодействие, гражданское общество, информация, общественные медиа.

Постановка проблемы

В сучасному українському науковому дискурсі все більше уваги надається таким явищам як «громадянське суспільство» та «медіа» або «мас-медіа». Формування даного дискурсу відбувається на тлі розуміння розвитку людського суспільства у інформаційному або соціальному просторі. Все більше авторів доводять, що суспільство – це не що інше, як сукупність фізичних суб'єктів (особистостей), об'єднаних певними комунікативними відносинами, що мають соціально-інформаційну природу й утворюють соціально-інформаційний простір.

Центральним питанням стає визначення методів та механізмів через які публічна влада може або повинна забезпечувати гармонійний розвиток інформаційно-комунікаційної взаємодії в суспільстві. Проектування інформаційних середовищ та створення нових інформаційних ресурсів може відбуватися різними шляхами, але одним з головних гравців в цьому процесі повинна бути держава, яка формує поле з відповідними правилами гри. Тут необхідно дослідити соціальний простір в якому відбуваються процеси структурування потоків соціальної інформації і навпаки – треба враховувати потоки соціальної інформації, які структурують цей простір.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремими аспектам інформаційно-комунікаційної взаємодії присвятили свої роботи такі вчені як П. Бурдьє, К. Левін, Йошита Масуда та ін. В своїх роботах вони розкривали сутність соціального простору, соціальної комунікації та впливу інформації на розвиток як окремих членів так, й суспільства в цілому. Також соціальним комунікаціям присвятили свої роботи українські вчені Є. Романенко, В. Різун та ін. Зазначається роль комунікації у суспільному устрою, соціальній організації, комунікація розглядається як система суспільної взаємодії. Розвиток громадянського суспільства та впливу інформації на цей процес розглядається у працях А. Грмаші, Е. Тофлера, М. Кастельса, Дж.Ваттімо та ін. Зазначається, що мережі, групи, немасові засоби комунікації створюють нові комунікаційні конфігурації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Розуміючи важливість інформаційно-комунікаційних технологій у соціальних трансформаціях треба виділити роль медіа як засобів комунікації між різними індивідами та їх групами задля передачі відповідної інформації. Постає питання сучасних медіа, що створюють універсальну технократичну платформу розповсюдження та обміну інформацією у суспільстві. Ми вважаємо, що головну роль в процесі регулювання сфери медіа в контексті розвитку громадянського суспільства повинна відігравати держава, що, у свою чергу, визначає необхідність дослідження в цій сфері.

Мета

Метою статті є дослідження механізмів формування інформаційно-комунікаційної взаємодії членів громадянського суспільства та визначення який вплив може здійснювати на цей процес держава.

Виклад основного матеріалу

Барматова С.П. доводить, що «громадянське суспільство» являє собою символічне поле набір соціальних інститутів, практик і цінностей, що охоплює комплекс основних соцієтальних характеристик і параметрів життєдіяльності, відділене від держави і є самоорганізованим. Це – соціокультурний і суспільно-політичний феномен, якому притаманні наявність і розвиток соціальних інститутів, суспільних цінностей і чеснот, соціальних практик, й процесу поінформованості» [1].

Відомим теоретиком і дослідником соціального поля є П. Бурдьє. Його підхід ґрунтується на розумінні соціального простору як простору взаємодії різних соціальних груп і окремих агентів, здійсненні ними соціальних практик, а також боротьби за легітимізацію смислів, котрі відповідають інтересам цих груп. Соціальний простір можна розглядати як сукупність різного типу полів. Поле – це теоретичний конструкт для розгляду феноменів соціального світу, що відповідають певній специфічній діяльності соціуму [2].

Визначальним елементом такої взаємодії є соціальна комунікація. Левін К. визначає цей феномен,

як розширення життєвого досвіду людини за рахунок залучення до власного світу соціальних зв'язків та практик, які пропонують уявлення про світ і впливають на психічні процеси індивіда. Групове життя формує динамічні системи, в дію яких залучена людина, реакція котрої передбачена схемою: «сприйняття – дія – суб'єктивне/об'єктивне» [3].

Левін К. зазначає, що для передачі соціально важливої інформації потрібен комунікаційний канал для здійснення соціальних актів та соціальної взаємодії. Він формується як наслідок взаємодії когнітивних структур (мови) і мотивації (системи цінностей). Залежність психології людини від соціального світу визначається теорією поля, яке складається із двох систем – життєвого простору та соціального поля. Життєвий простір включає фізичний і соціальний простори, а також історичний досвід. Науковий конструкт соціального поля визначається набором дев'яти компонентів, що мають розкрити його динаміку: позиція, пересування, когнітивні структури, сила, мета, конфлікт, страх, влада, цінності [3].

Зазначимо, що важливим поняттям при розгляді даного питання є «комунікація», яке змінюється одночасно з розвитком та ускладненням технічних засобів передачі повідомлень, глобалізацією і дедалі більшою інформатизацією світового суспільства. Одним з провідних дослідників комунікацій є японський вчений, соціолог, футуролог Йошита Масуда, який розглядає комунікацію як економічну категорію та суспільне благо, що впливає на розвиток всіх сфер суспільного життя. Рівень розвитку комунікацій є тим критерієм суспільного прогресу, який забезпечується завдяки скороченню тривалості запровадження новацій, збільшенню швидкості їх циркуляції та появі нових автоматизованих систем, покликаних продукувати динамічні процеси розвитку суспільства [4].

Сьогодні комунікація розглядається як важливий соціокультурний фактор розвитку суспільства, який впливає на формування суспільного світогляду, стилю мислення, поняття свободи та демократії. Розвиток комунікації сприяє виникненню нової системи індивідуально-демократичних цінностей (сердечності, щирості, довіри), які змінили сутність сучасного виробництва, а також вплинули на рівень розвитку суспільства.

Український дослідник Є. Романенко, зазначає, що комунікація повинна змінити суспільний устрій, ієрархізуючи соціальну організацію, вона сприяє інтенсифікації культурних зв'язків, масовізації індустріального суспільства, уніфікації та стандартизації процесів формування відповідних державних ідеологій. Роль комунікації у розвитку суспільства діалектична: з одного боку, вона є стратегічно-інструментальним засобом розвитку суспільства, а з другого – саме суспільство як певна соціальна реальність є одним із способів налагодження та розвитку певних комунікативних зв'язків. Тобто, вона є одним із найбільш ефективних способів створення відповідних комунікативних систем, які впливають на характер виробничої діяльності, форму міжкультурних відносин, тенденції історичного розвитку та специфіку соціальної структури суспільства [5].

Різун В.В. наголошує, що при дослідженні соціальних комунікацій треба виділяти соціальні інститути та соціальні групи. Він визначає соціальні комунікації як: «... систему суспільної взаємодії, яка включає визна-

чені шляхи, способи, засоби, принципи встановлення і підтримання контактів на основі професійно-технологічної діяльності, що спрямована на розробку, провадження, організацію, удосконалення, модернізацію відносин у суспільстві, які складаються між різними соціальними інститутами, де, з одного боку, у ролі ініціаторів спілкування найчастіше виступають соціально-комунікаційні інститути, служби, а з іншого – організовані спільноти (соціум, соціальні групи) як повноправні учасники соціальної взаємодії» [6].

Корнєєв В. М. звертає увагу на те, що у соціальній комунікації соціальний інститут, що ініціює певний комунікаційний зв'язок, проектує саму можливість його створення вже на рівні організації такого інституту. Тут треба зазначити, що штучне створення соціальних інститутів для проектування комунікацій від їх імені потребує надання інституту широкого спектру комунікаційних зв'язків з використанням нетипових комунікаційних парадигм. Така форма розгортання соціальних комунікацій дає підстави дефініювати цей такий параметр соціальних комунікацій, як створення та концентрація середовища соціальної уваги, яке може ефективно інтегрувати різні соціальні групи, спільноти окремих суб'єктів інформаційної діяльності чи просто об'єктів інформування невластивих певній соціокомунікаційній парадигмі [7].

Розглядаючи сучасний медіа-простір із інструментальних позицій привертає увагу той факт, що він є середовищем не стільки пошуку інформації скільки середовищем пошуку фрагментів інформації, які не підпорядковані жодній єдиній логіці та комплікуються суб'єктом, виходячи з власних (часто апіорних) бачень і вподобань актора медіа-простору. Можна констатувати, що на сьогодні саме існування такої соціальної реальності є сумнівним, адже високий ступінь фрагментації суспільства не може не впливати на дезорганізацію соціальних практик. Більше того, віртуалізація сучасного медіа-простору дає змогу говорити про певну віртуальну реальність. До того ж, як зазначалось вище, актори медіа-простору практично не споживають інформацію через те, що по суті займаються компіляцією різномірних частин інформації, при цьому отримуючи певну (створену самим актором із фрагментів) інформацію, яка не є інформацією, тому що відображає суб'єктивну композицію фрагментів, та жодним об'єктивним чином не пов'язана з реальною подією [8].

За Юдіною О.: «медіа-простір – це особлива реальність, яка є частиною соціального простору та організує соціальні практики й уявлення агентів, включених у систему виробництва та споживання масової інформації» [9].

Зазначимо, що при розгляді питання інформаційно-комунікаційної взаємодії членів громадянського суспільства, треба враховувати сучасний етап світових суспільних трансформацій. Повертаючись до поняття «громадянське суспільство» треба зазначити, що воно щільно пов'язане з теорією модернізації, яка мала свій розвиток протягом попередніх століть. Модернізаційний перехід, як прийнято вважати, впливає на кожен соціальний інститут, кожен групу населення, відчувається всіма верствами суспільства [10].

Модернізація характеризується як всебічний процес, який включає безліч одночасних змін на різних

рівнях суспільного організму. Для відсталих у своєму розвитку товариств модернізація по суті набуває форми імітації та трансплантації зразків, товарів і технологій з більш розвинених країн. Таким чином, комунікація та контакт між різними культурами і суспільствами стають важливими передумовами модернізації. В якості генераторів модернізації нерідко виступають лідери країн, що розвиваються, які висувають плани і проводять відповідну політику, спрямовану на трансформацію суспільства в бік сучасних розвинених країн.

Сучасне бачення світу формує філософію постмодерну який також має вплив на медіа-простір і процеси, що відбуваються в ньому. Основними ознаками постмодерну можна назвати полікультурність, естетику масової культури, плюралізм, релевантність, теорія гри та ін. Заперечення центризму є однією з основних ознак даного явища і передбачає перегляд соціопросторових координат, а сам простір підлягає деконструкції. Розвиток технологій спричинив «комунікаційне прискорення», яке має прояв у медіатизації суспільства і її залежності від смислів, що продукуються мас-медіа.

На думку Л. Беннетта, для вивчення сучасної публічної сфери і емпіричних досліджень важливим зрізом аналізу виступають «мережеві» медіа як посередники тієї дискусії, в якій можлива невимушена і вільна від влади і ринку участь, і масмедіа як «маніпулятивна публічна сфера» [11]. Запропонований дослідником підхід відкриває цікаві перспективи аналізу, так як, по суті, це емпірична спроба зафіксувати і виміряти специфіку публічної сфери суспільства постмодерну з притаманними йому рисами гетерогенності та конкурентності публічного взаємодії, де якраз «мережеві медіа» і «масові ЗМІ» можуть виступати як контрпублік, про що згадує у своїх працях Н. Фрейзер [12].

Ваттімо Дж. розглядає суспільство Постмодерну у якому ідею свободи інформації розуміють як свободу варіацій, а не як бездоганну об'єктивність, а отже, класичному ідеалу демократії «як прозорого суспільства» протиставляється тотальна комунікація. Сучасний ідеал тотального інформаціоналізму – це «ідеал свободи, заснований скоріше на коливанні, множинності й зрештою ерозії самого «принципу реальності» [13].

У суспільстві Постмодерну тотальний контроль за виробництвом і відтворенням інформації, таким чином, стає неможливим, що, з одного боку, послаблює можливості прояву тоталітаризму, а з другого – привносить дестабілізуючий акцент у відносини «маси» – «мас-медіа». Крім того, постійний контакт людини з віртуальною реальністю спричиняє сприйняття світу як ігрового середовища у якому царює умовність смислів та варіабельність цінностей. Парадигмальною засадою цих процесів є постраціональна комунікація як імператив тотальної віртуалізації / раціоналізації / розречовинення суспільства [14].

Отже, сучасне суспільство функціонує у двох сферах одночасно – у раціоналістичних принципах Модерну, характеристикою якого є «принцип реальності», де інформація відповідає дійсності та у постраціональній комунікації Постмодерну, характеристикою якого є сукупність локальних комунікацій, кожна з яких диктує власну логіку розуміння дійсності.

Кастельс М. доводить, що базовою одиницею соціальних відносин у такому суспільстві є не які-небудь

суб'єкти (індивідуальні чи колективні), а самий комунікативний простір або Мережа, що складається із багатьох суб'єктів, які характеризуються розмаїтістю цінностей та пріоритетів. Єдиної системи цінностей у такій мережній, постраціональній культурі бути не може, бо «будь-яка спроба кристалізації позицій в мережі... засуджує її до старіння, оскільки вона стає надто жорсткою для мінливої геометрії, якої потребує інформаціоналізм» [15].

Важливим складовою у формуванні інформаційно-комунікаційної взаємодії членів громадянського суспільства є суспільна думка, яка виступає формою реалізації суспільної свідомості в процесі цивілізаційного розвитку. Вона виконує цілий ряд функцій. Серед них основні: оцінювальна, орієнтовна-пізнавальна, виховна, та часто виконує функцію соціального контролю і функцію регламентування. Суспільна думка впливає не тільки своєю оцінкою, але і визнанням певної цінності, що міститься в ній. Вона орієнтує, виробляє установку на формування певних якостей, лінії поведінки, тобто її ідеологічний вплив несе виховний заряд. Разом з тим вона підтримує одні види відносин, соціальні механізми і відкидає інші, регулюючи тим самим поведінку великих мас людей. У цьому плані можна говорити про захисну, директивну функцію, і всі ці функції тісно пов'язані між собою.

Можна стверджувати, що зрілість громадянського суспільства визначається тим, наскільки реперезентативно суспільна думка виражає інтереси спільнот, позитивні тенденції розвитку суспільства. Крім того, саме суспільна думка є продуктом діяльності громадськості. Відносно модернізації суспільних комунікацій С. Даніленко доводить, що: «... громадськість як соціальний феномен у найбільш узагальненому вигляді виступає як група людей, яка так чи інакше пов'язана з життєдіяльністю певної організації чи закладу. ... громадськість це – активне соціальне утворення, що в певний момент об'єднало всіх, перед ким стоїть спільна проблема, з метою колективного пошуку шляхів її вирішення» [16].

Разом з тим, Різун В.В. наголошує, що: «Прийнято говорити, що на формування масових настроїв впливає реальність (соціальні, економічні, політичні умови життя), яка безпосередньо діє на людей і змінює можливості реалізації намагань, бажань, хотінь і віртуальна дійсність (пропаганда, ідеологія, реклама, журналістика і т. д.), яка через масову комунікацію впливає на свідомість громадян, маніпулюючи домаганнями і бажаннями, потребами людей» [17].

Розвиваючи ідею комунікацій і формування громадянського суспільства треба згадати відомого італійського соціального теоретика Антоніо Грамши. Його вважають засновником теорії соціальних маніпуляцій. Він стверджував, що влада господарюючого класу повинна будуватися і на насильстві й на згоді. Механізмами влади є примус і переконання. Досягаючи відповідного рівню згоди між громадянами і владою утворюється культурна гегемонія. Він наводить, що держава – це вся сукупність практичної і теоретичної діяльності, за допомогою якої пануючий клас виправдовує і утримує своє панування, домагаючись при цьому активної згоди тих, якими керують [18].

Існує загальна думка, що формування мережевої взаємодії є відповіддю на ситуацію комунікаційного

надлишку. У суспільствах, де головну комунікативну роль починають грати мережі, формування груп та об'єднань формуються за іншим принципом. На відміну від традиційних соціальних структур, мережі здатні сприймати і самостійно створювати нові комунікативні конфігурації, недоступні для традиційних інститутів. Основою такого суспільства є мережева комунікація, однією з форм вираження якої є помітне зростання числа соціальних Інтернет мереж. Вони виступають інструментом, за допомогою якого велика кількість користувачів глобальної мережі отримують додаткові можливості у спілкуванні [19].

В конструїті формування інформаційно-комунікаційної взаємодії треба згадати Е. Тофлера та його концепцію «третьої хвилі», яка пов'язана з епохою немасових засобів інформації. Він зазначає, що поряд з новою техносферою з'являється нова інфосфера, яка буде мати далекоглядні наслідки у всіх сферах життя, включаючи нашу свідомість. Усе суспільство рухається у бік розмаїття, привнесеного «третьою хвилею», нові засоби інформації відбивають і прискорюють цей процес. У майбутньому телебачення дасть початок «індівідео» – мовленню у вузькому діапазоні, яке передає візуальні образи, адресовані одній людині [20].

В цієї логіці з'являється нова модель соціального устрою, де його члени створюють, поширюють, збирають, зберігають, обробляють, передають та обмінюються інформацією. Залишається відкритим питання державного впливу, сприяння або участі в цих процесах. Отже, проблематика формування та функціонування громадянського суспільства тісно пов'язана з інформаційним суспільством та інформацією.

Таким чином, можна зробити висновок про важливість інформаційно-комунікаційних технологій у соціальних трансформаціях. Відштовхуючись від положення, що медіа – це засоби комунікації між різними індивідами та їх групами задля передачі відповідної інформації, можна стверджувати, що саме створення умов для появи таких медіа є основною метою діяльності держави в цьому процесі. Сьогодні у світі є певний досвід формування взаємодії між державою та громадянським суспільством. Одним з таких шляхів державного втручання в інформаційній сфері є реалізація концепції сучасного суспільного мовлення.

Сучасні медіа, в цьому аспекті, можна визначити як універсальну технократичну платформу розповсюдження та обміну інформацією у суспільстві. Предметом впливу сучасних медіа є свідомість людини, узагальненою результативною ознакою такого впливу є соціальний медіа-концепт – своєрідне поєднання громадської думки та ідеї (ідеології), що змінює соціум в соціально-історичному розумінні. Соціальний медіа-концепт – сформоване в соціумі суспільне уявлення про інформаційну складову життєдіяльності, на основі якого створюються, реалізуються соціально-інноваційні інформаційно-комунікативні проекти [21].

Питаннями функціонування сучасного суспільного мовлення, ролі держави щодо створення та забезпечення діяльності опікуються як зарубіжні, так й вітчизняні фахівці. Так, Разуваєва О. О. доводить, що: «є тільки один спосіб мати реально незалежний мас-медіа, один спосіб змусити його служити не приватним політичним інтересам, а всьому суспільству – це створити ЗМІ, власником якого повинне стати все су-

спільство, яке визначить його концепцію, забезпечить матеріальну незалежність і дозволить журналістам працювати поза чийось політичними й ідеологічними настановами. ... Громадське мовлення – технічно та економічно автономне мовлення, яке служить суспільним інтересам, обслуговує все населення країни (регіону) на універсальній некомерційній основі» [22].

Такої ж думки дотримуються й фахівці Інституту Медіа Права: «Основою суспільного мовлення є те, що воно має здійснюватися в інтересах усього суспільства, а не в інтересах окремих його груп чи в інтересах держави. ... Суспільне мовлення незалежне і від інститутів держави, і від бізнесу. Саме держава зобов'язується дбати про таку незалежність, це здійснюється і у спосіб законодавчого закріплення принципів незалежності, і через особливості механізму управління та фінансування організацій суспільного мовлення. Як результат, суспільне мовлення для більшості країн Європи є важливим інститутом, який сприяє не лише забезпеченню інтересів суспільства, а й демократичному розвитку держави загалом» [23].

На останок наведемо визначення громадського мовлення Д.Мак-Квейла. У книзі «Теорія масової комунікації» він зазначає наступне: «Громадське мовлення (Public service broadcasting) – фінансована громадськістю неприбуткова система телерадіомовлення (в першу чергу європейська), яка має на меті задовольняти потреби всіх громадян у громадському спілкуванні» [24].

Розглядаючи проблематику створення інформаційно-комунікаційної взаємодії як необхідну умову функціонування громадянського суспільства, треба розглядати спочатку соціальний простір, як простір взаємодії різних соціальних груп і окремих агентів, здійсненні ними соціальних практик. Отже, для передачі соціально важливої інформації потрібен комунікаційний канал задля здійснення соціальних актів та соціальної взаємодії. Рівень розвитку комунікацій є тим критерієм суспільного прогресу, який забезпечується завдяки скороченню тривалості запровадження новацій, збільшенню швидкості їх циркуляції та появі нових автоматизованих систем, покликаних продукувати динамічні процеси розвитку суспільства.

Частиною соціального простору є медіа-простір, що організує соціальні практики й уявлення агентів, включених у систему виробництва та споживання масової інформації. Сьогодні за допомогою медіа-простору формується громадська думка яка є складовою у формуванні інформаційно-комунікаційної взаємодії членів громадянського суспільства. Сучасні медіа, в цьому аспекті, можна визначити як універсальну технократичну платформу розповсюдження та обміну інформацією у суспільстві. В ринкових умовах та в умовах існування багатьох форм власності, громадянське суспільство повинне мати незалежні мас-медіа власником якого повинно стати все суспільство, яке визначить його концепцію, забезпечить матеріальну незалежність і дозволить журналістам працювати поза чийось політичними й ідеологічними настановами. Головним суб'єктом який здатний створити відповідні умови та забезпечити відповідними механізмами існування і функціонування суспільних медіа є держава.

Висновки

Література

1. Барматова С. П. Громадянське суспільство в Україні: тенденції та загрози. Ринок праці та зайнятість населення. 2012. № 1. С. 27–29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/rpzn_2012_1_10. (дата звернення: 15.02.2018).
2. Бурдые П. О телевидении и журналистике; пер. с фр. Т. Анисимовой, Ю. Марковой; отв. ред., предисл. Н. Шматко. Москва : Фонд науч. исслед. «Прагматика культуры», Ин-т эксп. Социологии, 2002. 160 с.
3. Левин К. Теория поля в социальных науках: пер. с англ. Санкт-Петербург : Сенсор, 2000. 368 с.
4. Masuda Y. The Information Society as Post-Industrial Society Washington, 2005. 456 p.
5. Романенко Є. Комунікація як необхідна складова розвитку сучасного суспільства. Демократичне врядування. 2012. Вип. 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_18 (дата звернення: 15.02.2018).
6. Різун В. Начерки до методології досліджень соціальних комунікацій. Психолінгвістика. 2012. Вип. 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/psling_2012_10_44 (дата звернення: 15.02.2018).
7. Корнєєв В. М. Кваліфікація соціальнокомунікаційного підходу в науці про соціальні комунікації. Current issues of mass communication. 2013. Issue 14. С. 135–139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmk_2013_14_30 (дата звернення: 15.02.2018).
8. Ядранський Д.М. Сучасний медіа-простір як симулякр інформаційного середовища. Держава та регіони. Соціальні комунікації. 2013. № 2. С. 117–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drsk_2013_2_25/ (дата звернення: 15.02.2018).
9. Юдина Е.Н. Медиапространство как новая социологическая категория. Преподаватель XXI век. 2008. № 2. С. 151–154.
10. Бужимська К.О. Теорія модернізації: виникнення, розвиток, сучасний стан.. Вісник ЖДТУ № 2 (44). URL: <http://ven.ztu.edu.ua/article/download/95513/91873>
11. Bennett L. Grounding the European Public Sphere. Looking Beyond the Mass Media to Digitally. Mediated Issue Publics. I KFG Working Paper Series (43), Kolleg-Forscherguppe «The Transformative Power of Europe». Berlin: Freie Universität, 2012.
12. Fraser, N. (1990). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. Social Text. 25/26: 56-80. URL: <http://www.jstor.org/stable/466240> (дата звернення: 15.02.2018).
13. Ваттимо Дж. Прозрачное общество. М., 2003.
14. Висоцька О.Є. Віртуальна реальність та постраціональна комунікація в контексті становлення суспільства постмодерну. Гуманітарний часопис. 2007. № 4. С. 5-11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gumc_2007_4_3. (дата звернення: 15.02.2018).
15. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М., 2000.
16. Даниленко С. Громадянський вимір комунікаційної революції: Модернізація суспільних комунікацій від друкарського верстата до соціальних мереж : монографія. К.: ИМБ, 2010. 310 с.
17. Різун В. В. Теорія масової комунікації: підруч. для студ. галузі 0303 «Журналістика та інформація». К.: Видавничий центр «Просвіта», 2008. 260 с. URL: http://journalib.univ.kiev.ua/Teoriya_mas_com.pdf. (дата звернення: 15.02.2018).
18. Антонио Грамши Тюремные Тетради (избранное). URL: http://aleksandr-kommari.narod.ru/gramshi_tyuremnie_tetradi_izbrannoe_.htm. (дата звернення: 15.02.2018).
19. Готько О., Чайковська О., Наливайко Н. Соціальні Інтернет-мережі та віртуалізація суспільного життя. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Mir_2016_2_23.pdf. (дата звернення: 15.02.2018).
20. Тоффлер З. Третья волна. Москва: АСТ, 2004. 781 с.
21. Любимий В. Соціальний медіа-концепт у контексті формування комунікативної компетентності майбутніх фахівців. Вища освіта України. 2015. № 4. С. 67–73. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vou_2015_4_12. (дата звернення: 15.02.2018).
22. Разуваєва О. О. Громадські ЗМІ як спосіб подолання політичної ангажованості медіа. Актуальні питання масової комунікації. 2006. Вип. 7. С. 67-70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmk_2006_7_12. (дата звернення: 15.02.2018).
23. Європейські стандарти у галузі суспільного мовлення / За ред. Т. С. Шевченка, О. А. Сушко. К., 2010. 264 с.
24. Мак-Квейл Д. Теорія масової комунікації. Переклади з англійської Ольга Возьна, Галина Сташків. Львів: Літопис, 2010. 538 с.

УДК 35.08(477)

Андрій Заболотний

*аспірант НАДУ при Президентіві України, заступник голови
Національного агентства України з питань державної служби*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті дається визначення поняття «державна служба» з точки зору системного, діяльнісного, інституційного, правового, галузевого, управлінського підходів. Аналізується тлумачення поняття у законах «Про державну службу» 1993 р. та 2015 р. Узагальнюється дисертаційний наробок з тематики. Аналізується інститут державної служби як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій. Детально розглядаються поняття «правовий статус державного службовця», «проходження державної служби».

Ключові слова: державна служба, правове регулювання, правовий статус державного службовця, проходження державної служби.

Andriy Zabolotniy

*PhD student, NAPA under the President of Ukraine,
Deputy Head, National Agency of Ukraine for Civil Service*

THEORETICAL FUNDAMENTALS OF LEGAL REGULATION OF THE CIVIL SERVICE OF UKRAINE

In the article the definition of the term «civil service» is studied from the perspective of such approaches as: system approach, activity approach, institutional approach, legal approach, sectoral approach, managerial approach.

Regarding the legislative level, the term «civil service» is analysed in the Laws of Ukraine «On Civil Service» – December 16, 1993 and December 10, 2015.

Understanding civil service as a public institution and as an activity aimed at the direct realization of the functions of the state, three large areas in the system of state-service relations are distinguished: organization of the civil service system; formation of the status of a civil servant; mechanisms of civil service provision.

One of the parts of the article is devoted to the analysis of dissertations on the topic studied beginning with the first researches of this institute.

For instance, the institute of civil service (as an important factor in the regulation of public life and the realisation of state functions) is analysed, firstly, as measures established and guaranteed by the state on civil servants' behavior in the field of public administration. The changes of state-service relations were revealed and the transformed legal status of a civil servant was studied. The legal status of a civil servant consists of five groups of state-service norms defining duties, rights, restrictions, guarantees and economic provision.

It is concluded that the relevant rules determine the legal status of civil servants – the conditions and procedure for entry and the civil service career, official rights and duties, types of legal responsibility and encouragement, etc., in other words, the regulation of public-service relations.

Second, the legal status of a civil servant is, as it is noted, heterogeneous for all civil servants. It is determined by the branching of the civil service and the law.

Thirdly, the legal status of civil servants is characterized by: their rights and duties within the competence of the authorities; the activity of the civil servant is subordinated to the implementation of the tasks of the relevant body; the rights and duties are characterized by the interests of the service; the official exercising of rights and obligations is guaranteed by the law; the civil servants have the right to an official career; the restrictions on their public rights are caused by the efficiency of their activity; the civil servants are provided with certain privileges etc.

The notion «civil service provision» is studied. It is proposed to allocate the following stages of the civil service: 1) entry and appointment to the civil service position; 2) oath of a civil servant; 3) promotion of a civil servant; 4) evaluation of the results of the official activity; 5) raising the level of professional competence of civil servants; 6) termination of the civil service.

Key words: civil service, legal regulation, legal status of a civil servant, provision of civil service.

Андрей Заболотный

аспирант НАГУ при Президенте Украины, заместитель председателя
Национального агентства Украины по вопросам государственной службы

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

В статье дается определение понятия «государственная служба» с точки зрения системного, деятельностного, институционального, правового, отраслевого, управленческого подходов. Анализируется толкование понятия в законах «О государственной службе» 1993 г. и 2015 г. Обобщаются диссертационные наработки по тематике. Анализируется институт государственной службы как важный фактор регулирования общественной жизни и выполнения государственных задач и функций. Подробно рассматриваются понятия «правовой статус государственного служащего», «прохождение государственной службы».

Ключевые слова: государственная служба, правовое регулирование, правовой статус государственного служащего, прохождение государственной службы.

Постановка проблемы

Процес становлення та розвитку державної служби в Україні є складним і багатоаспектним. Він пов'язаний зі зміною інститутів державної влади, зміною законодавства, вимагає ефективного законотворчого процесу і насамперед зміни ментальності суспільства. Інститут державної служби грає значну роль у формуванні ефективної системи державного управління, що відповідає принципам публічного адміністрування ЄС, яка здатна виробляти і реалізувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики; надання якісних публічних послуг громадянам та забезпечення оптимального використання публічних фінансів [22]. Зважаючи на важливість державної служби в ефективному функціонуванні держави, її послідовного і сталого розвитку, першочерговими є питання щодо її проходження (прийняття на державну службу, проходження державної служби та її припинення). Аналіз чинного законодавства, науково-теоретичних напрацювань, державно-управлінської практики дає підстави стверджувати, що в цілому в Україні створено теоретичні засади стосовно вирішення цієї проблематики, які, у свою чергу потребують свого розвитку.

Мета

Мета статті – обґрунтування теоретичних засад сутності державної служби України, виходячи зі стану її правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Емпіричні дослідження фахових літературних джерел із означеної проблематики приводять до висновку, що виток теоретико-методологічних засад формування та розвитку державної служби варто шукати у працях вітчизняних та зарубіжних учених різних галузей знань. Вагомий внесок у дослідження проблем державної служби зробили вчені кінця ХХ – початку ХХІ ст.: М. Білинська, Ю. Битяк, Т. Бутирська, О. Валевський, Т. Василевська, І. Василенко, К. Ващенко, А. Гальчинський, Я. Гончар, Н. Гончарук, С. Дубенко, М. Іншин, А. Кірмач, С. Коник, С. Кравченко, Н. Липовська, В. Манохін, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Пахомов, Т. Пахомова, А. Рачинський, В. Романов, А. Сіцінський, С. Серьогін, В. Сороко, Ю. Старілов, І. Сурай, Є. Черноног, В. Чмига

та ін. Напрацьовані цими науковцями та практиками теоретичні положення можуть бути враховані при дослідженні державної служби крізь призму її правового врегулювання.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проведені дослідження дозволяють забезпечити аналіз сучасного стану й прогнозування майбутнього розвитку системи державної служби, вибір пріоритетних напрямів її реформування та модернізації, практичне розроблення цільових комплексних програм і стратегій управління нею. Зазначені завдання потребують свого правового врегулювання, а, відтак – теоретичного обґрунтування.

Виклад основного матеріалу

Державна служба як діяльність, спрямована на безпосередню реалізацію функцій держави, є компонентною системою, в яку входить безпосередньо держава в особі законодавчих та виконавчих органів, працівників – державних службовців та об'єктів, які надаються всі види послуг.

Щодо визначення поняття «державна служба» можна застосовувати «системний, діяльнісний», інституційний, правовий, галузевий, управлінський та інші підходи.

1. Системний підхід. Малиновський В. визначає державну службу як складову частину системи публічної служби, що у свою чергу, складається з цивільної та спеціальної служби. З одного боку, державна служба може виступати як державний і правовий соціальний інститут, що здійснює в межах своєї компетенції реалізацію функцій і завдань органів державної влади шляхом професійного виконання службовцями своїх обов'язків, з іншого – вона може розглядатися як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [11].

2. Діяльнісний підхід. Державна служба асоціюється, як правило, з публічною суспільно-корисною діяльністю. Ми погоджуємося з Ю. Оболенським і підтримуємо його думку, що під поняттям «служба» необхідно розуміти професійну діяльність, сферу діяльності, систему організацій, установ і підприємств,

соціально-правовий інститут, який покладає на осіб, які займаються службовою діяльністю, певні правові норми [15]. Цей підхід використовується у широкому тлумаченні терміну «державна служба» як виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, в інших організаціях [6]. Тобто, по суті, в деяких країнах вище наведене визначення поширюється на працівників освіти, науки, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, керівників державних підприємств та їх заступників.

3. Інституційний підхід. У вузькому розумінні «державна служба» визначається як інститут, що регламентує діяльність державних службовців в органах державної влади, які обіймають посади державної служби. Проте важко не погодитись із зауваженнями науковців, які критикують вузький підхід до трактування державної служби, оскільки служіння державі тут зводиться до служіння державному органу і відбувається отождолення понять «держава» і «державний орган» [11, с. 11]. Черноног Є.С. пропонує власне визначення державної служби: державна служба – це сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, які призначені для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства [23, с. 17].

4. Правовий підхід. Оболенський О.Ю. визначає державну службу як один із основних видів діяльності держави, пов'язаної з правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою [15, с. 61]. Більше того, за радянських часів поняття «державна служба» визначалося як «сукупність юридичних норм, що встановлюють правовий стан державних службовців, умови й порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності державних службовців» [10]. Подібне розуміння державних службовців і досі має місце в різних країнах світу, наприклад, у Франції, Великобританії, Канаді та інших. При цьому спостерігається досить різноманітне використання термінів – «державна служба» (state service), «публічна служба» (public service), «цивільна служба» (civil service), що несе в собі різний функціональний зміст.

5. Галузевий підхід. Науковці дають різні варіанти визначення терміну «державна служба». Найчастіше він тлумачиться саме як вид діяльності, але цей термін може розглядатися також як галузь науки, права, законодавства [2, с. 25–30.]. Дубенко С. пропонує розглядати державну службу як систему органів держави, кожен з яких відповідно до предмету його компетенції може бути названий службою [7, с. 5].

6. Управлінський підхід. Битяк Ю. розглядає державну службу як складову соціального управління, оскільки прийнято поділяти соціальне управління на громадське, що здійснюється органами місцевого самоврядування та державне, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності – виконання особливої правової сфери – адміністративного права [6]. Серьогін С. розглядає державну службу як форму, механізм, засіб реалізації державою владних функцій, що у своїй гносеологічній основі поєднує велику

кількість сфер знання таких, як політологія, правознавство, соціологія або філософія влади [21, с.37].

В Україні на законодавчому рівні термін «державна служба» вперше легалізувався із прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. У ньому «державна служба» в Україні визначалася як професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [18].

У Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII міститься більш розширене визначення терміну: «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [19].

Виходячи з розуміння державної служби як публічного інституту і розуміння державної служби як діяльності, спрямованої на безпосередню реалізацію функцій держави, можна виділити для порівняння три великі сфери в системі державно-службових відносин:

- 1) організація системи державної служби;
- 2) формування статусу державного службовця;
- 3) механізми проходження державної служби.

Лібералізація всіх сфер суспільного життя в Україні, яка детермінується європейським вектором стратегічного розвитку держави, вплинула і на переосмислення сутності державної служби, що в теперішній час здебільшого розуміється як сервісна і регуляторна діяльність державних службовців. Власне, зміст поняття «державна служба» чітко визначений у Законі України «Про державну службу» [11] як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави».

Захищена Битяком Ю. П. в 2006 р. дисертація справедливо вважається першою спробою комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки дослідити проблемні питання організації і правового забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення [6]. Саме в ній були здійснені спроби розмежування таких ключових понять, як «посадова особа», «службова особа», «державний службовець», «політична посада», «публічна служба», «патронатна служба» тощо. Обґрунтовуючи необхідність ухвалення нового Закону України «Про державну службу», науковець наголошує на важливості законо-

давчого визначення цих понять, однак конкретних пропозицій з даного приводу не надає [5, с. 379].

Балух Д. В. та Кравченко О. О. основну увагу зосередили на аналізі проблемних аспектів управління державною службою. У своєму науковому доробку Д. В. Балух робить акцент на дослідженні теоретичних та організаційно-правових засад управління державною службою в Україні. Результатом його наукових пошуків стало розмежування понять «служба», «публічна служба» і «державна служба», «управління державною службою» і «управління персоналом державної служби»; з'ясування сутності та правової природи державної служби як об'єкта державного управління; визначення поняття, складу та різновидів державно-службових правовідносин; з'ясування цілей, завдань, функцій та принципів управління державною службою [3]. Рукопис О. О. Кравченка (присвячений аналізу організаційно-правових аспектів управління державною службою) зосереджується на узагальненні історичного досвіду організації та нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні; визначенні теоретико-методологічних засад управління державною службою, в тому числі його цілей, завдань, основних принципів і функцій; характеристиці форм і методів управління державною службою; аналізі сучасного стану правового забезпечення управління державною службою; характеристиці системи органів управління державною службою, їх функцій, структури, компетенції та напрямків розвитку; з'ясуванні сутності і значення політики якості, основних шляхів її впровадження в практику управління державною службою; узагальненні зарубіжного досвіду управління державною службою, виявленні основних підходів та напрямів його реформування; визначенні основних шляхів удосконалення організаційно-правових засад управління державною службою України тощо [10, с. 5–6]. Проте, так само як і Ю. П. Битяк та Д. В. Балух, О. О. Кравченко акцентує увагу на комплексному характері інституту державної служби. Зокрема, зазначає, що «як об'єкт управління, державна служба в Україні – це складне комплексне утворення, яке вбирає в себе багато аспектів свого існування», «з юридичної точки зору вона є комплексним міжгалузевим інститутом, що включає в себе норми різних галузей права» [10, с. 88].

Продаєвич О. С. у своїй дисертації основну увагу зосереджує на аналізі організаційно-правових аспектів проходження державної служби в Україні: визначає роль і місце її проходження; аналізує чинне законодавство та формулює пропозиції щодо його удосконалення; уточнює поняття та елементи проходження державної служби, здійснює розмежування понять «проходження державної служби» і «просування по державній службі»; обґрунтовує значення державної посади для проходження державної служби; встановлює процесуальні засади проходження державної служби та виокремлює їх види; встановлює органи управління проходженням державної служби, визначає їхні повноваження; з'ясовує поняття, сутність, види та етапи службової кар'єри, її місце і роль у проходженні державної служби тощо [20, с. 5].

Відомо, що будь-який процес, що здійснюється в межах державного управління, потребує обов'язково правового регулювання. Найбільш ґрунтовне дослідження сутності та особливостей нормативно-право-

вого регулювання службово-трудових відносин державних службовців проведено М. І. Іншиним [8, с. 6–9], який перший серед сучасних вітчизняних дослідників проаналізував інститут державної служби (як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій) крізь призму трудового права. Як зазначає М.І.Іншин, по-перше, – це встановлені і гарантовані державою заходи необхідної і можливої поведінки державного службовця в сфері державноуправлінської діяльності. Зі зміною державно-службових відносин трансформується і правовий статус державного службовця (наприклад, підвищення, пониження, звільнення, відставка, вихід на пенсію). Основу правового статусу державного службовця складають п'ять груп державно-службових норм, що визначають обов'язки, права, обмеження, гарантії та економічне забезпечення. Тобто, відповідні норми визначають правовий статус державних службовців – умови і порядок вступу і проходження державної служби, посадові права і обов'язки, види юридичної відповідальності та заохочення тощо, іншими словами – регулюють державно-службові відносини. Також автор пропонує, у вищенаведеному визначенні, замінити економічне забезпечення на соціальне забезпечення, що є більш точним і коректним, та відповідає термінам в нормативно-правових актах, котрі регулюють питання у сфері державної служби. По-друге, правовий статус державного службовця, як зазначається, є неоднорідним для всіх державних службовців, що обумовлюється розгалуженістю апарату державної служби та законодавства. По-третє, правовий статус державних службовців характеризується наявністю адміністративно-правового статусу, що полягає в тому, що:

- їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі;
- діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідних орган, і носить офіційний характер;
- службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідністю якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити;
- здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;
- вони мають право на службову кар'єру;
- передбачені обмеження їх загально громадських прав з метою ефективності службової діяльності;
- для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень.

Певна посада державного службовця є базою для характеристики його адміністративно-правового статусу [8].

Державні службовці як співробітники державного органу фактично перебувають на службі у держави і виконують її завдання та функції. Саме вони є останньою ланкою державного-управлінського механізму, через яку реалізується державна влада, втілюються в життя управлінські рішення. Таким чином, держава набуває реальності та сили завдяки персоналу (кадровому складу) своїх органів [9, с. 139–140].

Дубенко С.Д. зазначає, що державний службовець має певне правове становище, тобто правовий статус, що за її визначенням, є сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності що встановлені законодавством і гарантовані державою [7].

Ноздрачов О.П. окреслює, що під правовим статусом державних службовців розуміється встановлене й гарантоване державою особливе положення державного службовця, який виконує службові обов'язки, що є закріпленні за певною посадою [14].

На підставі аналізу вище наведених наукових поглядів, пропонується така модель поділу правового регулювання статусу державних службовців: вертикальний поділ правового регулювання статусу державних службовців і горизонтальний. Вертикальний поділ державних службовців за правовим статусом полягає в розмежуванні державних органів за рівнем юрисдикції (центрального, обласного, районного рівні). Горизонтальний поділ державних службовців за правовим статусом згідно груп оплати праці (від спеціаліста до керівника державного органу).

Наступне поняття, що є не менш важливим для нас та має прямий вплив на правовий статус державного службовця, – це «проходження державної служби». Ноздрачов О. П. термін «проходження державної служби» розглядає як будь-які переміщення на державній службі після первинного призначення на державну посаду (прийняття на державну службу) [14]. Нечипоренко В. С. [13] розглядає процес проходження державної служби як складову частину державної служби та реалізацію її соціальних функцій. Тобто це система дій та організаційних заходів, які спрямовані на реалізацію принципу рівного доступу до державної служби, визначають порядок і підстави прийняття на державну службу, випробування, виконання посадових повноважень, заохочення та застосування дисциплінарних стягнень, присвоєння класних чинів, проведення конкурсів, атестацій, а також припинення державної служби [16, с. 5–6]. Проходження державної служби ґрунтується на ключових, вихідних засадах державної служби, зокрема законності, верховенства права, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності. Саме на дотримання цих та інших принципів спрямована процедура проходження державної служби.

Оскільки будь-який процес, що здійснюється в межах державного управління, потребує обов'язково правового регулювання, проходження державної служби означає, що кожна її стадія повинна бути чітко регламентована. Відтак для з'ясування, які процеси регулюються адміністративно-правовими нормами, варто визначити стадії проходження державної служби. Не будемо спростовувати твердження з приводу того, що є певні дискусії та спори щодо стадійності проходження державної служби. Так, О. П. Корень під проходженням державної служби розуміє систему юридичних фактів, що приводять до виникнення, зміни та припинення державно-службових відносин. Це – прийняття (зарахування) на державну службу, атестація, переміщення, стимулювання службової діяльності працівників, відповідальність державних службовців, припинення державної служби [1, с.132]. Але при та-

кому формулюванні відсутнє розмежування етапів проходження державної служби та методів державного управління (наприклад, стимулювання та відповідальність державних службовців є методами впливу на державного службовця в процесі реалізації його завдань та функцій, проте це не є етапами проходження державної служби). Бахрах Д. М. зазначає, що проходження державної служби – це динаміка службового статусу особи, яка обіймає державну посаду, тобто її кар'єра [4, с. 241]. У свою чергу, П. Т. Павленчик під проходженням державної служби розуміє організаційно-правовий процес (від добору кадрів, юридичного прийняття на державну службу і виникнення державно-службових відносин, подальшого просування по службі до її припинення), що забезпечує реалізацію правового статусу державного службовця, комплектування якісного складу державних службовців та виконання ними посадових обов'язків [17, с.5]. Етап просування по службі ми визначаємо як найбільшу за відрізком часу складну підсистему проходження державної служби в Україні, що поділяється на менші компоненти (служба на окремих посадах, у певній категорії посад, з відповідним рангом тощо), для яких характерні практично всі елементи проходження державної служби. Мірошниченко Я. В., розглядаючи етапи проходження державної служби в окремих органах державної влади, визначає такі: 1) вступ на державну службу, що включає в себе збір необхідної інформації, випробувальний термін, укладення контракту (договору), складання присяги; 2) присвоєння спеціального звання та переміщення по службі; 3) просування по службі (кар'єрне зростання), атестація, професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації; 4) застосування по відношенню до державного службовця заходів заохочення та стягнення; 5) припинення служби в державних органах [12, с. 234–236].

Ми, у свою чергу, проаналізувавши Закон України «Про державну службу», пропонуємо виділити такі етапи проходження державної служби: 1) вступ на державну службу (призначення на посаду державної служби); 2) прийняття присяги державного службовця; 3) просування державного службовця по службі; 4) оцінювання результатів службової діяльності; 5) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; 6) припинення державної служби.

Висновки

Державна служба, ґрунтуючись на основних завданнях правової держави, формує та реалізовує державну політику із забезпечення цілісності та стійкості основних засад держави, виконання вимог Конституції і Законів України, верховенства права, законності забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції, викорінення бюрократизму, корупції та інших негативних явищ на шляху до доброчесності.

Враховуючи викладене, можна погодитись, що державна служба є цілим самостійним інститутом в рамках галузі адміністративного права, оскільки за своїм змістом та суттю державна служба в особі спеціально уповноважених осіб здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади та управління шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави

і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків. Інститут державної служби є досить великим системним утворенням з багатьма видами та напрямками діяльності, суб'єктами та об'єктами різних рівнів управління, зв'язками внутрішніми – між ними і зовнішніми – з іншими соціальними системами. Методологічне обґрунтування державної служби сприяє виробленню у державних службовців почуття відповідальності за виконання своїх посадових обов'язків, громадянської свідомості та громадянського обов'язку.

Література.

1. Административное право России. Ч. 1. Государственное управление и административное право: учеб; под ред. А. П. Коренева. Москва: Щит, 2002. 300 с.
2. Аксютін О. Б. Професійна підготовка персоналу ОВС: Адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 194 с.
3. Балух Д. В. Управління державною службою в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 224 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. Москва: НОРМА, 2002. 623 с.
5. Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. та ін. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і ф-тів.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
6. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук. Харків, 2006. 419 с.
7. Дубенко С. Д. Державна служба в Україні : навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 168 с.
8. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... доктора юрид. наук. Харків, 2005. 452 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
10. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 213 с.
11. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
12. Мирошниченко Я. В. Этапы прохождения государственной службы в таможенных органах. *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. Тула, 2008. № 1. С. 233–237.
13. Нечипоренко О. Сунь-Цзы: «Шпион – сокровище для государства». *Служба безопасности: новости разведки и контрразведки*. 1993. № 4. С. 12–13.
14. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учеб. для подгот. гос. служащих. Москва: Статут, 1999. 592 с.
15. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2003. 465 с.
16. Оболенський О. Ю., Сороко В. М. Проходження державної служби: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2008. 91 с.
17. Павленчик П. Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.наук з держ. управл. Київ, 2001. 17 с.
18. Про державну службу : закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.
19. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
20. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 238 с.
21. Серьогін С. М. Державний службовець у взаємовідносинах влади і суспільства : дис. д-ра наук з держ. упр. Київ, 2004. 371 с.
22. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua>
23. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.

Наталія Колісниченко

завідувач кафедри української та іноземних мов

ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент

ЗАСТОСУВАННЯ МОДЕЛЕЙ ІНШОМОВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ В ПІДГОТОВЦІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті аналізуються моделі іношомовної комунікативної компетентності та особливості їх застосування в підготовці публічних службовців. Визначаються чотири компоненти комунікативної компетентності: граматичні (або лінгвістичні) компетенції; соціолінгвістична компетенція; компетенція дискурсу (дискурсивна компетенція); стратегічна компетентність. Окремо виділяється також діяльнісна компетенція. Розглядаються основні моменти, які сприяють переосмисленню навчання. Робиться висновок про необхідність розвитку методики викладання іноземної мови, нового, більш системного підходу до комунікативного викладання іноземної мови.

Ключові слова: комунікативна компетентність, моделі іношомовної комунікативної компетентності, граматичні (лінгвістичні) компетенції, соціолінгвістична компетенція, компетенція дискурсу (дискурсивна компетенція), стратегічна компетентність, діяльнісна компетенція.

Natalia Kolisnichenko

Head of Ukrainian and Foreign Languages Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent

APPLICATION OF FOREIGN COMMUNICATION COMPETENCE MODELS IN THE TRAINING OF PUBLIC SERVANTS

In the paper the possibilities for application of foreign communication competence models in the training of public servants are analyzed. The purpose of the article is to study the models of foreign language communication competence and reveal the peculiarities of their application in the training of public servants. The various models of foreign communication competence are analyzed.

The first model of communicative competence, the purpose of which was the educational goals in teaching the second (non-native) language, is associated with the names of M. Canale and M. Swain who defined four components of communicative competence: 1. Grammatical competence (also referred to as «linguistic competence») - knowledge of «language code» (the grammar rules, the vocabulary, the pronunciation, the spelling, etc. as well as the sentence patterns and types, the constituent structure, the morphological inflections).

2. Sociolinguistic competence refers to the speaker's knowledge of how to express the message appropriately within the overall context of communication. It is the skill of the «socio-cultural code» in language use (appropriate use of the vocabulary, politeness and style in a particular situation).

3. Competence of discourse (discursive competence) concerns the selection, sequence, and arrangement of words, structures to achieve a unified genre-sensitive spoken or written text (for example, political language, poetry).

4. Strategic competence - knowledge of verbal and non-verbal communication strategies that enable learners to overcome difficulties in the emergence of communication barriers and increased communication efficiency.

The so called «actional competence» in the structure of foreign communication is also defined. Actional competence can be described as the ability: to perform speech acts and language functions, to recognize and interpret utterances as (direct or indirect) speech acts and language functions, and to react to such utterances in a proper manner.

Nowadays, there are three main issues that contribute to the rethinking of learning: communicative competence has two aspects - theoretical knowledge and practical use; communicative (spoken) use of language; peculiar «bricks» of the components of communicative competence are features of language.

Communicative competence has two facets: knowing and doing. That is, it combines knowledge (linguistic, discourse, actional, sociolinguistic, and strategic) with the ability to put this knowledge into practice. This requires the development of a foreign language teaching methodology, a new, more systematic approach to CLT, taking into account the described three issues. This task is difficult, but such a «reform» of the methodology of language learning is possible. Some new approaches to the acquisition of linguistic skills are considered, regarding the training of public servants.

Key words: communicative competence, models of foreign language communicative competence, grammatical (linguistic) competencies, sociolinguistic competence, competence of discourse (discursive competence), strategic competence, actional competence.

Наталія Колісниченко

заведуючий кафедрою українського та іноземних мов

ОРИГУ НАГУ при Президенті України, к.гос.упр. доцент,

ПРИМЕНЕНИЕ МОДЕЛЕЙ ИНОЯЗЫЧНОЙ КОММУНИКАТИВНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ В ПОДГОТОВКЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ

В статье анализируются модели иноязычной коммуникативной компетентности и особенности их применения в подготовке публичных служащих. Определяются четыре компонента коммуникативной компетентности:

© Колісниченко Н. М., 2018.

грамматические (или лингвистические) компетенции; социолингвистическая компетенция; компетенция дискурса (дискурсивная компетенция); стратегическая компетентность. Отдельно выделяется также деятельностная компетенция. Рассматриваются основные моменты, которые способствуют переосмыслению обучения. Делается вывод о необходимости развития методики преподавания иностранного языка, нового, более системного подхода к коммуникативному преподаванию иностранного языка.

Ключевые слова: коммуникативная компетентность, модели иноязычной коммуникативной компетентности, грамматические (лингвистические) компетенции, социолингвистическая компетенция, компетенция дискурса (дискурсивная компетенция), стратегическая компетентность, деятельностная компетенция.

Постановка проблеми

Темпи і характер суспільного розвитку, зростаючі масштаби міжнародних зв'язків та широкої вербальної міжкультурної комунікації, інтернаціоналізації сфер життя сприяють активізації іншомовної компетентності серед фахівців різних сфер діяльності. Підвищення інтересу до накопиченого людством інтелектуального багатства роблять іноземну мову не просто цікавою навчальною дисципліною, а й необхідним засобом для діалогу культур, здійснення спільних науково-технічних проєктів з іншими країнами, що є необхідною умовою інтеграції України в світову наукову, економічну, освітню систему; налагодження громадських, трудових і особистих зв'язків з іншими народами. Особливої актуальності набуває професійно-орієнтований підхід до вивчення іноземної мови публічними службовцями (державними службовцями і посадовцями місцевого самоврядування); який передбачає формування у них здатності іншомовного спілкування в конкретних професійних, ділових, наукових сферах і ситуаціях з урахуванням особливостей професійного мислення. Саме тому в середовищі публічних службовців різко підвищується мотивація вивчати іноземну мову. У зв'язку з цим актуалізується завдання ефективного використання різних моделей іншомовної комунікативної компетентності (ІКК) у їхній підготовці.

Мета

Мета статті – проаналізувати моделі іншомовної комунікативної компетентності та особливості їх застосування в підготовці публічних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Загальні аспекти комунікативної компетентності вивчали: І. Зимня, Н. Ключова, В. Куніцина, Н. Казаринова, Ю. Турчанінова та ін. (див. [1]). Питання структури комунікативної компетентності досліджували Н. Гез, М. Кенел та М. Свейн, К. Кін, Р. Кліффорд, С. Савиньон, А. Палмер, В. Топалова та ін. (див. [7, 14]). Визначенням сутності іншомовної комунікативної компетентності займалися: М. Берізько, Н. Бідюк, Т. Власенко, І. Єременко, В. Каламаж, Н. Костенко, С. Ніколаєва, І. Ставицька, Тинкалюк, О. Чорна та ін. (див. [3, 5]). Моделі ІКК стали предметом досліджень Т. Костюкової [2], Н. Хомякової [4] та ін. Однак поза увагою дослідників залишилося питання застосування моделей ІКК у підготовці управлінських кадрів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз існуючої системи іншомовної підготовки публічних службовців приводить до висновку про вплив двох факторів: висока диференціація стартового рівня володіння іноземною мовою у студентів/слухачів спеціальності «Публічне управління і

адміністрування», що вимагає індивідуального підходу в процесі розвитку ІКК; складна багатокomпонентна природа ІКК, що зумовлює її міждисциплінарний характер. Ті, хто вступають на спеціальність, вже мають відповідний рівень володіння іноземною мовою, який значним чином відрізняється. Це так звана мова загального ужитку, універсального призначення (General Language). У процесі вивчення дисципліни «Іноземна мова» студент/слухач розвиває свої компетенції володіння General Language і одночасно оволодіває мовою спеціального призначення (мовою професійного спрямування, мовою спеціальності) – Language for Specific Purposes (LSP). Для того, щоб втілити індивідуальний, особистісно-орієнтований підхід до навчання повним чином, виділяється і формалізується особистісна модель студента/слухача, що дозволяє контролювати розвиток професійно значущих якостей і враховувати поточний рівень їх розвитку в процесі навчання [21] (в тому числі, в окремо взятому процесі розвитку ІКК). На сьогодні в системі підготовки публічних службовців існує протиріччя між вимогами суспільства, що об'єктивно зростають по відношенню до управлінців (щодо вирішення проблем розвитку їхньої комунікативної компетентності), з одного боку, і недостатньої практичної розробленості методів, прийомів та моделей комунікативної підготовки засобами іноземної мови, з іншого боку.

Виклад основного матеріалу

Потреби у викладанні публічним службовцям іноземної мови професійного спрямування (як вимоги відповідного рівня професіоналізму публічних службовців) зумовлені низкою процесів, що відбуваються в країні:

- просування в країні економічних, соціальних реформ і реформ у сфері державного будівництва;
- створення відкритої системи неперервного професійного навчання публічних службовців;
- розвиток інформатизації підготовки публічних службовців;
- інтеграційні процеси, пов'язані з входженням вітчизняної системи публічного управління у світовий адміністративний простір тощо.

Іншомовна підготовка публічних службовців – це складний і багатогранний процес, ефективність якого багато в чому залежить від рівня його осмислення. Організація іншомовної підготовки вимагає усвідомлення сутності: діяльності державного службовця; іншомовної підготовки; особливостей іноземної мови професійного спрямування; методології освітнього процесу.

Традиційно викладання іноземних мов здійснювалося в основному двома способами:

а) як пряма діяльність, спрямована на розвиток граматичної компетенції шляхом передачі нової інформації, в першу чергу граматичних правил та лексики;

б) як непряма діяльність, спрямована на заохочення всіх інших компонентів комунікативної компетенції, шляхом створення та управління комунікативними ситуаціями в класі (наприклад, рольові ігри або проблемні завдання).

Одним із способів ефективного долаття різноманітних протиріч і труднощів у практиці професійного навчання публічних службовців є використання моделей колективної взаємодії (комунікації) під час вивчення іноземної мови, які дозволяють тим, хто навчається, вдосконалювати їхню мовну практику, забезпечити диференціювання навчання (з врахуванням здібностей тих, хто навчається, їхнього рівня підготовки та професійних інтересів). Адже активізація можливостей кожного в процесі спільної пізнавальної діяльності на заняттях сприяє розвитку комунікативної компетентності та всіх її компонентів.

З моменту його введення в лінгвістичний дискурс поняття комунікативної компетенції постійно змінювалася та адаптувалося до контексту його використання. Цей процес супроводжувався змінами тлумачення поняття, та його варіаціями. Так, замість терміну «комунікативна компетентність», почали використовуватися (як такі, що співіснували або були абсолютно новими) терміни, наприклад, «мовні знання – language proficiency», «комунікативні знання – communicative proficiency», «комунікативні мовні навички – communicative language ability», «комунікативна мовна компетенція – communicative language competence» тощо. Як бачимо, нові визначення були дуже близькими за значенням до поняття комунікативної компетенції (визначені як «знання, вміння, навички»). Це демонструє, що теоретики, особливо в галузі прикладної лінгвістики, після багатьох років теоретичних та емпіричних досліджень комунікативної компетенції дійшли висновку, що компетентний користувач іноземної мови повинен володіти не тільки знаннями про мову, а й навичками та вміннями активувати ці знання в комунікативному середовищі. З огляду на це вибудовувалися моделі іншомовної комунікативної компетентності як поєднання різного набору складових.

Перша модель комунікативної компетентності, метою якої були освітні цілі вивчення другої (не рідної) мови, пов'язана з іменами М.Каналі і М.Свейна [7] і визначала чотири компоненти комунікативної компетентності.

1. Граматичні (або лінгвістичні) компетенції – знання «мовного коду» (граматичні правила, словниковий запас, вимова, орфографія тощо).

2. Соціолінгвістична компетенція – майстерність «соціокультурного коду» використання мови (відповідне застосування словникового запасу, ввічливість та стиль в конкретній ситуації).

3. Компетенція дискурсу (дискурсивна компетенція) – здатність поєднувати мовні структури з різними типами текстів (наприклад, політична мова, поезія).

4. Стратегічна компетентність – знання вербальних та невербальних комунікаційних стратегій, які дозволяють тим, хто навчається, долати труднощі при появі бар'єрів комунікації та підвищення ефективності спілкування.

Розглянемо їх більш детально.

1. Граматична компетентність (лінгвістична компетентність) історично є найбільш дослідженою складовою моделі комунікативного навчання іноземній мові (Communicative language teaching – CLT). Це знання системи мови, правил функціонування мовних одиниць, вміння сприймати думки інших людей і виражати власні, здатність розуміти (продувати) необмежене число правильних в мовному відношенні ідей за допомогою засвоєних мовних знаків і правил їх поєднання. Лінгвістична компетентність включає такі інструменти комунікації, необхідні для реалізації спілкування як усного, так і письмового: шаблони та типи речень, складові структури висловлювань, морфологічні складові та словниковий запас, фонологічні та орфографічні системи. Відповідно, лінгвістична компетентність має такі рівні: фонологічний (інтонація, ритм тощо), лексико-семантичний (словниковий запас) та граматичний (структура слів, способи їх поєднання тощо). У минулому лінгвістична компетентність часто була головною метою вивчення іноземної мови. Проте, з часом, на практиці, щоб забезпечити належне врахування соціальних та умовно-функціональних аспектів мовлення, прихильники комунікативного підходу дійшли висновку, що лінгвістична компетентність формується як така внаслідок залучення тих, хто навчається, до активної комунікативної діяльності [15]. Прикладна лінгвістика потребувала нового підходу до комунікативного навчання через визнання того, що лінгвістична компетентність не виникає сама по собі, вона інтегрується з іншими компетенціями. Це означає, що лінгвістичні ресурси є необхідною навчальною метою в будь-якому інтерактивному методі. Для цього викладачі іноземної мови та розробники методичних матеріалів повинні мати відповідну підготовку з методики викладання іноземної мови; з інтеграції лінгвістичної системи мови, якій вони навчають, з іншими компонентами моделі комунікативного навчання; з трансформації цих знань в педагогічну діяльність. Лінгвістична компетентність стосується також взаємозв'язку граматики та лексики. У практиці вивчення мов ця взаємодія визначається терміном «використання» (граматичних формул та лексичних одиниць).

2. Соціолінгвістична компетенція – це здатність висловлювати і розуміти речення з такою формою і таким значенням, які відповідають даному соціолінгвістичному контексту акту комунікації. Іншими словами, цей аспект комунікативної компетенції стосується прагматичних факторів, пов'язаних з варіаціями використання мов. Ці фактори є складними та взаємопов'язаними, що впливає з того, що мова не є простою комунікативною системою кодування, а є також невід'ємною частиною ідентичності особистості та найважливішим каналом соціальної організації, культури суспільства, в якому вона використовується.

Мова невіддільна від часу, в якому вона використовується. Для того, щоб правильно використовувати цей тип компетенції, необхідні вміння розуміти різні вирази в залежності від ситуації, в якій ми знаходимося.

Як зазначає Д. Нунан [16, с. 23], «мова є одночасно глибоко особистісним і все ще дуже соціальним процесом». Ті, хто вивчає другу (іноземну) мову, стикаються з такою проблемою: як тільки вони вперше намагаються спілкуватися іноземною мовою, їхні перші спроби

можуть бути невдалими без знання культури, поза соціально-культурним контекстом. Ті, хто вивчає мови, повинні знати те, що «соціальні» або «культурні» помилки інколи призводять до більш серйозних проблем спілкування, ніж лінгвістичні помилки.

Складовими соціолінгвістичної компетенції є такі основні категорії:

- соціальні контекстуальні фактори, пов'язані з учасниками взаємодії та комунікативною ситуацією. Відомо, що вік, посада (професія, звання та громадська позиція) учасників комунікації, стан (соціальний стан), їхні відносини з іншими (як з точки зору влади, так і впливу) визначають, як вони говорять і як говорять з ними [6; 18];
- ситуаційні фактори включають часові та фізичні аспекти взаємодії (час і тривалість, місце розташування), а також соціальний вимір ситуації (наприклад, офіційний прийом);
- стилістичні фактори.

Соціокультурні чинники включають три основні компоненти:

- соціокультурну основу суспільства, мова якого вивчається; усвідомлення основних розбіжностей у діалекті та розуміння міжкультурності. Віддоусон Х. [22] визначає їх як «схематичне знання», яке доповнює «системне знання» мовного коду; він стверджує, що в комунікації в реальному житті системні знання підкоряються схематичним. Відповідні знання про життя та традиції суспільства, мова якого вивчається, є необхідною умовою для успішного спілкування з його членами. Знання основних відмінностей діалектів особливо важливе для такої мови, як англійська, в якій існує декілька її регіональних різновидів, що значно відрізняються;
- невербальні комунікативні фактори. Як зазначає А. Пеннікук [17], «дії говорять голосніше, ніж слова», причому невербальне спілкування несе значну частку соціального значення. Оскільки невербаліка працює значною мірою на рівні неусвідомого, ті, хто вивчає іноземну мову, можуть навіть не зрозуміти, що деякі проблеми комунікації можуть бути спричинені невідповідними невербальними сигналами.

3. Дискурсивна компетенція – здатність побудови цілісних, зв'язних і логічних висловлювань (дискурсів) різних функціональних стилів в усній і письмовій мові на основі розуміння різних видів текстів при читанні й аудіюванні; передбачає вибір лінгвістичних засобів залежно від типу висловлювання, ситуації спілкування, комунікативних завдань. Включає в себе навички, пов'язані з інтерпретацією повідомлень і передачею безлічі типів комунікацій в різних обставинах. Зміст повідомлення має бути цілісним і зв'язним. Іншими словами – це вміння того, хто навчається, користуватися певними стратегіями для конструювання та інтерпретації тексту, знання особливостей, властивих різним типам дискурсу.

Зв'язність мови – це складова дискурсивної компетенції, найбільш тісно пов'язана з лінгвістичною (граматичною) компетентністю [11]. Вона стосується елементів, які допомагають формувати текст (займенники, вказівні слова, артиклі та інші маркери, що сприяють текстовій кореляції у письмовому та усному

дискурсі; заміни та тире, що дозволяють уникати непотрібних повторів; сполучники та прийменники для зв'язування слів у реченнях; слова та словосполучення, що відносяться до морфології та семантики; паралельні структури тощо).

Зміст дискурсивної компетенції формують її компоненти:

- знання про предмет комунікації і його вербалізація в дискурсі. Предмет комунікації – це фрагмент дійсності (факт, подія, явище тощо), який знаходить безпосереднє відображення в письмовому дискурсі і є значимим для автора. Іншими словами, це володіння максимально повною інформацією про учасників комунікації, просторово-часові характеристики явищ, подій, що мають відношення до пропонованої інформації і т. ін.;
- знання типів взаємодії залежно від комунікативної ситуації, від обставин, в яких знаходяться ті, хто спілкується;
- усвідомлення комунікатором самого себе;
- знання про те, як вербалізуються ті чи інші типи взаємодії, як актуалізуються ролі за допомогою мовних засобів відповідно до комунікативної ситуації;
- знання жанрового розмаїття текстів, які не є однорідними за своєю суттю, а виступають як синтезовані.

4. Стратегічна компетенція – це здатність ефективно брати участь в спілкуванні, обираючи правильну стратегію дискурсу. Стратегічна компетенція допомагає вибудовувати ефективні комунікації і виправляти помилки, не порушуючи хід розмови. Включає різні тактики, що дозволяють уникнути довгих пауз у розмові і невдалої інтерпретації сказаного. Також містить невербальну мову (жести, позу, міміку). Стратегічна компетенція як вміння заповнювати прогалини в знанні мов, з огляду на соціальний досвід спілкування в іншомовному середовищі, а також здатність формувати стратегії мовної поведінки, може бути концептуалізована як знання та компетенція у використанні стратегій комунікації. Зазвичай виділяють три функції використання стратегій: а) лексична – подолання проблем, пов'язаних з реалізацією вербаліки, наприклад, уникнення лексичних проблем шляхом компенсації незнання того чи іншого слова; б) змістовна – подолання проблем, пов'язаних з частковим або повним нерозумінням змісту розмови шляхом виправлення помилок чи уточнення змісту поняття; в) компенсаторна – продовження спілкування, незважаючи на труднощі у розмові шляхом використання різних пристроїв.

Стратегії допомагають тим, хто навчається, долати проблеми, які виникають під час спілкування, бути своєрідною «першою допомогою». Ми вважаємо, що підготовка зі стратегічних комунікацій повинна займати важливе місце в навчальних програмах з вивчення мов публічними службовцями.

Виділяється також діяльнісна компетенція у складі іншомовної комунікації.

Діяльнісна компетенція може бути описана як здатність: а) виконувати мовні дії та мовні функції, б) розрізняти та інтерпретувати висловлювання як (прямі або непрямі) мовні акти та мовні функції, в) реагувати на такі висловлювання належним чином. Це спромож-

ність розуміти та підтримувати комунікацію – інтерпретація та виконання мовних функцій (схвалення, згода/незгода, прогнозування, надання пропозицій і т. ін.). Діяльнісна компетентність є важливою частиною інтерактивних знань у вивченні іноземної мови. Частота, з якою виконуються мовні функції, призвела до високо стилізованих форм, фіксованих фраз, процедур і стратегій у кожній мові. Система мовних функцій традиційно була найбільш розвиненою лінгвістичною складовою навичок комунікативної компетенції в комунікативному навчанні. Інколи діяльну компетенцію називають прагматичною (вміння передавати комунікативні повідомлення відповідно до соціально-значимого контексту).

На сьогодні існують три основні моменти, які сприяють переосмисленню навчання.

1. Комунікативна компетенція має два аспекти: теоретичні знання та практичне використання. Тобто вона поєднує в собі – знання (мовні, дискурсивні, діяльнісні, соціолінгвістичні та стратегічні) з можливістю застосувати ці знання на практиці. Ця комбінація називалася по-різному: «знання та вміння до використання» (Д. Хаймс [12]), «компетенція та діяльність» (Дж. Шактер [20]), «знання та вміння» (М. Канале та М. Свейн [7]), а також «декларативні та процедурні знання» (Дж. Каспер [13]). Оскільки в минулому викладання мови чергувалося між прямими, орієнтованими на знання та непрямими, орієнтованими на практику (практичні навички) підходами, актуалізуються методи, які, на думку Х. Віддоусона «реалізують необхідну взаємозалежність між знаннями та поведінкою» [22, с. 164]; методи, які синтезують два підходи та призводять до автоматизації навичок.

2. Комунікативне (розмовне) використання мови регулюється організаційними принципами (правилами), які відрізняються від досить чітких, категоричних правил граматики і тому їх не можна вивчати так само, як правила граматики.

3. Своєрідними «цеглинами» компонентів комунікативної компетенції є особливості мови. Іншими словами, комунікативна компетентність полягає не тільки в тому, щоб знати правила побудови речень і вміти застосовувати ці правила. Набагато важливішим від знання шаблонів, структур та правил є здатність застосовувати правила відповідно до змісту комунікації. Тобто, для того, щоб бути комунікативно компетентним, необхідно «виробити» широкий набір відповідних структур. Інакше кажучи, потрібне спеціальне навчання цим структурам. Проте це передбачає дещо інший підхід до традиційного викладання, коли вивчаються окремі слова та правила і застосовується відповідна методологія.

Зазначене потребує розвитку методики викладання іноземної мови, нового, більш системного підходу до CLT з врахуванням описаних трьох моментів. Це завдання складне, але таке «реформування» методології навчання мові можливе. У роботах У. Разерфорда та С. Сміта [19] розглядається такий новий підхід до засвоєння лінгвістичних навичок як «підвищення свідомості». Розвиваючи цю ідею, Р. Елліс [9] описує три види діяльності з підвищення свідомості у вивченні другої мови: 1) «цілеспрямована комунікативна діяльність» (акцент на граматиці в контексті комунікативної діяльності); 2) «завдання з підвищення свідомості»

(допомога тим, хто навчається, правильно використовувати граматику); 3) «інтерпретація граматичних завдань» (надання тим, хто навчається, можливості самостійно будувати комунікацію на основі засвоєного граматичного матеріалу). Що стосується викладання лексики, Е. Гатбонтон і Н. Сегалович [10] описують технологію під назвою «творча автоматизація», яка спрямована на засвоєння стандартних висловлювань, коли «лексичні фрази» служать ефективною основою для навчання (використання методики речитативу, використання пісень у вивченні мови тощо).

Дьомай З. та Тюррель С. [8] розробили методи з відновлення «діалогового навчання», адаптуючи його, щоб відповідати практиці широкого кола комунікативних (розмовних) питань. Це лише деякі приклади, які ілюструють нову методологію викладання мови. Звичайно, вони не є вичерпними, тому потребують свого подальшого дослідження.

Висновки

Непроста взаємозалежність складових частин іншомовної підготовки, інтеграція об'єкта підготовки і сфери професійної діяльності, інтеграція об'єкта підготовки і процесу підготовки спонукає розглядати іншомовну підготовку як деякий системний процес, якому притаманні певні системні властивості й певні системні зв'язки і відносини. У вивченні мов центральними елементами є різні види навичок, що надають можливість тим, хто навчається, діяти комунікативно. Для сфери публічного управління іншомовна комунікація актуалізується з огляду на те, що найближчим часом володіння англійською мовою стане критерієм при прийомі на державну службу.

Література.

1. Зимняя И. А. Ключевые компетентности как результативно-целевая основа компетентностного подхода в образовании. Москва: Исследоват. центр проблем качества подгот. специалистов, 2004. 40 с.
2. Костюкова Т. А., Морозова А. Л. Развитие иноязычной коммуникативной компетентности студентов неязыковых вузов: монография. Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2011. 119 с.
3. Ставицька, І. В. Іншомовна компетентність: місце дефініції у термінологічному полі сучасних наукових суджень. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2013. № 4(30). С. 280–286.
4. Хомякова, Н. П. Контекстная модель формирования иноязычной коммуникативной компетенции студентов неязыкового вуза (французский язык): автореф. дис. ... д.п.н./ Н. П. Хомякова. Москва: РГБ, 2011. 53 с.
5. Чорна, О. О. Особливості та практика формування іншомовної комунікативної компетентності студентів технічних спеціальностей). *Викладання мов у вищих навчальних закладах освіти*. 2013. Вип. 22. С. 230–237.
6. Brown P., Levinson S. Politeness: Some Universals in Language Usage. *Cambridge: Cambridge University Press*, 1987. 322 p.
7. Canale M., Swain M. Theoretical bases of communicative approaches to second language teaching and testing. *Applied Linguistics*. № 1. 1980. P. 1–47.
8. Domyei Z., Thurrell S. Conversation & Dialogues in Action. *Hemel Hemstead: Prentice Hall*, 1992. 276 p.

9. Ellis R. Talking shop: Second language acquisition research: How does it help teachers? *ELT Journal*. № 47. 1993. P. 3–11.
10. Gatbonton E., Segalowitz N. Creative automatization: Principles for promoting fluency within a communicative framework. *TESOL Quarterly*. № 22(3). 1988. P. 473–492.
11. Halliday M., Hasan R. Language, Context, and Text: Aspects of Language in a Social Semiotic Perspective. Oxford: Oxford University Press, 1989. 126 p.
12. Hymes, D. H. On communicative competence / In J. B. Pride and. Holmes (eds.) *Sociolinguistics. Selected Readings*. Harmondsworth: Penguin, 1972. P. 269–293.
13. Kasper, G. Interactive procedures in interlanguage discourse / In Olesky, W. (ed.). *Contrastive pragmatics*. – Amsterdam: Benjamins, 1989. P. 189–229.
14. Keen K., P. de Potter, J. Elen (Eds.). Competence: What is it and how can it be developed? *Instructional design: Implementation issues*. Brussels: IBM Education Center, 1992. P. 111–122.
15. Krashen S. D. The Input Hypothesis: Issues and Applications. London: Longman, 1985. 79 p.
16. Nunan D. Sociocultural aspects of second language acquisition. *Cross Currents*. № 19. 1992. P. 13–24.
17. Pennycook A. Actions speak louder than words: Paralanguage, communication and education. *TESOL Quarterly*. № 19 (2). 1985. P. 259–282.
18. Preston D. R. Sociolinguistics and Second language Acquisition. Oxford: Blackwell, 1989. 326 p.
19. Rutherford W., Sharwood Smith M. Consciousness raising and universal grammar. *Applied Linguistics*. № 6. 1985. P. 274–282.
20. Schachter J. Communicative competence revisited / In B. Harley, P. Allen, J. Cummins, and M. Swain (eds.). *The development of second language proficiency*. New York: Cambridge University Press, 1990. P. 39–49.
21. Van Ek, J. A. Waystage Council of Europe. Conseil de L'Europe. Cambridge University Press, 1999. URL: <http://www.mon.gov.ru/pro/pnpo>.
22. Widdowson, H. G. Aspects of Language Teaching. Oxford: Oxford University Press, 1990. 213 p.

Тетяна Романенко

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
старший викладач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ПОНЯТТЯ «УПРАВЛІННЯ» ЯК БАЗОВЕ В ІНШОМОВНІЙ ПІДГОТОВЦІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті здійснено огляд літературних робіт і узагальнення висвітлення в українській та зарубіжній літературі проблеми тлумачення поняття «управління» в сфері підготовки з публічного управління, зокрема, щодо специфічної управлінської лексики, що відображає реалії світової та європейської практики. Аналізуються терміни “публічне управління (врядування)”, “публічне адміністрування”, “публічна адміністрація”, “керівництво”, а також відмінності понять «врядування/урядування» у контексті дефініцій «багаторівневе врядування/управління», «глобальне врядування».

Ключові слова: державне управління, публічне адміністрування, поняття «управління», понятійно-категоріальний апарат державного управління, підготовка публічних службовців.

Tetyana Romanenko

PhD student ORIPA NAPA under the President of Ukraine, senior lecturer,
Ukrainian and Foreign Languages Department ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THE CONCEPT OF «GOVERNANCE» AS BASIC IN FOREIGN LANGUAGES TRAINING OF PUBLIC SERVANTS

An integral attribute of the education of a modern highly skilled manager is speaking at a sufficiently high level one or more foreign languages. At the declared Euro-integration course, the civil service system of Ukraine often consists of officials who do not operate instruments of integration into the European community - foreign languages. Therefore, in the new Law of Ukraine «On Civil Service», «Strategy of Reforming Public Administration in Ukraine» (Cabinet of Ministers Order No. 474-p of June 24, 2016), all officials of the highest «A» category have to negotiate and conduct international communication in a foreign language.

Under conditions of broad international relations with other countries it is important to communicate with foreign specialists, to develop professional, business and personal contacts with foreign partners, colleagues, to read different editions in the original language. In this context, it is important for public servants to have a clear idea of the basic concepts in public administration, their interpretation both in Ukrainian and in foreign literary sources.

The purpose of the article is to review literary sources and generalize the coverage of Ukrainian and foreign literature in the problem of forming the concept of «governance» in the field of public administration.

During the period of Ukraine's development as an independent country, the theory of public administration has accumulated a certain set of concepts and terms used by a wide range of specialists and citizens. The terms «public administration (governance)», «public administration», and others appeared in management science relatively recently. Despite the active study of these categories, they, according to many scholars, do not have a definite unambiguous interpretation.

Many terms are borrowed from foreign, mainly European countries, because the model of a modern European state was created on the basis of public administration based on the principles of civil society, democratic values and foundations of a law-governed state.

Some part of the concepts is introduced as a result of the mechanical transfer of foreign terminology to the theory of state management which may soon become a significant obstacle to adequately reflecting the realities in the domestic political and administrative sphere. Therefore, there is a need to carefully consider these concepts in relation to their interpretation, use in the literature of public administration, translation from foreign literary sources. Exactly in this aspect the concept of «management» in this article is considered.

The concept is researched in definitions in different vocabularies, compendiums of terminology, scientific researches of many scientists and specialists both domestic and foreign. The problem of its translation from PA foreign literature sources is studied. The concept is researched in word combinations that are used in modern PA literature. Different abbreviations with this concept in foreign PA literature sources are viewed.

The use of new terminology means the transformation of public administration and the development of processes of democracy and civil society. The mechanical transfer to the theory of state management of foreign terminology can become a significant obstacle to the adequate reflection of the realities in the domestic political and administrative sphere. Therefore, there is a need to carefully consider the terms and concepts borrowed from foreign literature in relation to their interpretation, use in the literature of public administration, translation from foreign literary sources.

Key words: public administration, public administration, the concept of «management», conceptual-categorical apparatus of state administration, public servants training.

Татьяна Романенко

аспірант ОРИГУ НАГУ при Президенті України, старший преподаватель кафедри українського і іностраних мов ОРИГУ НАГУ при Президенті України

ПОНЯТИЕ «УПРАВЛЕНИЕ» КАК БАЗОВОЕ В ИНОЯЗЫЧНОЙ ПОДГОТОВКЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ.

В статье совершен обзор литературных работ и обобщение освещения в украинской и зарубежной литературе проблемы толкования понятия «управление» в сфере подготовки по публичному управлению, в частности, специфической управленческой лексики, отражающей реалии мировой и европейской практики. Анализируются термины «публичное управление», «публичное администрирование», «публичная администрация», «руководство», а также различия понятий «врядування / управління» в контексте дефиниций «багаторівневе врядування / управління», «глобальне врядування».

Ключевые слова: государственное управление, публичное администрирование, понятие «управление», понятийно-категориальный аппарат государственного управления, подготовка публичных служащих.

Постановка проблеми

Невід'ємним атрибутом освіченості сучасного висококваліфікованого управлінця є володіння на достатньо високому рівні однією або кількома іноземними мовами. При оголошеному євроінтеграційному курсі система державної служби України часто складається з чиновників, які не оперують інструментами інтеграції до європейської спільноти – іноземними мовами. Тому в новому Законі України «Про державну службу», «Стратегії реформування державного управління в Україні» (розпорядження Кабміну від 24 червня 2016 р. № 474-р) всі чиновники найвищої категорії «А» мають вільно вести переговори і міжнародну комунікацію іноземною мовою. Кабмін постановою від 22.07.2016 № 448 визначив «Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А». Так, держслужбовець вищого корпусу державної влади повинен: вільно володіти державною мовою, а з 01.05.2018 – іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи. Окрім того, Постановою № 448 визначено спеціальні вимоги до: знання законодавства; наявності лідерських навичок; вміння приймати ефективні рішення; управління змінами; управління організацією та персоналом; особистісних компетенцій; управління публічними фінансами; роботи з інформацією; комунікації та взаємодії [10]. Ці завдання потребують комплексного аналізу розвитку змісту іншомовної освіти публічних службовців з урахуванням сучасних інтеграційних та глобалізаційних процесів.

Актуальність такого дослідження зумовлена наявністю низки викликів, зокрема: стандартизованими підходами до змісту іншомовної освіти в країнах Європейського Союзу та вітчизняними особливостями; існуванням специфічної управлінської лексики, що відображає реалії світової та європейської практики та недостатнім рівнем її тлумачення в системі підготовки з публічного управління в Україні. У цьому контексті для публічних службовців важливо мати чітке уявлення про базові поняття в державному управлінні, їх трактування як в українських, так і в зарубіжних літературних джерелах.

Мета

Мета статті – розкрити суть та проаналізувати концептуальні підходи до поняття «управління» в системі іншомовної підготовки публічних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми і питання понятійно-категоріального апарату досліджувались у працях таких науковців, як І. Козюра, М. Куйбіда, О. Кілієвич, А. Кузнєцов, О. Парфенюк, І. Плотницька, В. Тертичка, В. Романов, В. Трошинський та ін. Поняття «управління» в сфері державного управління досліджувалось багатьма науковцями, як зарубіжними, так і вітчизняними, серед них Лютер Гулик, Уолтер Кікерт, Луїс Дж. Котзе, Тіло Мараун, В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, О. Ю. Волкович, А. О. Дегтяр, В. Б. Дзюндзюк, Т. О. Коломоєць, Б. П. Курашвілі, Ю. О. Куц, Н. П. Матюхін, В. М. Мартиненко, В. Ф. Опришко, Ю. О. Оболенський, Г. П. Ситник та ін.

Виклад основного матеріалу

За період розвитку України як незалежної країни теорія державного управління накопичила певний набір понять і термінів, які використовуються широким колом фахівців і громадян. Терміни «публічне управління» (врядування), «публічне адміністрування», «публічна адміністрація» з'явилися в управлінській науці порівняно нещодавно. Незважаючи на активне дослідження цих категорій, вони, на думку багатьох науковців, не мають певного однозначного трактування. Ці терміни широко вживаються, хоча, за словами вчених, мало хто може достовірно сказати і обґрунтувати різницю між публічним та державним управлінням, публічним і державним адмініструванням, управлінням та адмініструванням, публічною та державною адміністрацією. Упровадження нових понять у науку відображає реалії сьогодення. З розвитком державності та ускладненням правової системи все більш виявляється тенденція посилення ролі публічних засад у суспільному житті. У багатьох країнах спостерігається загальна закономірність визнання загальнонаціональної значущості публічної сфери та ролі держави в суспільному прогресі. У центрі уваги постає людина як громадянин розвинутої демократичної держави.

Багато термінів запозичуються із зарубіжних, в основному європейських країн, тому що модель сучасної європейської держави була створена на базі публічного адміністрування, яке спирається на засади громадянського суспільства, демократичні цінності й основи правової держави [8]. І саме тому в практиці зарубіжної

науки публічного адміністрування є досвід, який можна використовувати під час реформування системи державного управління нашої держави. Певна частина понять упроваджуються в результаті механічного перенесення в теорію державного управління зарубіжної термінології («калькування»), що невдовзі може стати суттєвою перешкодою на шляху адекватного відображення реалій у вітчизняній політико-адміністративній сфері [7]. Тому існує необхідність уважно розглянути ці поняття стосовно їх трактування, вживання у літературі державного управління, перекладу з іноземних літературних джерел. Саме в такому аспекті розглядається поняття «управління» у цій статті.

Академічний тлумачний словник української мови (1970-1980) надає таке визначення поняття управління: 1. Дія за значенням «управляти»; 2. Адміністративна установа або відділ якоїсь установи, організації, що відає певною галуззю господарської, наукової, військової і т. ін. діяльності. Працівники такої установи або відділу. 3. Те саме, що керування [3].

В енциклопедичному словнику з державного управління надається така дефініція: «управління – функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів. Соціальне управління є властивістю будь-якого суспільства, що пов'язана з його системною природою, розподілом праці, необхідністю спілкування у процесі роботи і життя, обміном результатами матеріальної і духовної діяльності» [5].

Слід зазначити, що частіше за все «управління» перекладається на англійську мову як «management», «governance». Словник Мюллера дає такий переклад слова «governance»: управління, влада, керівництво. Слово management тут перекладається як 1) управління; завідування; 2) вміння володіти (інструментом); вміння справлятися (з роботою); 3) (the management) правління; дирекція, адміністрація; 4) хитрість, виверт; 5) обережне, дбайливе, чуйне ставлення (до людей) [4].

Британський тлумачний словник Уебстера в перекладі з англійської дає таку дефініцію слова governance: походження середньо англійське від давньофранцузького *gouvernance* від середньовічної латинської *gubernantia* від дієприкметника теперішнього часу класичної латинської *gubernare*: див. *govern*; дія, спосіб, функція або право управління. Електронний словник Your Dictionary дає таке тлумачення: рішення та дії людей, які керують школою, нацією, містом чи бізнесом. Словник The American Heritage Dictionary of English Language тлумачить слово таким чином: дія, спосіб або право управління [15].

Крім того, термін «governance» у сучасній літературі з державного управління перекладають як «врядування». Слово «врядування» чи «урядування» є типовим українським словом, яке з давніх-давен асоціювалося з прозорим процесом прийняття рішень при залученні всіх членів громади (віче, сходина села тощо). Це слово для багатьох українців означало демократичність, можливість урахування голосу кожного, позначало давні традиції місцевого самоврядування в Україні. Однак, оскільки абсолютного відповідника в російській мові цьому слову немає, то за радянських часів у Словнику української мови воно зазначалося як застаріле і рекомендувалося застосовувати сино-

нім – управляти [6]. В Академічному тлумачному словнику української мови слова «врядування» взагалі нема, присутнє тільки слово «урядування»: 1. Дія за значенням урядувати (1. Правити, керувати. 2. Виконувати службові обов'язки. 3. Розпоряджатися); 2. Орган правління [3].

Ось декілька трактувань терміну governance в державному управлінні в зарубіжних джерелах: 1. Здійснення політичних, економічних та адміністративних повноважень в управлінні справами країни на всіх рівнях. Врядування є нейтральною концепцією, маючи на увазі складні механізми, процеси, відносини та інститути, через які громадяни та групи формулюють свої інтереси, здійснюють свої права і зобов'язання та опосередковують їхні відмінності (Термінологічна база даних UNTERM); 2. Традиції та установи, за допомогою яких влада в країні здійснюється заради загального блага. Це включає: (i) процес, за яким вибираються ті, хто при владі, їх контроль та заміну, (ii) спроможність уряду ефективно управляти ресурсами та реалізація здорової політики, і (iii) повага громадян до державних інститутів, що регулюють економічні та соціальні взаємодії між ними (Світовий банк); 3. Просто кажучи, «управління/врядування» означає: процес прийняття рішень та процес, за яким рішення виконуються чи не виконуються. Оскільки управління є процесом прийняття рішень та процес втілення рішень, аналіз управління полягає у залученні формальних та неформальних суб'єктів прийняття рішень та здійснення прийнятих рішень, а також формальних та неформальних рішень структури, які були встановлені для прийняття та виконання рішення (Азіатська та Тихоокеанська економічна та соціальна комісія, відділення боротьби з бідністю та розвитку); 4. Управління – це процес, за допомогою якого державні установи ведуть державні справи, керують державними ресурсами та гарантують реалізацію прав людини. Добре управління здійснює це таким чином, що практично не містить зловживання та корупції, і з належним врахуванням верховенства права. Справжнім тестом «гарного» управління є ступінь забезпечення ним гарантій прав людини: цивільних, культурних, економічних, політичних та соціальних прав (Права людини у розвитку, офіс Верховного комісара ООН з прав людини) [11].

Поняття «управління/управляти» та «керівництво/керувати» в широкому значенні можна вважати синонімами. Однак якщо розглядати «керівництво» у вузькому значенні, а саме «як спрямовування ходу, руху, роботи, як спрямовування процесу, вплив на розвиток, стан чогось, як спрямовування діяльності кого-, чого-небудь, надання вказівок та розпоряджень», то процес керування діяльністю є складовою процесу управління, завданням якого є надання чомусь завершеного вигляду, забезпечення ефективного функціонування організації як цілісної системи. Тобто з філологічної точки зору поняття «врядування» є синонімом поняттю «управління», але якщо говорити про переклад англійського слова «governance», то спеціалісти Інституту української мови все-таки рекомендують послуговуватися терміном «врядування», оскільки «управління», як вже згадувалось, часто вживається для перекладу слова «management» (напр. управління персоналом (personal management, human resources management), бізнес-управління (business management) тощо). Такий

самий переклад використовують перекладачі, що працюють над виданнями з теорії та практики державного управління.

У теорії політичної науки поняття «управління» означає процес реалізації влади в суспільстві, спосіб її здійснення заради задоволення потреб та вимог громадян. Система державного управління включає в себе виконання різноманітних функцій: планування, стимулювання, контроль, тоді як керівництво здійснюється вже безпосередньо в певних сферах та галузях [6].

Парадигма «врядування/управління» була представлена та підтримувалась Організацією Об'єднаних Націй (ООН), Світовим банком, Азіатським банком розвитку (АБР) та іншими міжнародними установами. Слово «врядування» раптом стало останнім часом якоюсь мантрою, повторюваною донорами, реформаторами та експертами.

«Управління/врядування» передбачає більший обсяг і має більш широке значення. Незважаючи на те, що термін «врядування» використовується для позначення в основному «урядування», коли правильно використовується, «врядування/управління» дійсно виходить за межі урядування. Воно передбачає інституціоналізацію системи, за допомогою якої громадяни, установи, організації та групи в суспільстві формують свої інтереси, здійснюють свої права та реалізують свої відмінності в досягненні колективного блага.

«Врядування» як політичне поняття використовується і трактується науковцями в галузях політичної науки та державного управління з початку 60-х рр. XX ст. Саме в цих академічних колах вперше постали фундаментальні питання щодо легітимності та ефективності політичної системи: Чи ефективно вирішують проблеми сучасні політичні системи? Наскільки демократичними є чинні процедури прийняття рішень? Наскільки демократичними і представницькими вони мають бути? У науковій літературі часто застосовується нормативний підхід для оцінки спроможності різних рівнів управління – місцевого, регіонального, національного, наднаціонального – до ефективного і демократичного врядування.

Термін «врядування» є дуже багатограним. Він активно вживається в сучасних суспільних науках, особливо в економіці та політичній науці. Цей термін виник у результаті пошуку економічною наукою (корпоративне управління) та політичною наукою (державне управління) всеосяжного поняття, здатного вмістити у свій обсяг різноманітні значення, що не входили до традиційного поняття «уряд». Стосовно здійснення повноважень у цілому, термін «врядування» і в корпоративному, і в державно-управлінському контекстах охоплює діяльність виконавчих, представницьких (національних парламентів) та судових органів. Отже, врядування – це правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості. Поняття «врядування», на відміну від поняття «керівництво», складається з трьох елементів: 1) відповідальність за стан справ у країні несе не тільки влада. Врядування є компромісом, що базується на впливі політичного, економічного і соціального факторів, оскільки пропонує нові форми

регуляторних дій; 2) різні гравці вимагають залучення до процесу прийняття рішень і здатні пропонувати нові підходи до розв'язання суспільних проблем. Врядування робить наголос на делегуванні відповідальності, що відбувається між державою, громадянським суспільством і ринком; 3) жоден із зацікавлених гравців не має знань та засобів, достатніх для самостійного розв'язання проблем, що виникають. Постає необхідність у багатоступінчастих процесах взаємодії і переговорів між різними гравцями.

Термін «врядування» відповідає так званій постмодерністській формі економічної і політичної організації суспільства. Він став широко вживатися в 90-х рр. такими міжнародними організаціями, як ООН, Світовий банк, МВФ. З визнанням важливості ефективного врядування для макроекономічного зростання та стабільності, МВФ та Світовий банк навіть розширили умови надання позик вимогами належного врядування та створення інституційних рамок вироблення економічної політики. В 1995 р. у межах СОТ була створена нова категорія обов'язкових вимог до держав-членів, які поширювались на багато сфер внутрішнього законодавства. Міжнародні фінансові інститути надавали консультативну та технічну допомогу з метою забезпечення ефективного врядування та стримування корупції в державах-клієнтах. Проекти допомоги були присвячені розробці та підтримці кодексів і стандартів прозорості, відповідальності та управління громадськими ресурсами [1].

Останнього часу в зарубіжній літературі з державного управління слово governance вживається в словосполученні multi level governance, багаторівневе врядування/управління в перекладі на українську мову. Це словосполучення вживається також у абревіатурі MLG, українською БРВ або БРУ. Двадцять років минули з моменту його першого згадування в академічній статті Гері Маркса у 1993 році. З самого початку БРВ/БРУ широко використовувалося для аналізу інституційних механізмів реалізації структурних фондів в рамках політики згуртованості, виявлення різноманітних формальних та неформальних правил на національному та наднаціональному рівнях для пояснення різнорівневої напруженості. Настільки успішним було БРВ, що незабаром воно увійшло у мову політиків.

Слід також зазначити, що, якщо в українських літературних джерелах вживається лише одна назва: багаторівневе врядування, в англійській літературі зустрічаються кілька назв – multi-level governance, multi-tiered governance. Ці варіанти перекладаються, як «багаторівневе врядування/управління», multi-tiered governance можливо перекласти, як багато ярусне врядування.

Також в зарубіжній літературі з державного управління вживається абревіатура OMC (the open method of co-ordination) – ВМК (відкритий метод координації). Можна стверджувати, що відкритий метод координації (ВМК), запроваджений у Лісабоні у 2000 році, був першим серйозним конкурентом БРВ як суперницької системи управління. Цей новий підхід розглядав ЄС як «гетерологічну» та «децентралізовану», а ВМК «радикалізував» процес субсидиарності.

В літературі з багаторівневого врядування зустрічається абревіатура PPP (Public Private Partnership) – ППП (публічно-приватне партнерство), здебільшого

маючи на увазі транснаціональні публічно-приватні партнерства та розглядаючи їх як тип 2 врядування БРВ, за яким недержавні суб'єкти співпрацюють разом з державними суб'єктами для забезпечення колективних товарів і приймають функції управління, які раніше були єдиним повноваженням суверенних держав». Такі PPP знаходяться в глобальних союзах та партнерських проектах, ініційованих Програмою розвитку ООН та Світовим банком для управління водними ресурсами та планування. Досліджуються «чесноти та недоліки» PPP, визначаючи умови, за яких вони можуть бути ефективними та законними інструментами БРВ [14].

Зустрічається слово *governance* і в такому скороченні як GG (Global Governance) – ГВ (Глобальне Врядування). Глобалізація розуміється як комплекс процесів трансформації просторової організації та динаміки соціально-політичних взаємозв'язків як формальних, так і неформальних у планетарному масштабі. При цьому радикально зростають можливості і розширюються межі політичної діяльності та реалізації політичної влади. Поряд із структурами і факторами глобального порядку на світовій арені поширюються процеси регіоналізації і локалізації. Нині за право відігравати роль стрижневої сили управління суспільним розвитком одночасно з державою змагаються глобальний ринок, наддержавні інститути, органи місцевої влади, розгалужені громадські та приватні мережеві структури [9].

В іноземних літературних джерелах зустрічається також абревіатура IR (international relations), українською мовою МВ (міжнародні відносини), здебільшого, коли мова йде про концепції міжнародних відносин.

Висновки

За роки незалежності України виявлено та сформовано більш чітко понятійно-категоріальний апарат стосовно категорії публічного адміністрування, що відображено в енциклопедії державного управління та працях науковців. Використання нової термінології означає трансформацію державного управління і розвиток процесів демократії та громадянського суспільства. «Публічне» є категорією більш широкою, ніж «державне», а «адміністрування» – поняття більш вузьке, ніж «управління». Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного врядування та є процедурою втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління [7]. Механічне перенесення в теорію державного управління зарубіжної термінології може стати суттєвою перешкодою на шляху адекватного відображення реалій у вітчизняній політико-адміністративній сфері. Тому існує необхідність уважно розглянути запозичені в іноземній літературі терміни і поняття стосовно їх трактування, вживання у літературі державного управління, перекладу з іноземних літературних джерел.

Література.

1. Адаптація досвіду європейського врядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління: наук. розробка / [авт. кол. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік]. Київ: НАДУ, 2009. 36 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина /
- Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
3. Академічний тлумачний словник української мови (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua>.
4. Англо-русский словарь Мюллера онлайн. URL: <http://www.diclib.com/governance/show/ru/mueller/G/2251/1440/24/0/25589#.WIZtsahl-M8>.
5. Енциклопедичний словник з державного управління; уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинсько-го, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
6. Врядування в Україні // Ресурсний центр ГУРТ: UNDEF, Euclid network. URL: http://coop.governance.org.ua/?page_id=5.
7. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 112–119. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_3_18.
8. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління. *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст*: матеріали наук.-практ. конф., (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ); за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2009. 310 с.
9. Радзієвський І. А. Феномен глобалізації і державне управління. м. Дніпропетровськ, <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/FILOSOFIYA/03-RADZIEVSKIY.pdf>.
10. Савченко О. Знання іноземної мови стане обов'язковим для держслужбовців категорії «А». URL: <https://www.kadrovik01.com.ua/news/1633-qqn-16-m7-25-07-2016-znannya-nozemno-movi-stane-obovyazkovim-dlya-derjslujbovtsv-kategor-a>.
11. Compendium of basic United Nations terminology in governance and public administration. // UN Economic and Social Council; Committee of Experts on Public Administration. Seventh session. – 2008. URL: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2008%20CEPA_Compendium%20of%20Basic%20UN%20Terminology.pdf.
12. Bitonio J. B. Public Administration as Governance. URL: <https://www.slideshare.net/jobitonio/public-administration-as-governance>.
13. Hooghe L. and Marks G. Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*. 2001. Vol. 5, N° 11. URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
14. Stephenson P. Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'. *Journal of European Public Policy*. 2013. – С. 817–837. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>.
15. Your Dictionary. URL: <http://www.yourdictionary.com/governance#websters>.

Ірина Тарасюк
аспірант кафедри державного управління
ЛРІДУ НАДУ при Президентові України

ПСИХОЛОГІЧНА СКЛАДОВА ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

В статті з'ясовано психологічну складову формування професійної культури посадових осіб публічної влади як один з напрямків удосконалення організаційного механізму формування професійної культури посадових осіб публічної влади. Автором проаналізовано основні дефініції професійної культури. Виявлено набір психолого-індивідуальних характеристик розвитку здатності державного службовця до формування професійної культури та розроблено модель формування професійної культури державного службовця.

Ключові слова: особистість, посадова особа, професійна культура, публічна служба, публічне управління.

Irina Tarasiuk
PhD student of Public Administration Department
LRIPA NAPA under the President of Ukraine

THE PSYCHOLOGICAL COMPONENT OF THE FORMATION OF THE PROFESSIONAL CULTURE OF THE PUBLIC OFFICIALS

This article clarifies the psychological component of the formation of the professional culture of the public officials as one of the directions of improvement of the organizational mechanism.

The author has analyzed the main definitions of the professional culture. The own definition of the professional culture of the public officials as a set of characteristics of the employee which determines the personal motivation and are directed at high-quality performance of the official duties is proposed.

The author found out a set of psychological and individual characteristics of the development of the ability of the official to form the professional culture including the personal motivation of the official which unites the values, ideals, beliefs, interests, preferences, dispositions, inclinations, demands, etc.; motivation which unites beliefs and striving to solve a certain political problem among other motives of the officials; a sense of duty; a need to be approved and respected by others concerning the status and acceptance; a necessity of taking challenges which appear in connection with one's position in the society; the temper based on the moral volitional qualities; intellectual and cognitive characteristics related to the cognitive style of politicians and are determined by the criteria of simplicity or complexity of the perception of the phenomena and processes created by the objects of the professional activity; emotions which include a reaction on certain events and people and emotional condition is determined by the repetition and a self-esteem encompassing the official's stable emotional and valuable attitude towards self and provides an estimation of one's skills, psychological traits, actions, life goals and the possibilities of the implementation. The most acceptable psychological methods of the development of the emotional aspect of the professional culture of the public authorities including rationalization – valid explanation of the own irrational subconscious desires or justification of the inadequate behavior; identification – the ability to realize the social and psychological kinship with other people; reflexion – the ability to put oneself in others' position, think according to the rational attitude towards the situation; empathy – the ability to share one's emotional condition on the basis of the understanding of the problems and the needs of others.

Key words: personality, official, professional culture, public service, public management

Ірина Тарасюк
аспірант кафедри державного управління
ЛРІДУ НАДУ при Президенті України

ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье выяснено психологическую составляющую формирования профессиональной культуры должностных лиц публичной власти, как одно из направлений совершенствования организационного механизма формирования профессиональной культуры должностных лиц публичной власти. Автором проанализированы основные дефиниции профессиональной культуры. Выведено набор психолого-индивидуальных характеристик развития способности государственного служащего к формированию профессиональной культуры и разработана модель формирования профессиональной культуры государственного служащего.

Ключевые слова: личность, должностное лицо, профессиональная культура, общественная служба, публичное управление.

Постановка проблеми

Успіх соціально-економічних і політичних реформ в Україні багато в чому залежить від ефективної роботи органів публічного управління, що зумовлює особливі вимоги до їхнього кадрового складу. Ці вимоги повинні бути позачерговими, одночасно із наданням стабільності кадрового складу органів державного управління та формування нового покоління управлінських кадрів, які зможуть працювати в сучасних умовах демократизованої влади та ринкових відносин високоінформаційного суспільства. Зміни, що відбуваються в державі та соціумі, потребують від державних службовців не лише професіоналізму, а й умінь швидко реагувати на події, для забезпечення своєчасності прийняття управлінських рішень і, неодмінно, їх професійної культури.

Відповідно постає проблема адаптації до професійної діяльності в нових умовах управлінців, які щойно прийшли на державну службу. Як у першому, так і в другому випадку цей процес відбувається в певних хронологічних рамках, відмінних для кожного державного службовця. Окрім того, присутній ряд економічних, політичних, соціально-психологічних, психофізіологічних та інших чинників, які в сукупності визначають процес адаптації до професійної діяльності в нових умовах. У контексті зазначених проблем особливої уваги заслуговує здатність службовців до формування професійної культури та соціально-психологічний аспект сприйняття професійної діяльності на публічній службі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання розвитку професійної культури державних службовців можна віднайти в працях Бронікової С. [1], Корінного М. [5], Кравченка А. [6], Новикова А. [7], Пономарьова О. [8], Сидоренко Н. [11] та інших. Психологічну складову розвитку професійної культури державних службовців розглядали у своїх працях Будич Н. [2], Пономарьов О. [10] та інші. Проте надзвичайно мало науковців у своїх працях розглядали психологічну складову як важливий елемент у формуванні професійної культури посадових осіб публічної влади. Відповідно в нашій статті ми спробуємо детально висвітлити це питання.

Мета

Мета статті полягає у з'ясуванні психологічної складової формування професійної культури посадових осіб публічної влади.

Виклад основного матеріалу

Поняття «професійна культура» не є однозначним, оскільки містить різні предметні основи. Наприклад, з однієї сторони, йдеться про загальну культуру професійної діяльності, а з іншої – про специфічні норми, цінності та технології даної діяльності.

Варто розглянути основні визначення цієї категорії. Так, М. Корінний та В. Шевченко [5, с.173] вважають професійну культуру відповідним рівнем та якістю професійної діяльності, котрі залежать від соціально-економічного стану суспільства й сумлінності особистості в оволодінні певними знаннями, навичками конкретної професії та їх практичному використанні.

О. Пономарьов [8] вважає, що професійна культура – обов'язковий елемент професіоналізму, що

ґрунтується на високій загальній і моральній культурі людини та її духовності, й передбачає такий розвиток професійної компетентності фахівця у сфері його діяльності, який підносить цю діяльність та її результати до рівня основних життєвих цінностей, завдяки чому формується почуття особистої відповідальності перед людьми і Богом за результати своєї діяльності, за можливі наслідки технічних чи управлінських рішень.

А. Кравченко [6, с.57] дає наступне визначення цієї категорії – якість, котрою повинен володіти кожен, хто зайнятий оплачуваною роботою у суспільному або приватному секторі, та сукупність спеціальних теоретичних знань та практичних умінь, пов'язаних з певним різновидом праці. Ступінь оволодіння ним визначається за критеріями досягнення певного рівня кваліфікації та кваліфікаційного розряду. При цьому розрізняють формальну та реальну кваліфікацію: перша пропонує необхідні для професії теоретичні знання, а друга – практичні навички та вміння, професійний досвід, отриманий протягом декількох років роботи в даній галузі.

А. Новиков [7] також дотримується схожої думки і вважає, що професійна культура – це якість, до якої відносять наступні критерії: рівень сформованості професійних знань, навичок і операційних, тактичних, стратегічних професійних умінь; рівень оволодіння основними кваліфікаціями – уміннями оволодіння комп'ютером, іноземними мовами, професійним спілкуванням, навиками маркетингу, організації реклами і збуту продукції тощо; рівень оволодіння естетичними, етичними, економічними, екологічними, правовими компонентами професійної культури.

Отже, на нашу думку, професійна культура посадових осіб органів публічної влади – це набір якісних характеристик посадовця, які визначають його особистісну спрямованість і направлені на гідне виконання ним своїх службових обов'язків.

На нашу думку, розвиток професійної культури публічних службовців слід розглядати у контексті гуманітарної концепції демократичного врядування. Значні дослідження у цьому напрямку провів доктор наук з державного управління П. Петровський [9].

Сучасні інтеграційні процеси в Україні вимагають підготовки здібних державних управлінців світового рівня. Особливого значення в управлінській діяльності набувають навички самовиховання, самопізнання, самоорганізації, самомотивації, самоосвіти, самоконтролю, самореалізації, психологічної готовності розвивати моральні якості, а також виявлення власних бачень способів вирішення проблем, що є основними в формуванні професійної культури державних службовців.

Здатність до формування професійної культури визначається набором психолого-індивідуальних характеристик особи державного службовця (взаємодії когнітивних, мотиваційних, афективних і поведінкових складових з їх відображенням в установках (атитюдах), цінностях і переконаннях) [1] :

1. Особистісна спрямованість державного службовця: об'єднує цінності, ідеали, переконання, інтереси, уподобання, схильності, потяги, потреби тощо. Її сутність корелює не стільки з самим бажанням, намірами, скільки з тим, чому він цього хоче, тобто з мотивами власної поведінки. Тому зміст діяльності державного службовця визначається його внутрішніми

цінностями – усвідомленими й неусвідомленими мотивами.

2. Мотивація: серед інших мотивів державних службовців визначають переконання і прагнення вирішити певну політичну проблему; почуття обов'язку; потребу у схваленні й повазі інших людей, статусі й визнанні; необхідність відповідати на «виклики», що виникають у зв'язку з тим становищем, яке він займає в суспільстві. Класифікація різноманітного роду мотивацій серед державних службовців необхідна для виявлення в цих особистостях різних за своєю силою і характером мотиваційних тенденцій. Характеризуючи більшою мірою особистість лідера, виділяємо основний мотив, тобто мотив, який після відкидання інших залишається найбільш важливим. Це дає підстави для відведення йому високого ієрархічного місця в системі мотивації політика.

3. Характер: в основі характеру знаходяться морально-вольові якості. Показниками сильної волі слугують визначеність намірів і вчинків, очевидна самостійність і незалежність при виборі засобів власної діяльності, рішучість і наполегливість у досягненні поставлених цілей. Найважливішою функціональною якістю державного службовця повинна виступати політична воля, яка визначає здатність мобілізувати зусилля для втілення в життя власних політичних задумів. Розвиненість політичної волі проявляється в особистій автономії державного службовця, що означає володіння собою (мова, емоції, поведінкові реакції тощо) – певній незалежності в реалізації політичних рішень.

4. Інтелектуально-пізнавальні характеристики: визначаються за критеріями простоти або складності сприйняття явищ і процесів, утворюваних об'єктами професійної діяльності. Вони складають діаметрально протилежні типи державних службовців, в основі мислення яких, з одного боку, знаходяться жорсткі стереотипи до будь-яких багатозначних суджень, а з іншого – схильність до уявлень і оцінок, що відображають різні аспекти явищ, а також до формування цілісного бачення об'єкта в усій його реальній складності.

5. Емоції: сфера державного службовця, що дозволяє реагувати на ті чи інші події або людей, а емоційний стан визначають за їх повторюваністю. Такі реакції охоплюють нереалізовані в минулому потреби в патерналізмі, схваленні особистих вчинків, підвищеній увазі до власної персони.

Для контролю за емоційним станом використовують психологічні захисні механізми – це системи стабілізації особистості, в рамках яких усуваються або зводяться до мінімуму негативні емоції, які виникають при неузгодженості внутрішньо-психічних структур.

Найбільш прийнятими психологічними методами розвитку емоційного аспекту професійної культури посадових осіб публічної влади є:

- раціоналізація – обґрунтоване пояснення власних ірраціональних підсвідомих бажань, або виправдовування своєї неадекватної поведінки;
- ідентифікація – здатність особистості усвідомлювати свою соціальну й психологічну спільність з іншими людьми;
- рефлексія – сформована життєвим досвідом спілкування здатність ставити себе на місце іншого, мислити за логікою його раціонального ставлення до ситуації;

- емпатія – на основі розуміння проблем та потреб інших людей виявлене вміння співпереживати, поділяти емоційний стан інших.

6. Самооцінка: складова, яка охоплює стійке емоційно-ціннісне ставлення державного службовця до самого себе і передбачає оцінку власних здібностей, психологічних якостей і вчинків, життєвих цілей і можливостей їх досягнення. Самооцінка поділяється на занижену, завищену й адекватну. Останній вид самооцінки забезпечує державному службовцю здебільшого відповідний рівень досягнень, гнучкість у реалізації поставлених цілей, тверезе ставлення до успіхів і невдач, до схвалення чи несхвалення оточуючими [2].

Існує також закон неадекватності самооцінки, суть якого полягає в тому, що при спробі оцінити себе державний службовець зустрічається з тими ж внутрішніми бар'єрами та обмеженнями, що і при аналізі інших людей. Слід зазначити, що самооцінка ніколи не буває адекватною – вона завжди або завищена, або занижена. Крім того, як і кожній людині, держслужбовцю властиво в чомусь себе переоцінювати і в той же самий час у чомусь недооцінювати, і це, безумовно, накладає відбиток на висновки, які він робить щодо себе. Слід пам'ятати, що людина – це істота не тільки раціональна, логічна, розумна, скільки алогічна, емоційна, нерациональна і часом нерозумна. Її психіку спрощено можна представити у вигляді усвідомлюваного (логіко-розумового) і неусвідомлюваного (емоційно-інтуїтивного) компонентів. Приховані внутрішні рушійні сили, що змушують людину діяти певним чином, самою цією людиною часом не усвідомлюються. Саме тому логічний, розумовий самоаналіз (так само, як і аналіз інших людей) ніколи не буває цілком адекватним [12].

Відповідно, здатність до формування професійної культури державного службовця ми розглядаємо як важкоконструйований психічний феномен, що включає в себе ряд взаємопов'язаних ціннісно-сміслових, мотиваційних, когнітивно-інформаційних, операційних, рефлексивних, вольових характеристик особистості, що беруть участь в реалізації ланок процесу самоуправління діяльністю.

Пошук нових методів удосконалення професійної культури особистості управлінця стає необхідним не лише з огляду на розвиток окремого суб'єкта управлінської діяльності як найвищої цінності, а і як важлива передумова досягнення конкурентоспроможності в системі управління [11].

Загальновідомо, що в українській системі підвищення рівня кваліфікацій розвитку професійного потенціалу державних службовців залежить від керівників, в той час як сама людина має опікуватись власним розвитком, адже повинна розуміти свої потреби, знати власні свої сильні та слабкі сторони.

Ми погоджуємося з думками більшості вітчизняних науковців про те, що до проблем української системи професійного розвитку державних службовців варто віднести: переважання пропозиції професійного навчання над попитом, тобто можна констатувати, що попит недостатньо виражений; існування єдиного підходу до підготовки спеціалістів різних галузей, з різними інтересами та посадовими обов'язками; недостатня кількість державних службовців проходять підвищення кваліфікації, яка у законодавчому вимірі має відбу-

ватися хоча б раз на 5 років [4]; програма підвищення кваліфікації є надто короткою; складно виміряти дієвість щодо підвищення кваліфікації та її результати.

Механізми формування професійної культури державних службовців в Україні здебільшого представлені відносно контексту фахового розвитку, що є звуженим розумінням необхідності розвитку профздібностей людини. До позитивних механізмів спеціальних надбань державних службовців в Україні варто віднести ті його складові, які дотичні до професійного розвитку, а саме: розвиток знань, умінь та навичок.

Процес формування професійної культури державного службовця може розглядатися як безперервний процес розвитку особистості протягом професійної кар'єри, у якому виділяють три категорійні підсистеми: поняття, які відображають професійний пошук (професійна спрямованість особистості, професійне самовизначення, професійна самоідентифікація тощо); поняття, які відображають рівень професійного розвитку особистості, поняття, які відображають міру засвоєння особистістю сутнісних характеристик професії.

Основна мета цієї моделі полягає в формуванні професійної культури в державних службовців із впровадженням експериментальної розвиваючої програми. Саме тому її очікуваним результатом буде індивідуально-досяжний рівень розвитку даної здібності у держслужбовців для формування професійної культури, що підвищить їхню ефективність у роботі. Теоретико-методологічні основи даної моделі представлені єдністю наступних підходів: аксіологічного, діяльнісного, суб'єктного, системного, компетентнісного.

Надзвичайно важливим в баченні цієї проблеми є усвідомлення того, що для підготовки в працівника цілісної картини процесу варто залучити дві складові – особисте прагнення та здатність до змін, і що є не менш важливим, – сприяння з боку організації у створенні сприятливих умов для становлення мети і побудови цілей.

Успішність формування професійної культури на державній службі залежить від того, наскільки цілеспрямованим та налаштованим на постійне професійне вдосконалення є державний службовець, а також від можливостей органів державної влади та місцевого самоврядування щодо створення умов для реалізації цього процесу [3]. Розвиток особистих якостей забезпечується шляхом трудової діяльності на робочому місці, де контроль за процесом здійснюється безпосередньо зі сторони керівника. Все ж, ця категорія потребує детального аналізу, адже тільки від керівника залежить рівень розвитку особистісних якостей відносно контексту розвитку професійного потенціалу. Розвиток психофізіологічних якостей має здебільшого індивідуальну основу, де людина сама вирішує, чи потрібен їй такий розвиток чи ні, тобто не в контексті розвитку професійного потенціалу, а в рамках загальної зацікавленості. Важливим елементом для формування культури посадової особи є використання гнучких навичок (soft skills), які, на відміну від професійних навичок, не залежать від специфіки конкретної роботи, вони тісно поєднані з особистими якостями та соціальними навиками особи [8].

Висновки

Отже, державний службовець, який на високому рівні опанував власні психофізіологічні складові, має

змогу досягти та покращити особистісні взаємовідносини з довкіллям; розвинути дар переконання; перейти до позитивного світосприйняття; підвищити рівень самооцінки; подолати наслідки негативних переживань, пов'язаних із минулим; зосередитися на конкретних цілях і скерувати всі свої зусилля на їхнє досягнення; діяти з максимальною продуктивністю; керувати своїми почуттями; співвідносити з поставленими цілями свої переконання й систему цінностей; позбутися небажаних звичок; повірити у власні сили; виявляти ініціативність при розв'язуванні різних проблемних ситуацій; ефективніше використовувати свій час тощо.

Література.

1. Бронікова С. А. Соціокомунікативний механізм державного управління : теорія і практика моделювання : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 346 с.
2. Будич Н.Ю. Уверенность в себе как фактор личностного самоопределения: Дисс. ... канд. психол. наук. Хабаровск, 2005. 154 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; НАДУ. Київ: НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба / наук.-ред. кол. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.], 2011 524 с.
4. Закон України про професійний розвиток працівників URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>
5. Корінний М. М., Шевченко В. Ф.. Короткий енциклопедичний словник з культури. Київ: Україна, 2003. 384 с.
6. Кравченко А.И. Культурология: учеб. пособ. Москва, 2001. 496 с.
7. Новиков А. М. Методология. Москва: СИНТЕГ, 2002. 668 с.
8. Пахнін М. Напрями удосконалення професійної діяльності працівників органів публічної влади в умовах розвитку інформаційного суспільства. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/1/06.pdf>.
9. Петровський П., Радченко О. Гуманітарна парадигма як теоретико-методологічна модель демократичного врядування. *Ефективність державного управління*: зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 26. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 13–22.
10. Пономарьов О. С. Невідкладність проблем формування загальної професійної культури сучасних фахівців. *Педагогіка і психологія*. 2002. № 3. С. 88–92.
11. Сидоренко Н. Формування адміністративної культури органу державної влади в Україні. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12snsdvv.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12snsdvv.pdf).
12. Шість базових законів впливу, без яких неможливе ефективне управління. URL: <http://staff-capital.com/uk/articles/shist-bazovyh-zakoniv-vplyvu-bez-jakyh-nemozhlyve-efektyvne-upravlinnya.html>.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК352.07:340.15(477)

Віктор Віліжінський

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
директор Грабарівської ЗОШ І ступеня-сад Могилів-Подільського району
Вінницької області

ВРАХУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ ЯК ОДНА ІЗ НЕОБХІДНИХ УМОВ УСПІШНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

В статті розглядається сучасний стан реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Автором проаналізовано хід та інтенсивність об'єднання територіальних громад. Зокрема, акцентовано увагу на проблемах цього процесу, з'ясовано їхнє походження та приділено значну увагу безпеці функціонування і розвитку територіальних громад в Україні. В публікації також пропонується врахування національних традицій врядування при реалізації зазначених вище перетворень. На думку автора, саме застосування апробованого століттями управлінського досвіду дасть змогу істотно покращити хід сучасних перетворень у сфері місцевого самоврядування.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, реформа місцевого самоврядування, національні традиції врядування.

Victor Vilyzhinsky

PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
principal of Grabar Primary School, Mohyliv-Podilsky rayon, Vinnytsia Oblast

TAKING INTO ACCOUNT NATIONAL TRADITIONS OF GOVERNANCE AS ONE OF THE PREREQUISITES FOR SUCCESSFUL IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF-GOVERNANCE REFORM IN UKRAINE AT THE PRESENT STAGE

Problem statement and relevance. To date local self-government reform in Ukraine often encounters some sort of containment of the process of territorial communities which is manifested in contradictions in the implementation of the Perspective Plan for the association of territorial communities and the ambiguous positions of the subjects of this process.

Purpose of the article, its tasks. The purpose of the article is to study the importance of national traditions of governance for the successful implementation of the local self-government reform in Ukraine at the present stage.

Brief description of the essence of the research. As a result of the first years of local self-government reform in Ukraine by the end of 2017, 665 territorial communities were created instead of 3118 local councils which have 5.7 million people - 13.4% of the total population. The process of association of territorial communities continues in the future.

However, the process of association of territorial communities proved to be rather complicated due to a number of problems regarding counteraction to local reform, shortages of personnel, lack of mechanisms for monitoring the legitimacy of decisions of local self-government bodies and improving the legal regulation of the village or settlement praepostor status, change of the administrative and territorial structure of the rayon level etc.

As part of the research the author outlines the assumptions about the low effectiveness of large communities in the rayon – territorial community format. It also substantiates the idea of inadequate informing the population about the content of the local self-government reform and the territorial organization of power in Ukraine and the lack of effective influence of the inhabitants of the territorial community on the course of transformations which does not correspond to the national governance traditions. So measures to discuss the content of the reform with the involvement of a wide circle of the public took place far not in all settlements of Ukraine. Unlike today's peculiarities of self-government the Ukrainian public used to be widely involved in governance affairs.

There is also the union of two or more self-sufficient territorial communities that should become the center of other (non-able) communities. In addition the specificity of the historical development of the territories itself is not taken into account which has the consequence of determining without taking into account the authentic methods of the territorial communities center.

As part of the research some threats to the security of the functioning and development of territorial communities in Ukraine were considered, namely: territorial communities did not become legal entities, all rights and powers were retained by the relevant local councils, the mechanism of consolidation of communal property rights was violated which leads to a low level investment attractiveness, there is limited access, significant barriers to capitalization of the resource potential of territorial

© Віліжінський В. М., 2018.

communities and, accordingly, subsidization and the impossibility of providing their economic development. The institutional presence of representative offices of certain bodies of state executive power may negatively affect the quality of local development.

Conclusions and final result. Local government reforms do not take into account national traditions of governance. In particular a small circle of young people is involved, the essence of reforms is not discussed sufficiently with the population, the authentic way of forming the community is not applied and a self-sufficient, capable of self-organization, based on the openness and transparency, community as a subject of legal relations has not been restored. In turn the further disregard for centuries-tested governance experience may not lead to the expected results of the reform.

Key words: territorial community, local self-government reform, national traditions of governance.

Виктор Вилижинський

аспірант ОРИГУ НАГУ при Президенті України,

директор Грабаровської ООШ І степені-сад

Могилев-Подольського району Вінницької області

УЧЕТ НАЦИОНАЛЬНЫХ ТРАДИЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ КАК ОДНО ИЗ НЕОБХОДИМЫХ УСЛОВИЙ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье рассматривается современное состояние реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Автором проанализирован ход и интенсивность объединения территориальных общин. В частности, акцентировано внимание на проблемах этого процесса, выяснено их происхождения и уделено значительное внимание безопасности функционирования и развития территориальных общин в Украине. В публикации также предлагается учет национальных традиций управления при реализации указанных выше преобразований. По мнению автора, именно применение апробированного веками управленческого опыта позволит существенно улучшить ход современных преобразований в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: объединенная территориальная община, реформа местного самоуправления, национальные традиции управления.

Постановка проблеми

На сьогоднішній день в Україні триває реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади. З метою створення відповідних умов за останні роки було напрацьовано значну нормативно-правову базу. Однак, прагматичність задекларованих норм нерідко нашоухується на певне стримування процесу об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ), необґрунтоване та незрозуміле «очікування» з боку окремих сільських та районних рад. Це проявилось в суперечностях при виконанні Перспективного плану об'єднання територіальних громад через неоднозначні позиції суб'єктів цього процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженням проведення реформи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі займалася ціла низка дослідників, серед них: С. Серьогін, Ю. Шаров, В. Толкованов, Б. Федірко, С. Закірова, А. Фітьо, М. Мазня та ін. Зокрема, значну увагу цій проблематиці приділили співробітники Інституту стратегічних досліджень, а саме: А. Мокій, О. Дацко, А. Павлюк, А. Двігун, М. Трипольська

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Водночас, відсутні дослідження щодо необхідності врахування національних традицій врядування при здійсненні сучасних перетворень у сфері місцевого самоврядування.

Мета

Метою статті є дослідження значення національних традицій врядування для успішної реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу

Перші вибори місцевих голів громад і старост деяких сіл, селищ і міст відбулися восени 2015 р., а в січні 2016 р. в Україні почали роботу 159 об'єднаних територіальних громад [6]. З 1 січня 2017 року в Україні вже

діяло 366 ОТГ, що перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Після перших виборів 30 квітня 2017 року в Україні вже діяло 413 ОТГ. Після перших виборів 29 жовтня 2017 року – 614 ОТГ [5]. В ході Форуму регіонального економічного розвитку в умовах децентралізації, що відбувся у Вінниці 27 жовтня 2017 року, перший заступник Міністра Мінрегіонбуду В. Негода зазначив, що із загальної кількості районів в Україні (490), у 308 відбулося об'єднання громад. У 103 районах об'єдналися більше половини місцевих рад. Є 14 районів, в яких всі громади об'єдналися, 9 районів – у форматі один район – одна громада. 29 ОТГ створилися в межах 2 або 3 районів у 19 областях [14].

Загалом, найбільшу кількість ОТГ створено у Тернопільській (36 ОТГ), Дніпропетровській (34 ОТГ), Житомирській (32 ОТГ), Хмельницькій (26 ОТГ), Львівській (25 ОТГ), Вінницькій та Запорізькій (по 24 ОТГ) областях. Сумарна частка перших трьох із зазначених регіонів становить чверть (24,6 %) всіх ОТГ країни. Водночас окремі регіони суттєво відстають у процесі

формування ОТГ, серед них Київська (2 ОТГ), Харківська та Закарпатська (по 5 ОТГ) області [15]. На думку В. Негоди, після виборів 29 жовтня та 24 грудня 2017 року в Україні буде 665 ОТГ, створених 3118 місцевими радами. В цих 665 ОТГ мешкають 5,7 млн. людей – 13,4 % від загальної кількості населення країни [14].

У 2018 році реформа продовжується. За словами Г. Зубко, на початок року в Україні сформовано 698 об'єднаних територіальних громад, а саме: 665 ОТГ, в яких вже відбулись перші вибори, ще 33 громади очікують рішення ЦВК щодо призначення перших виборів [7].

Під час об'єднання територіальних громад виникла низка проблемних питань, а саме: процес створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки, а подекуди стикається зі спротивом з боку районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт; відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій; потребує опрацювання питання запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг тощо [15, с. 14–16]. Поряд із цим не вирішеним до кінця є ще питання щодо утворення ОТГ на базі міст обласного значення. Також не зовсім враховано дворівневу структуру ОТГ – на базовому рівні, зокрема, потребує удосконалення правового регулювання статусу старої села, селища шляхом законодавчого визначення кола його основних повноважень та розповсюдження цих повноважень на територію відповідного старостинського округу в ОТГ [5].

Разом із цим, в процесі реформи стало помітно, що негайного упорядкування потребує районний рівень, адже створення однієї громади в межах району – зводить нанівець існування районної ради та різко знижує необхідність функціонування районної державної адміністрації. Влада вбачає вирішення цього питання в межах конституційного поля держави. Йдеться про прийняття парламентом рішення про зміну адміністративно-територіального устрою районного рівня на території всієї країни або на території окремих областей. Також розглядається питання щодо ліквідації окремих районів, де усі територіальні громади об'єдналися в одну ОТГ, або створення одного району на базі двох – трьох [14].

Слід зауважити, що великі громади (у форматі: район – ОТГ), на наш погляд, не будуть ефективними. Адже, по-перше, йдеться про значну територію з відносно малою чисельністю населення (сьогодні українські села, особливо віддалені, стали малочисельними). В таких громадах на основі ще радянської інфраструктури буде важко надавати адміністративні послуги населенню через віддаленість від центру, рятувальні служби не зможуть за належний час дістатися до окремих населених пунктів і саме головне – видатки місцевого бюджету будуть розподілятися за залишковим принципом щодо околиць такої ОТГ.

По-друге, до складу великих ОТГ входило б значно більша кількість старостинських округів – колишніх сільрад, керівники яких не будуть головними розпорядниками коштів. Все це істотно нагадуватиме колишній

район, де всі старостинські округи також будуть потребувати дотації вирівнювання від ОТГ. Створюючи такі громади, ми повертаємося до стрімкого, але непродуктивного виконання реформи, де ефективним може бути швидше адміністративно-командне управління, а не демократичне урядування. Це супроводжується значною територією та віддаленістю окремих населених пунктів від адміністративного центру громади.

Проти надто великих ОТГ виступає сама громадськість окремих регіонів. Наприклад, населення Дніпропетровської області, де за результатами громадських обговорень було внесено зміни до Перспективного плану об'єднання ОТГ та збільшено їх кількість від 53 до більше 80 [19, с. 57–58]. У свою чергу, такий стан речей свідчить про низький рівень залучення жителів територіальних громад до участі в реформі місцевого самоврядування.

І це не дивно, адже в значній кількості територіальних громад процес обговорення особливостей реформи було залишено на рівні депутатських корпусів місцевих (здебільшого сільських) рад. Погана інформованість щодо сутності та змісту сучасних перетворень породжує байдужість та недовіру серед жителів громади, що в недалекому майбутньому не може призвести до очікуваних результатів. Як вважає експерт Офісу реформ А. Фітьо, через різне бачення процесів об'єднання, впровадження реформи є складним і довготривалим. Люди бояться, що якщо з їхнього села заберуть школу чи сільраду, то й саме село незабаром зникне. Також на думку експерта, проблемним просування реформи є також через небажання місцевих очільників втрачати владу [16]. Отже, на основі вищезазначеного можна зробити висновок про відсутність дієвого впливу жителів територіальної громади на проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Йдеться про обговорення і прийняття відповідних рішень колегіально в кожному населеному пункті: перспективи реформування слід обговорювати на місцевих та міжтериторіальних віче, де спочатку громадськість слід проінформувати, а потім почути її думку щодо якості, меж та масштабів перетворень.

Визначаючи умови впровадження сучасних перетворень, ще у 2015 році народний депутат України С. Кудласенко наголосив на необхідності створення доступного для громадян алгоритму роз'яснення, як відбуватиметься процес об'єднання. З цією метою було висловлено готовність організувати навчальні семінари з питань адмінреформи та об'єднання громад [13]. Проте, подібні заходи із залученням широкого кола громадськості відбулися далеко не в усіх населених пунктах України. А це означає, що не повною мірою було використано громадський контроль, що є обов'язковою умовою забезпечення успішної реалізації нових моделей місцевого самоврядування. На думку М. М. Іжи та О. В. Радченка, контроль є потужним фактором залучення громадських активістів до процесів демократичного державотворення [9, с. 78]. Так, відповідно до досвіду національних традицій врядування, повноправними членами народних зборів вважалися власники домогосподарств. Всі інші могли тільки бути присутніми на вимогу самих зборів. Крім того, на віче із трьох поселень сусідньої общини запрошувалися по декілька осіб в якості свідків щодо стану

справ [8, с. 8–10]. Віче також відігравало роль своєрідної управлінської школи, повноправними учнями якої ставали молоді чоловіки після одруження. Оскільки вони одружувалися досить рано, то мали вдосталь часу для відповідного засвоєння управлінських знань. Це давало можливість передавати відповідні знання майбутнім поколінням в усній формі [8, с. 8–9]. Отже, на відміну від сучасних особливостей самоврядування, раніше українська громадськість досить широко залучалася до управлінської справи.

Натомість, Ю. Шаров вбачає успішну реалізацію сучасних перетворень у створенні територіальних громад, де житель не просто вважатиметься номінальним власником муніципальної власності, а набуде прав реального володіння й управління певною часткою корпоративної власності, перетворюється на «акціонера» з відповідною ментальністю зацікавленої особи. За таких умов стає доцільним і вигідним брати участь в управлінні справами громади, чим досягається ефективна взаємодія місцевої влади, територіальної громади [18, с. 85–86]. Як зазначив народний депутат України С. Кудлаєнко: «Крім повноважень, необхідно дати громадам і ресурс, а також максимально оптимізувати надання адміністративних послуг...» [13]. На наш погляд, таким ресурсом має стати не тільки матеріальна складова, а й сформоване почуття взаємодовіри та відповідальності серед жителів громади.

В процесі об'єднання стали виникати й інші проблемні питання, що негативно позначилися на ставленні окремих громад до реформи. Так, частина жителів села Стольне Менського району Чернігівської області обурюється через те, що їхнє село було завжди самодостатнім, а після об'єднання коштами громади розпоряджається райцентр Мена [10]. Аналогічна проблема і в селі Кучинівка Сновської ОТГ тієї ж області. Тут стверджують, що через профіцит бюджету раніше вирішувалися усі нагальні проблеми села. А тепер слід просити та чекати. Жителі села готові реформуватися, але хочуть прозорості правил та доступності влади. На думку колишньої очільниці села В. Карась, депутати ОТГ не володіють ситуацією в селі і таким чином не можуть ефективно вирішувати місцевих спорів [10]. На наш погляд, такі проблеми виникають через об'єднання двох і більше самодостатніх ОТГ, що мали б стати центром інших (неспроможних) громад, а також до уваги не було взято специфіки історичного розвитку самих територій. Як зазначає, Ю. Шаров, проекти реформування територій повинні мати різні «шаблони» для врахування особливостей кожної території [18, с. 84]. На жаль, сучасний формат реформ не передбачає такої диференціації.

Українським законодавством визначено ту ОТГ спроможною, що створена навколо центру, визначеного Перспективним планом територіальних громад, і в ній повинно проживати не менше половини мешканців від кількості, передбаченої Перспективним планом [5, с. 6]. Разом з тим, ще при розробленні самого Перспективного плану об'єднання територіальних громад слід було за основу взяти принцип торговельно-промислової та духовної концентрації населення, суть якого полягає у тяжінні окремих сіл до населених пунктів, де розміщувався ринок, було налагодженим певне промислове виробництво чи існував духовний центр. Таким чином, потреба в задоволенні матеріальних чи

духовних потреб визначала долю адміністративного центру громади.

Громадськість окремих регіонів вважає, що реформа мала б передувати відбудова транспортної, комунальної та соціальної інфраструктури районів, а проведення децентралізації в реальних умовах зруйнує існуючу, створення якої в межах ОТГ потребуватиме значних асигнувань. Також об'єднання територіальних громад поставить в нерівні умови населені пункти ОТГ, що призведе до небажаних наслідків [1]. В такому випадку важко не погодитися з цим, однак, твердження щодо запозичення змісту діючої реформи в Польщі [2] слід трактувати менш категорично. Адже спільні історичні умови формування українських і польських управлінських особливостей та успіх реформи місцевого самоврядування в Польщі доводять значущість національних традицій врядування при проведенні сучасних перетворень в Україні.

В ході історичного розвитку сформовані поселення в Україні забезпечували свою самодостатність впродовж кількох століть. Тому сьогодні їх надмірна достатність, низька економічна активність є наслідком не стільки неспроможності територіальних громад, скільки наявності інституційних бар'єрів, що не дозволяють реалізувати їх економічний потенціал як суб'єктів господарювання [12, с. 8]. Так, в процесі сучасних перетворень у сфері місцевого самоврядування сформувалися істотні загрози безпеці функціонування та розвитку територіальних громад в Україні. В рамках дослідження розглянемо окремі з них.

Насамперед це те, що територіальні громади не набули в Україні правосуб'єктності і, відтак, не можуть стати повноцінними суб'єктами ринкових, соціальних, економічних, адміністративних, політичних відносин, що посилює ризик їх інституційної неспроможності. Замість територіальних громад статус юридичної особи, а також усі права і повноваження збереглися за відповідними місцевими радами, що й є фактичними власниками комунального майна, володіють усіма владними повноваженнями. У розвинених країнах місцеві ради чи виконавчі комітети не є юридичними особами, а лише органами самоврядування, що не набувають статусу юридичної особи (аналогічно, як у публічному акціонерному товаристві: правління – найнятий адміністративний апарат для управління діяльністю створеної юридичної особи в інтересах її засновників) [12, с. 2]. Своєрідним адміністратором в давній українській громаді був князь, який обирався із числа селян. Йому надавалося 2-4, а іноді й дворищ. Іноді князь міг обробляти додатковий лан, з якого платив податок – чинш [11, с. 190]. Також князь був військовозобов'язаний і виконання прийнятого на загальних зборах сільської громади рішення поширювалося на нього та представників його родини [17, с. 87]. Тобто, на нашу думку, вже на той час територіальна громада в досить примітивній формі володіла правом правосуб'єктності, не відображаючи ознаки моделі місцевого самоврядування радянського зразка.

Разом з тим, порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади не спроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал. Невизначеність правового статусу об'єктів комунальної власності зумовлює неpubлічність і непрозорість інформації про них, нераціональ-

не та неефективне їх використання, а, отже, низький рівень інвестиційної привабливості [12, с. 3]. В основі суспільної організації давньої української громади була саме публічність та відкритість, що досить часто (особливо під час виборів) сприймається як механізм здійснення врядування, запорука його ефективності [3, с. 135].

Крім того, наявні обмежений доступ, істотні бар'єри капіталізації ресурсного потенціалу територіальних громад і, відповідно, дотаційність та неможливість забезпечити їх економічний розвиток. Це означає, що в Україні більшість територіальних громад на цей час позбавлена ресурсів розвитку, насамперед це стосується землі та податкових надходжень [12, с. 4–5]. При цьому самодостатність автентичної громади ґрунтувалася на общинній власності. Не потребуючи зовнішніх зв'язків, громада мала повну ресурсну незалежність [4, с. 78]. Сьогодні, попри початок передачі земель за межами населених пунктів у розпорядження територіальних громад, є проблеми в податковій сфері. Так, перед запровадженням бюджетної реформи до державного бюджету спрямовувалося 80 % платежів, а у 2014 р. – 82 %, що сприяє тільки посиленню централізації і подальшій деградації територіальних громад, особливо сільських, та їх фінансовій неспроможності. Крім того, надмірна фінансова залежність територіальних громад від міжбюджетних трансфертів перетворює останні на інструмент неофіційного тиску центральних органів управління на громади для стимулювання їх об'єднання, трансформуючи так зване «добровільне об'єднання територіальних громад» в процесі адміністративно-територіальної реформи на примусове [12, с. 6].

Відповідно до «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», на кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та представництва (представники) виконавчої влади. Але на наш погляд, функціонування представництв (представників) окремих органів виконавчої влади на базовому рівні буде неефективним, адже подібне «двовладдя» не сприятиме ідеологічному формуванню та консолідації новоутвореної територіальної громади. Йдеться про розвиток громади на основі природного права, улаштування організаційно-правових форм в залежності від місцевих традицій та регіональних особливостей. Тому інституційна присутність представництв окремих органів державної виконавчої влади може негативно позначитися на якості місцевого розвитку.

Висновки

При проведенні реформ місцевого самоврядування не враховуються національні традиції врядування.

Зокрема, до процесу об'єднання територіальних громад залучається незначне коло молодих людей, які мають складати майбутній кадровий потенціал ОТГ. Недостатнє обговорення з населенням сутності реформ призводить до внутрішніх протиріч та створює можливість маніпулювання на місцях. Громадськість слід належним чином проінформувати, а потім – порадитися з нею, як це раніше відбувалося на віче. Варто дотримуватися того принципу, що алею слід будувати в тому місці, де проходить витоптана людьми стежка. При проведенні реформи не засто-

совується також принцип торговельно-промислової та духовної концентрації як автентичний спосіб формування громади. Крім того, на сьогоднішній день в Україні не було відновлено самодостатню, здатну до самоорганізації, засновану на відкритості та прозорості громаду як суб'єкта правовідносин.

Наведені вище матеріали далеко не вичерпують переліку викликів територіальним громадам, що виникли в процесі реформування місцевого самоврядування. У свою чергу, подальше неврахування апробованого століттями управлінського досвіду може не призвести до очікуваних результатів реформи.

Перспективи подальших розвідок полягають в дослідженні архетипів назв елементів системи місцевого самоврядування як номінальних складових автентичної управлінської форми.

Література.

1. Бойта А. Казав пан: «Кожух дам...», або на чужій біді власного щастя не збудуєш. *Слово Придністров'я*. 2018. № 7. С. 2.
2. Бойта А. Казав пан: «Кожух дам...», або на чужій біді власного щастя не збудуєш. *Слово Придністров'я*. 2018. № 6. С. 2.
3. Віліжінський В. М. Вибори як демократична традиція формування кадрової еліти українців. Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни: матеріали Всеукраїнська наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 трав. 2012 р., Київ). – Київ: НАДУ, 2012. С. 133–135.
4. Віліжінський В. М. Попов М. П. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування: монографія. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. 182 с.
5. Двігун А. О. Трипольська М. І. Законодавче забезпечення впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади: основні досягнення та проблемні аспекти. Аналітична записка. Інститут стратегічних досліджень, 2017. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/samovriaduv-e4ff2.pdf>.
6. Закірова С. Децентралізація в Україні: сучасний стан законодавчого забезпечення процесу реформування. Центр досліджень соціальних комунікацій НБ Social Communications Research Centre CIA3 НЮБ ФПУ. 2017/ URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2853:detsentralizatsiya-v-ukrajini-suchasniy-stan-zakonodavchogo-zabezpechennya-protse-su-reformuvannya&catid=8:golovni-temi&Itemid=350.
7. Зубко Г. Скільки ОТГ вже створено в Україні та на Чернігівщині. Об'єднані територіальні громади Чернігівщини. 2 січня 2018 року. URL: <http://otg.cn.ua/2018/01/02/news-gromady/skilky-otg-vzhe-stvoreno-v-ukrajini-ta-na-chernigivshhyni/>.
8. Иванишев Н. О древних сельских общинах в Юго-Западной России. Київ. 1863. 72 с.
9. Іжа М. М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Державна політика*. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.
10. Кіреєв М. Децентралізація: плюси і мінуси. За чи проти? «Український інтерес». 2 травня 2017 року. URL: <https://uain.press/articles/detsentralizatsiya-plusy-minusy-za-chy-proty-foto/>.

11. Линиченко І. Суспільні верстви Галицької Русі XIV–XV в. Львів. 1899. 268 с.
12. Мокій А. І. Дацко О. І. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України. Аналітична записка Інститут стратегічних досліджень. 2015. URL: <http://www.niss.gov.ua/catalogue/10/0/2/>.
13. На Вінниччині стартував процес добровільного об'єднання територіальних громад. *Моя Вінниця*. 2015. URL: <http://www.myvin.com.ua/ua/news/region/32937>.
14. Негода В. Продовження процесу добровільного об'єднання громад – серед пріоритетів. Офіційний сайт міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2017. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/prodovzhennya-protse-su-dobrovilnogo-ob-yednannya-gromad-sered-prioritetiv-v-yacheslav-negoda/>.
15. Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. Аналітична записка. Інститут стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf.
16. Фітьо А. Децентралізація: плюси і мінуси. Благодійний фонд «Розвиток громади» 03.08.2015. URL: <http://rozvytok-hromady.com/po-suti-2>.
17. Шандра Р. Організація сільського самоврядування за волоським правом на західноукраїнських землях у XIII–XVIII ст. *Підприємництво, господарство і право*. № 1. 2009. 152 с.
18. Шаров Ю. П. Реформа місцевого самоврядування: проблемні аспекти. *Аспекти публічного управління*. Дніпропетровськ: Грані, 2014. № 5–6. –С. 81–87.
19. Шаров Ю. П. Укрупнення територіальних громад та їх співробітництво: виклики для стратегічного планування. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 54-61. URL: http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/9.pdf.

Світлана Липовська

начальник відділу підвищення кваліфікації кадрів,
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ІНДИКАТОР ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті аналізуються питання, що стосуються органів місцевого самоврядування, передусім, забезпечення їх спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Розглядається необхідність наділення громад більшими ресурсами та мобілізації їхніх внутрішніх резервів, визначення кола компетентностей та організаційної здатності громади в цілому. Обґрунтовується потреба розгляду загальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування як співвідношення результатів їхньої діяльності (виконання функцій) і вартості ресурсів на їх утримання.

Ключові слова: реформа органів публічної влади місцевого рівня, децентралізація влади, об'єднана територіальна громада, організаційна здатність, місцеве самоврядування, спроможність територіальних громад.

Svitlana Lypovska

Head of In-Service Department,
PhD student of the Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

CAPACITY OF LOCAL COMMUNITIES AS AN INDICATOR OF LOCAL SELF-GOVERNMENT EFFICIENCY

The article examines the issues related to the capacity of the local self-government body to manage the efficient use of the resource base of the community within the decentralization process aiming to ensure the appropriate level of services provision to citizens, in particular, in the areas of social protection, education, culture, health care, housing and communal services, taking into account human resources, finance and infrastructure development of the respective local community.

The research of the nature of decentralization, the efficiency of local self-government, the formation of capable local communities, the development of theoretical and methodological principles of reforms are a target of the scientific works of many modern scholars: Yu. Ganushchak, M. Izha, V. Kuybida, Yu. Molodozhen, L. Prykhodchenko, S. Sakhanienko, A. Tkachuk and others.

The objective of the article is to analyze the organizational capacity of local communities that are created as resource-self-sufficient communities, aimed at maximizing the interests of their members by means of the efficient provision of services. The article studies the issues related to local self-government bodies. First of all, the capacity of local self-government bodies to solve independently the issues of local importance, at the expense of their own resources. The need to provide communities with more resources and to mobilize their internal reserves, to determine the range of competencies and organizational capacity of the community as a whole is researched.

The necessity to consider the index of total efficiency of local self-government bodies as a ratio of socially significant outcomes of their activities (outcomes of their functions) and the cost of resources for their maintenance is revealed.

The concept of «efficiency of local self-government bodies» is improved on the basis of the user's assessment, according to which the efficiency is considered from the standpoint of a society and its citizens, community's leadership, other bodies of local self-government and state authorities. Therefore, the publicity of the process is especially important in defining, developing, agreeing goals and ways to achieve them. The trends to develop the organizational capacity of the community are proposed.

The assessment system for the evaluation of local self-government bodies' activities evaluation should be practiced with the implementation of internal control and audit tools; with the use of software; with the involvement of external independent organizations and the public on the assessment of the effectiveness of the activities of local self-government bodies. The assessment systems in evaluating the effectiveness of local self-government bodies' activities should be reflected in the passport of a capable local community.

Key words: reform of public bodies of local level, decentralization, consolidated local community, organizational capacity, local self-government, capacity of local communities.

Светлана Липовская

начальник отдела повышения квалификации кадров,
аспирант кафедры публичного управления и регионалистики
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН КАК ИНДИКАТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируются вопросы, касающиеся органов местного самоуправления, прежде всего, обеспечение их способности самостоятельно, за счет собственных ресурсов, решать вопросы местного значения. Рассматривается

необходимость наделения общин большими ресурсами и мобилизации их внутренних резервов, определение круга компетенций и организационной способности общины в целом. Обосновывается необходимость рассмотрения общей эффективности деятельности органов местного самоуправления как соотношение результатов их деятельности (выполнение функций) и стоимости ресурсов на их содержание.

Ключевые слова: реформа органов публичной власти местного уровня, децентрализация власти, объединенная территориальная община, организационная способность, местное самоуправление, способность территориальных общин.

Постановка
проблеми

Україна знаходиться на шляху незворотного курсу демократичного вибору, про це свідчить підписання Угоди про асоціацію України з ЄС [1]. Щороку Кабінетом Міністрів України затверджується план дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2], у якій одним із пріоритетів є децентралізація та реформа державного управління. Процес об'єднання громад дає можливість досягти спроможності органів місцевого самоврядування належним чином організувати ефективне використання ресурсної бази громади для забезпечення належного рівня надання послуг громадянам, зокрема, у сфері соціального захисту, освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-комунального сервісу, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансів та розвитку інфраструктури відповідної територіальної громади.

Як зазначає український науковець Н. Пігуль, спираючись на досвід розвитку зарубіжних країн, оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливі без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні [3].

Децентралізацію можна визначити як передання функцій державного управління центральних органів влади місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та розширення повноважень нижчих органів влади за рахунок вищих. У процесі децентралізації мобілізуються ресурси на місцевому рівні, створюються партнерські відносини між різними соціальними групами, які набувають досвіду соціальної єдності при розробці та прийнятті рішень в управлінні громадою.

Тому актуальними є на сьогодні подальші дослідження, які доцільно зосередити на аналізі організаційної, правової та економічної складових, що впливають на ефективне використання ресурсної бази громади при децентралізації влади.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Дослідженню сутності реформи децентралізації влади, ефективності діяльності місцевого самоврядування, формуванню спроможних територіальних громад, формуванню теоретико-методологічних засад реформування в цілому присвячено наукові праці багатьох сучасних українських вчених. Зокрема, можна відзначити праці Ю. Ганущака, Л. Голинської, М. Іжї, В. Куйбіди, Ю. Молодожен, Л. Приходченко, С. Саханенко, А. Ткачука та ін..

Поняття «децентралізація» визначається в різних джерелах, серед яких є такі: самостійність у підходах до управління [4]; передання частини функцій дер-

жавного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади [5]; передача частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим та ослаблення або скасування централізації [6]; процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями [7].

Спроможність громад в теоретико-прикладному аспекті розглядалась українським науковцем О. Ольшанським, яким було запропоновано ресурсне забезпечення тлумачити як сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їхнього виконання.

Тобто, в кожній територіальній громаді формується певна ресурсна платформа як сукупність основних її компонентів – видів ресурсів, пов'язаних між собою у процесі забезпечення функціонування та розвитку території [8].

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Український науковець Л.Голинська, досліджуючи питання фінансової децентралізації, зосереджує свою увагу на питаннях фінансової спроможності громад [9]. На підставі аналізу сучасних підходів до створення моделей оцінювання розвитку територій (в тому числі спроможних громад), можна зробити висновок, що такі моделі мають відповідати вимогам європейських стандартів рівня життя, бути зорієнтовані на потреби громадян, сталий розвиток, включати громадський моніторинг. У складі моделі використовується індекс спроможності місцевої влади, індикатори фінансової спроможності громад. Для оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад та їх спроможності за методологічне припущення береться те, що така модель може будуватися на основі системи збалансованих показників. Однак, на нашу думку, комплексний аналіз організаційної спроможності громад як індикатор ефективності діяльності громади залишається малодослідженим.

Мета

Мета статті: аналіз організаційної здатності та спроможності територіальних громад, що створюються як ресурсно самодостатні громади, зорієнтовані на максимальне задоволення інтересів їх членів шляхом ефективної організації надання послуг.

Виклад
основного
матеріалу

Проаналізуємо питання, що стосуються органів місцевого самоврядування, передусім, забезпечення їх спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питан-

ня місцевого значення, з метою мобілізації їхніх внутрішніх резервів, визначення кола компетентностей та організаційної здатності громади в цілому.

Поняття «ефективність діяльності органів місцевого самоврядування» можна по-різному оцінити: за ознаками користувача, відповідно до якого ефективність розглядається з позиції суспільства і громадян; власного керівництва громади; інших органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Отже, особливо важливою є публічність процесу визначення, розробки, узгодження цілей розвитку громади та способів їх досягнення. Загальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування можна визначити як співвідношення результатів їхньої діяльності і вартості ресурсів на їх утримання.

Нормативними підставами реформування місцевого самоврядування є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10] та документи, ухвалені Кабінетом Міністрів України: «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження КМУ № 333-р)» [11], «Методика формування спроможних територіальних громад (Постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 – далі – Методика)» [12].

За Європейською хартією місцевого самоврядування [13], яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». Головним документом для формування спроможних територіальних громад є Перспективний план формування територій громад, який розробляється і затверджується відповідно до статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і має чітко відповідати вимогам Методики. Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

Для забезпечення належного рівня надання послуг громадянам, зокрема, у сфері соціального захисту, освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-комунального сервісу структури органів місцевого самоврядування (особливо у сільській місцевості) мають менше повноважень та велику відповідальність, їм бракує практичного досвіду в управлінні та вирішенні цих питань. Отже, щоб краще вирішувати ці проблеми, ліквідувати кадрові прогалини та розширити організаційні можливості, необхідно мати статистично-аналітичні розрахунки; проводити відкриті для всіх громадян зустрічі щодо формування та обговорення стратегічних планів та пріоритетів місцевої політики, залучати організації громадянського суспільства на основі принципів соціальної справедливості, інтеграції та точних розрахунків.

Потрібно врахувати негативний досвід окремих європейських країн, який проявився у період світової економічної кризи, коли держава намагається скоротити публічні витрати шляхом передачі повноважень (та ресурсів) з вищого на нижчий рівень управління, але це наражає громадян на небезпеку погіршення

якості публічних послуг. Тому, в деяких країнах спостерігаються процеси, протилежні децентралізації (Ірландія, Угорщина, Фінляндія, Чехія, Греція та ін. [14]). Це відбулося через слабку спроможність і недостатню технічну можливість місцевих органів влади, порушення умов справедливості надання публічних послуг, диспропорції їх надання на різних територіях, що негативно впливає на інвестиційну привабливість громад та на їх економічний розвиток у цілому.

Згідно з аналізом, зробленим Світовим банком, «децентралізація нерідко відбувається на фоні політичних потрясінь. Навіть коли децентралізація відбувається в менш драматичному контексті, виникають питання стратегії розвитку. Експериментування, тестування, регулювання, перевірка як основні методи децентралізації в регіоні... явно не є основними для децентралізації. Багато залежить від початкових умов у країні та особливих політичних інтересів, які підтримують чи протидіють децентралізації» [15].

Одночасно слід вирішувати проблему оцінювання успішності розвитку будь-якої складної соціально-економічної системи, яка полягає у виборі конкретних індикаторів, за допомогою яких потрібно здійснювати контроль виконання визначених стратегічних показників. Правильний добір цих індикаторів сприяє кращому усвідомленню стратегічних цілей, підвищує загальну управлінську відповідальність у громаді, збільшує ймовірність досягнення мети.

Також існує проблема набору індикаторів для коректного визначення обсягу суспільно корисних благ, які досягаються в результаті реалізації стратегії розвитку громади, оскільки велика кількість індикаторів результату залишається на якісному, тобто слабо вимірюваному рівні, при тому, що суспільна значущість оцінюється громадськістю як висока.

Тому для побудови системи оцінювання спроможності громад потрібен блок індикаторів, що описують цілі розвитку громади; індикатори для умов порівняння різних варіантів об'єднання територіальних громад; експертний моніторинг і громадський моніторинг динаміки розвитку.

Оцінювання організаційної ефективності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є постійним процесом моніторингу та аналізу всіх структур і напрямків діяльності територіальної громади, голови територіальної громади, виконавчого комітету, депутатського корпусу, інших виконавчих органів ради, посадових осіб органів місцевого самоврядування, з метою формулювання висновків про стан і функціонування системи управління з використанням кількісних і якісних індикаторів [16].

Об'єктами оцінювання можуть бути посадові особи місцевого самоврядування, які обираються на місцевих виборах (голова, старости); посадові особи місцевого самоврядування, які обираються (затверджуються) радою (секретар ради, члени виконавчого комітету, голова обласної (районної) ради, заступники голови обласної (районної) ради); посадові особи місцевого самоврядування, які призначаються головою громади, головою обласної (районної) ради; депутати місцевої ради; депутатські комісії; виконавчі органи ради (виконавчий комітет, відділи, управління та інші виконавчі органи ради), а також апарат ради та його виконкому; органи самоорганізації населення; громадські органі-

зації (у частині делегування їм адміністративних повноважень з боку органів місцевого самоврядування).

Оцінювання проводиться для визначення ступеня досягнення запланованих результатів діяльності та організаційної ефективності діяльності, як співвідношення значень фактичних і розрахунково-нормативних показників виконуваних органами місцевого самоврядування операцій (функцій) з використання певного обсягу організаційних ресурсів (системи звітності, планування, контролю, формальних і неформальних зв'язків всередині органу тощо).

Зовнішнє оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування призначено для отримання інформації про якість виконання покладених на них функцій та покликане сприяти підвищенню відкритості і прозорості діяльності органів, посадових осіб місцевого самоврядування.

Результати зовнішнього оцінювання можуть бути використані для складання рейтингів органів місцевого самоврядування експертними установами та органами державної влади. Зовнішнє оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється за результатами проведення опитувань мешканців, анкетування експертів і отриманих відповідей на запити на публічну інформацію. Перелік запитань, що включаються до анкети, затверджується зовнішнім суб'єктом оцінювання.

До засобів зовнішнього оцінювання належать:

- проведення опитувань мешканців, які здійснюються для отримання інформації від жителів громади, з дотриманням принципів добровільності та анонімності на одноразовій або постійній основі;
- проведення анкетування експертів, яке здійснюється для отримання інформації від респондентів, які володіють фаховими знаннями та навичками щодо аналізу процесів функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- направлення запитів на публічну інформацію, яке здійснюється шляхом направлення зовнішніми суб'єктами оцінювання запитів на адресу органів та посадових осіб місцевого самоврядування та, за необхідності, до органів державної влади.

Висновки

Системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування мають проводитися з впровадженням інструментів здійснення внутрішнього контролю і аудиту; із застосуванням програмного забезпечення; із залученням зовнішніх незалежних організацій та громадськості з оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Системи оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування повинні знайти відображення в паспорті спроможної територіальної громади.

На добровільній основі не завжди можна досягнути вдалого формування спроможних територіальних громад, тому потрібно дотримуватися визначених принципів і критеріїв об'єднання, без великих відхилень у демографічних та просторових параметрах. Це дозволить зробити оптимальним процес створення нових центрів з надання адміністративних послуг, забезпечити транспортне сполучення периферійних територій з

центром громади, оптимізувати сферу надання освітніх і медичних послуг.

На підставі аналізу різних груп фінансових показників, а також демографічних, економічних та інших, формування профілю спроможності майбутньої громади, потрібно обчислювати можливість створення громади, яка зможе самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання сталого розвитку. Проведення цього оцінювання, за якими критеріями воно має проводитись, які інституції та структури повинні долучитися до проведення комплексного оцінювання спроможності громад, які планують об'єднання – ось питання для перспектив подальших наукових досліджень.

Література.

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015, підстава v2980321-15. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Пігуль Н.Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. №9. С. 684–688.
4. Одінцева Г. С., Мостовий Г. І., Амосов О. Ю. та ін. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таб. і схемах; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. Харків: ХарPI УДАУ, 2002. С. 112.
5. Державне управління та державна служба: словн.-довід.; уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. С. 111.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і виправл. Київ: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. С. 51.
7. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ. 2003. Вип. 27. С. 201.
8. Ольшанський О.В. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: ДокН-пукДержУпр. 2013. Вип. 4 (16). С. 220–225.
9. Голинська О. В. Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги. URL: <https://oridu-nadu.livejournal.com/881.html>
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/print1481122407197565>.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://old.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyiorganizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/zakonodavchi-akti-shvaleni-kabinetom-ministriv-ukrayini-275073/rozporiadzhennyakabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya>

konceptsiyi-reformuvannya-miscevogo-samovry- 189628/.

12. Методика формування спроможних територіальних громад: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п/print1481122407197565>.

13. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

14. Decentralization at a cross roads. Territorial reforms in Europe in times of crisis. CEMR. October 2013. P. 10.

15. Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, William R. Dillinger The World Bank, Beyond the Center: Decentralizing the State, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoint. Washington, D.C., 1999. P. 33.

16. Саханько С. Є., Колісніченко Н. М., Попов М. П. та ін. Методика дослідження організаційної ефективності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Одеса, 2017. 36 с.

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

УДК 351.746.1:005.585

Микола Баюк

старший викладач кафедри «Публічного управління та адміністрування»
Хмельницького університету управління та права

КРИТЕРІЇ ТА ОЦІНКА РІВНЯ СУЧАСНИХ ЗАГРОЗ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

У забезпеченні ефективності формування та реалізації політики державної безпеки в гуманітарній сфері вагоме значення має визначення критеріїв та оцінка рівня сучасних загроз державній безпеці даної сфери. Науково обґрунтовані критерії, визначені пріоритетні завдання оцінки рівня загроз утворюють методологічний базис ефективною політики протидії зовнішнім та внутрішнім загрозам державній безпеці гуманітарної сфери України. У науковому дослідженні використано та охарактеризовано блок соціологічних методів – методи моніторингу, експертної оцінки, соціологічного анкетування; блок аналітичних методів – методи математичної статистики, кореляційного, факторного та кластерного аналізів; метод комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку.

Визначено наявність високого рівня загроз в системі управління політикою державної безпеки в гуманітарній сфері. Аналіз засвідчив, що рівень професіоналізму та патріотизму, повсюдності впроваджених ділової української мови в роботу органів державної влади є базовими загрозами для діяльності органів державного управління у східних та західних регіонах держави.

На основі виявлених системних закономірностей у взаємозв'язках між досліджуваними показниками стану безпеки запропоновано виділити принципи формування та принципи реалізації політики державної безпеки гуманітарної сфери України.

Запропоноване дослідження підтверджує, що наукове обґрунтування, аналіз, оцінка рівня загроз державній безпеці в гуманітарній сфері має бути засадничим при формуванні різного рівня законодавчих, нормативно-правових, програмових документів політики державної безпеки.

Ключові слова: критерії загроз, рівні загроз, оцінка загроз, рейтинги оцінювання, фактори впливу, державна безпека, гуманітарна сфера.

Mykola Boyuk

Senior Lecturer of the Public Administration and Administaring Department
Khmelnysky University of Management and Law

CRITERIA AND ASSESSMENT OF THE MODERN THREATS OF THE STATE SECURITY IN THE HUMANITARIAN SPHERE OF UKRAINE

In ensuring the effectiveness of the formation and implementation of the state security policy in the humanitarian sphere, determination of the criteria and estimation of the level of modern threats to the state security of this sphere is of great importance. The scientifically substantiated criteria, the priority tasks of assessing the level of threats form the methodological basis of an effective policy of countering the external and internal threats to the state security of the humanitarian sphere of Ukraine.

The in-depth analysis of scientific research on the selection of criteria and assessment of the level of threats in various areas of national security of Ukraine confirms that today scientists do not pay enough attention to the problem of practical determination of criteria and assessment of threats to state security in the humanitarian sphere of Ukraine.

The purpose of the study is to determine and scientifically substantiate the criteria as well as conduct (through sociological research in different regions of Ukraine) an assessment of the level of the state of modern threats to the state security in the humanitarian sphere of Ukraine, to offer for practical use modern methods of their processing and systematization.

The sociological survey was organized in eight oblasts of Ukraine (Volyn, Ternopil, Ivano-Frankivsk, Khmelnytskyi, Kyiv, Zhytomyr, Poltava, Odesa, and Kharkiv) in the following groups: threats to national security in the humanitarian sphere; threats, causes, sources of threats to the state security of the humanitarian sphere in the fields of culture, education, religion, information, management system; priority tasks of the state security policy of the humanitarian sphere of Ukraine.

In the scientific research a block of sociological methods was used and characterized – methods of monitoring, expert assessment, sociological questionnaires; block of analytical methods - methods of mathematical statistics, correlation, factor and cluster analysis; the method of integrated assessment of the results of socio-economic development.

In the article the rating is conducted and the system tendencies of crisis phenomena are revealed, peculiarities of regional

© Баюк М. І., 2018.

distribution of priority of existing threats according to the branches of state security of the humanitarian sphere of Ukraine, and the factors of influence on the state of state security of the specified sphere are established.

The presence of high level of threats in the system of management of the state security policy in the humanitarian sphere was determined. The analysis showed that the level of professionalism and patriotism, the widespread use of the business language of Ukrainian in the work of state authorities are the main threats to the activities of state administration bodies in the eastern and western regions of the state. Among the priority tasks of ensuring the state security of the humanitarian sphere is the establishment of an effective system of providing quality services, consolidation and constructive action of the authorities and public organizations, political parties.

On the basis of the revealed systemic laws in the interrelations between the investigated indicators of the state of security, it is proposed to highlight the principles of the formation and principles of the implementation of the state security policy of the humanitarian sphere of Ukraine: target priority, regional differentiation, system unity, competence of counteraction mechanisms, consolidation and coordination, resource optimality, adequate reflection changes in qualitative states, standardization.

The proposed study confirms that the scientific substantiation, analysis, and assessment of the level of threats to the state security in the humanitarian sphere should be fundamental in shaping the various levels of legislative, regulatory, and policy documents of the state security policy.

Key words: threat criteria, threat levels, threat assessment, ratings of evaluation, factors of influence, principles of state security policy development, principles of implementation of state security policy, state security in the humanitarian sphere.

Николай Баюк

старший преподаватель кафедры «Публичного управления и администрирования»
Хмельницького университета управления и права

КРИТЕРИИ И ОЦЕНКА УРОВНЯ УГРОЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ГУМАНИТАРНОЙ СФЕРЕ УКРАИНЫ

В обеспечении эффективности формирования и реализации политики государственной безопасности в гуманитарной сфере большое значение имеет определение критериев и оценка уровня угроз государственной безопасности данной сферы. Научно обоснованные критерии, определенные приоритетные задачи оценки уровня угроз образуют методологический базис эффективной политики противодействия внешним и внутренним угрозам государственной безопасности гуманитарной сферы Украины.

В статье определены, научно обоснованы критерии и проведения (через социологическое исследование в разных регионах Украины) оценки уровня состояния угроз государственной безопасности в гуманитарной сфере Украины, предложены для практического использования современные методы их обработки, систематизации.

В научном исследовании использованы и охарактеризованы блок социологических методов - методы мониторинга, экспертной оценки, социологического анкетирования; блок аналитических методов - методы математической статистики, корреляционного, факторного и кластерного анализов метод комплексной оценки результатов социально-экономического развития.

Определено наличие высокого уровня угроз в системе управления политикой государственной безопасности в гуманитарной сфере. Анализ показал, что уровень профессионализма и патриотизма, вездесущности внедренных делового украинского языка в работе органов государственной власти являются базовыми угрозами для деятельности органов государственного управления в восточных и западных регионах страны.

На основе выявленных системных закономерностей во взаимосвязях между исследуемыми показателями состояния безопасности предложено выделить принципы формирования и принципы реализации политики государственной безопасности гуманитарной сферы Украины.

Предложенное исследование подтверждает, что научное обоснование, анализ, оценка уровня угроз государственной безопасности в гуманитарной сфере должно быть основополагающим при формировании различного уровня законодательных, нормативно-правовых, программных документов политики государственной безопасности.

Ключевые слова: критерии угроз, уровни угроз, оценка угроз, рейтинги оценки, факторы влияния, государственная безопасность, гуманитарная сфера.

Постановка проблеми

Теорія і практика державного управління державною безпекою в гуманітарній сфері переконливо свідчить, що надзвичайно актуальними залишаються проблеми визначення критеріїв та методології оцінки рівня загроз державній безпеці зазначеної сфери. Науково-методологічний аналіз, практичне дослідження даного питання є складовим у визначенні цілей, пріоритетів, механізмів формування та реалізації політики державної безпеки гуманітарної сфери, захисту державних цінностей, інтересів, протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам державного суверенітету, національної єдності та територіальної цілісності України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми, визначення критеріїв та методології загроз державної безпеки гуманітарної безпеки були предметом наукових досліджень низки вчених з питань національної безпеки. У цьому контексті наукові обґрунтування, запропоновані методологічні підходи щодо здійснення оцінювання безпеки, загроз були предметом дослідження провідних вчених зокрема: В. А. Ліпкана, Н. Р. Нижник, Г. П. Ситника, Н. В. Стежко, І. Л. Гасюка, О. І. Іляш, Т. О. Подвисоцька, Р. О. Кулинич, Ф. В. Узунова, В. П. Антоноука [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14].

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Кожний із науковців аргументовано доводив, що визначення критеріїв, за якими здійснюється оцінювання рівня безпеки, загроз має відповідати вимогам доступності та інформативності, і рівень їх залежить від рівня розвитку оцінювання сфери національної безпеки. Водночас запропо-

нована ними методика оцінювання може привести до недотримання низки умов, а саме: адекватного відображення дійсності, гнучкості, точності, прогнозованості тощо, адже будь-яка методика має повною мірою відображати специфіку вимірюваного явища, бути спрямована на вирішення спеціалізованих завдань оцінки, бути доступною та процесуально обґрунтованою, що, власне, й обумовлює необхідність наявності усього методичного різноманіття та подальшого його удосконалення з більш глибокою спеціалізацією та диференціацією для вирішення відповідних завдань оцінювання. Таким чином, попри наявність великої кількості наукових розробок вибору критеріїв та оцінки рівня різних сфер національної безпеки України, недостатньої уваги науковцями приділяється проблемі визначення критеріїв та оцінки рівня загроз державній безпеці гуманітарної сфери України.

Мета

Мета статті – визначити, науково обґрунтувати критерії та провести (через соціологічне дослідження в різних регіонах України) оцінку рівня стану сучасних загроз державній безпеці в гуманітарній сфері України, запропонувати для практичного використання сучасні методи їх опрацювання, систематизації.

Виклад
основного
матеріалу

Сучасний рівень розвитку науки державного управління характеризується широким спектром методів оцінювання усіх складових національної безпеки, які можна класифікувати за такими блоками: блок загальнонаукових і спеціальних методів – діалектичний метод пізнання процесів і явищ, структурно-функціональний метод, метод теоретичного узагальнення та класифікації соціальних детермінант тощо; блок аналітичних методів – методи економіко-статистичного, системного аналізу, методи індексного та факторного аналізу, методи математичної статистики тощо; блок програмно-цільових методів – методи економіко-математичного моделювання та програмування, методи прогнозування, цільові методи та методи декомпозиції складових безпеки тощо; блок соціологічних методів – методи моніторингу, методи експертної оцінки, методи аналізу й обробки сценаріїв тощо; блок конструктивних та оптимізаційних методів – методи оптимізації, теоретико-ігрові методи, методи теорії нейронних мереж тощо (цит. за [7]); [9].

Для визначення оцінки рівня загроз державній безпеці гуманітарної сфери України нами були застосовані блок соціологічних методів – методи моніторингу, експертної оцінки, соціологічного анкетування; блок аналітичних методів – методи математичної статистики, кореляційного, факторного та кластерного аналізу, метод комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку який є складовою частиною методу комплексних статистичних коефіцієнтів автором якого

є професор О. І. Кулинич (цит. за [11]). В нашому дослідженні, із урахуванням вимог науково-методичної літератури [15; 11; 16; 17; 18; 19; 20; 21], було проведене соціологічне опитування державних службовців за блоками питань, сформованих за підсистемами (галузями) державної безпеки гуманітарної сфери України з метою визначення рівня загроз та подальшої його оцінки за областями України. Питання анкети сформовано і систематизовано за групами: загрози державній безпеці гуманітарній сфері; загрози, причини, джерела виникнення загроз державній безпеці гуманітарної сфери в галузях – культури, освіти, релігії, інформації, системи управління; пріоритетні завдання політики державної безпеки гуманітарної сфери України. Блок питань щодо наявних видів загроз державній безпеці гуманітарної сфери України включав: міжетнічні відносини; міжконфесійні відносини; зниження інтелектуального потенціалу; зростання аполітичності; зростання інертності; неконструктивна регіональна мовна політика; розбалансованість системи освіти; безсистемність охорони здоров'я; пасивність громадських організацій; недостатність фінансування культурно-освітніх закладів; безсистемність, хаотичність інформування населення; непрофесіоналізм управлінців у гуманітарній сфері. Блок питань щодо причин, джерел виникнення загроз державній безпеці гуманітарної сфери в галузі культури: неефективна робота закладів культури; зменшення культурно-масових заходів; відсутність національно-патріотичної спрямованості культурно-масових заходів; комерціалізація надання культурних послуг; формалізм роботи бібліотек, пропаганди української книги; погане фінансування роботи культурно-освітніх закладів; недостатня підтримка державою книговидання та кіноіндустрії; погана робота історичної пам'ятко охоронної галузі; занепад просвітницької діяльності; обмеженість запровадження української мови; подвійні стандарти історичної пам'яті українського народу; зростання регіональних культурно-історичних відмінностей. Блок питань щодо причин та джерел виникнення загроз державній безпеці гуманітарної сфери в галузі освіти: надання неякісних освітніх послуг; відсутність сучасних прогресивних методик викладання; обмеженість національно-патріотичного виховання в освітніх закладах; проблеми працевлаштування випускників; зниження професійності кадрового корпусу; поширення корупційної складової в освітніх закладах; зменшення освітніх закладів; поширення серед молоді споживацтва, насилля, розпусти; поглиблення непорозуміння «сім'я-школа-громадськість-держава»; еміграція вчених, працівників освіти; виїзд молоді закордон для здобуття освіти та працевлаштування. Блок питань щодо причин, джерел виникнення загроз державній безпеці гуманітарної сфери в галузі релігії: міжконфесійні протиріччя; поширення релігійних груп деструктивного спрямування; використання релігій в антидержавних, антинаціональних цілях; надмірна політизація питань розвитку релігій; розділення населення за етнічною та релігійною ознакою; прояви розпусти, моральної розбещеності серед священнослужителів; недотримання у світському житті духовних цінностей, заповідей; загроза збереженню історичних релігійних пам'яток українського народу. Питання щодо державної безпеки гуманітарної сфери в галузі інформації: зменшення національних засобів

масової інформації; безсистемність інформування населення; за полонення низькопробною антинаціональною продукцією; обмеженість доступу населення до інформації; втрата зв'язку населення із засобами масової інформації; задемократизованість окремих періодичних видань ЗМІ; поширення і пропаганда через ЗМІ сенсаційних повідомлень про насилля, розпусту, вбивство, трагічні події; відсутність протидії поширенню через соціальні мережі антинаціональної, антидержавної інформації; неефективна взаємодія органів державної влади та ЗМІ в забезпеченні національної безпеки, національних інтересів. Блок питань щодо загроз, причин, джерел виникнення загроз в системі управління державною безпекою гуманітарної сфери України: відсутність координації управлінських інституцій гуманітарної сфери; відсутність системного моніторингу внутрішньополітичної ситуації в країні і регіонах; зниження рівня довіри до влади та втрата лояльності до держави; зволікання впровадження в органи державної влади ділового спілкування українською мовою; відсутність єдиної національної державницької ідеології; недостатнє залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації політики державної безпеки гуманітарної сфери; низький рівень патріотизму, професіоналізму в управлінні інститутами гуманітарної сфери.

Обробка даних та визначення оцінки рівня загроз за галузями та областями України здійснювалась у декілька етапів. На першому етапі здійснювалась обробка первинних даних анкетування – підрахунок відповідей, цифрова їх кодифікація, визначення відсоткового розподілу за галузями та регіонами за кожним із запитань. На другому етапі проводилась рейтингова оцінка областей України за даними анкетування щодо наявних загроз, визначення рейтингу загроз державній безпеці гуманітарної сфери в цілому та за окремими галузями, визначався рейтинг областей України за видами пріоритетних завдань забезпечення державної безпеки гуманітарної сфери, проводилась рейтингова оцінка пріоритетних завдань в цілому для України за методом комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку [11]. На третьому етапі визначались основні описові статистики досліджуваних показників, визначався вид розподілу агрегованих показників (сукупність відповідей респондентів у відсотковому виразі), здійснювався кореляційний та факторний аналізи за методом головних компонент з «varimax» обертанням з метою зменшення розмірності вихідних даних та встановлення найбільш вагомих факторів впливу на державну безпеку гуманітарної сфери України.

Реалізація вищезазначених завдань відбувалась з використанням комп'ютерних математико-статистичних комплексів IBM SPSS Statistics 23 [15; 16; 11], програмного забезпечення оцінки взаємозв'язків економічних явищ методом статистичних рівнянь залежностей, автором якого є Р. О. Кулинич [11], програми Microsoft Excel 2016, з урахуванням вимог спеціальної літератури [20].

В соціологічному опитуванні приймали участь державні службовці з Волинської, Тернопільської, Івано-Франківської, Хмельницької, Київської, Житомирської, Полтавської, Одеської та Харківської областей загальною кількістю 260 осіб, що дозволяє стверджувати про те, що вибірка є репрезентативною та до-

статньою для апроксимації результатів дослідження на усю генеральну сукупність.

Загалом за регіонами 50,4 % опитаних вважають, що в їхніх регіонах є в наявності загрози державній безпеці гуманітарної сфери, а 49,6 % вважають, що такі загрози відсутні. Такий відсотковий розподіл відповідей свідчить про відсутність узгодженої думки серед державних службовців щодо стану державної безпеки гуманітарної сфери України.

Узагальнюючи дані розрахунків рейтингової оцінки областей України за станом державної безпеки гуманітарної сфери відповідних галузей, нами проведено визначення рейтингової інтегральної оцінки областей за рівнем загроз за сукупністю галузей. Так, на думку опитаних державних службовців найбільшою кількістю і рівнем загроз державній безпеці гуманітарної сфери в цілому характеризується Тернопільська, Хмельницька, Харківська області, а найменшою – Одеська, Житомирська, Івано-Франківська області. Подальше групування областей за регіонами (Західний, Східний, Центральний, Південний) дозволило констатувати, що найбільша кількість і рівень загроз державній безпеці гуманітарній сфері України існує у Східному та Західному регіонах, а більш високий рівень державної безпеки гуманітарної сфери спостерігається у Центральному та Південному регіонах України.

Наступним важливим узагальнюючим показником є рейтингова оцінка державної безпеки гуманітарної сфери за відповідними галузями (підсистемами), яка визначалась за сукупністю відповідей усіх респондентів за видами загроз по кожній із підсистем. Отримані дані переконливо свідчать, що для України в цілому найбільша кількість і рівень загроз державній безпеці гуманітарної сфери існує в галузі освіти і інформаційній галузі. На думку більшості респондентів у релігійній та культурній галузях кількість і рівень загроз є найменшим.

Як свідчать розрахунки рейтингової оцінки пріоритетних видів загроз державній безпеці гуманітарної сфери більшість респондентів з усіх областей України (70,4 %) констатували найбільшою загрозою безсистемність охорони здоров'я, яка полягає не лише в недосконалій діяльності медичної системи охорони здоров'я населення, а й освітньо-виховної діяльності, яка провадиться в освітній галузі, створенні відповідного інформаційного простору щодо здорового способу життя населення, формування культури здоров'я, просвітницької діяльності релігійних інституцій серед парафіяльної молоді. Другою за значенням для усіх областей України є загроза фінансового характеру (66,9 %), яка полягає в недостатньому фінансуванні освітніх та культурних закладів, що унеможливорює їх ефективне функціонування з погляду матеріально-технічного, ресурсного забезпечення, фінансування культурно-освітніх заходів та гідної оплати праці кадровому корпусу. Третьою за значущістю виступає загроза в інформаційній галузі, яка полягає в безсистемній діяльності ЗМІ в інформуванні населення України, використанні ефірного простору і часу для здійснення пропагандистської роботи серед населення в інтересах певних суспільно-політичних груп, нагнітання психо-емоційного напруження в суспільстві, а під час, і відкритого пропагування антидержавницьких гасел і формування деструктивної громадської думки.

Поряд із цим слід зауважити, що найбільша кількість опитаних не вбачають суттєвих загроз державній безпеці гуманітарної сфери на тлі міжетнічних відносин (78,5 % відповідей «ні»), міжконфесійних відносин (66,9 % відповідей «ні») та неконструктивної регіональної мовної політики (62,3 %). Цей факт свідчить про високий рівень толерантності і спрямованості до взаєморозуміння між громадянами не залежно від національної та конфесійної приналежності, мови та культурних традицій.

На думку переважної більшості респондентів, пріоритетними загрозами державній безпеці гуманітарної сфери в галузі культури і причинами їх виникнення є: недостатній рівень державної підтримки розвитку книговидання та кіноіндустрії (66,5 %), залишковий принцип фінансування роботи культурно-освітніх закладів (63,8 %), не ефективна діяльність історичної пам'яткоохоронної галузі (56,2 %). Як бачимо, провідні загрози стосуються фінансового та адміністративного сектору забезпечення державної безпеки гуманітарної сфери в галузі культури. Важливим є також факт, що більшість опитаних державних службовців вважають, що проводиться достатня кількість культурно-масових заходів із забезпеченням національно-патріотичної спрямованості, заходів щодо впровадження української мови в громадянському суспільстві. Це свідчить про те, що проблема забезпечення державної безпеки гуманітарної сфери в галузі культури не лежить в площині функціонального спрямування діяльності відповідних органів державної влади та культурно-освітніх закладів в реалізації ними завдань освітньо-просвітницького та виховного характеру.

З огляду на сучасну проблематику мовного питання в суспільстві щодо запровадження української мови в усі сфери держави доцільною є акцентуація уваги на загрозах мовній політиці як однієї із важливих складових державної безпеки гуманітарної сфери України в розрізі регіонів. Як свідчить попередній аналіз, більшість респондентів в цілому вважають мовну політику держави дієвою і обґрунтованою, але в розрізі регіонів рівень загроз щодо впровадження української мови констатується різним ступенем напруженості.

Як свідчать дані, найбільш напружена ситуація щодо мовних питань спостерігається у східних регіонах України, також вагомою на думку респондентів вона є і у західних регіонах. Більш стабільною ситуація виглядає у центральних та південних регіонах України.

Проведений аналіз рейтингових оцінок за видами загроз державній безпеці гуманітарної сфери в галузі освіти виявив, що на думку респондентів найбільш вагомою загрозою для усіх регіонів України є проблема працевлаштування випускників вищих навчальних закладів (80,8 %). Другою і третьою за значущістю респондентами визначено загрози виїзду молоді за кордон для здобуття освіти і працевлаштування (80,0 %) та еміграцію вчених і працівників освіти (71,5 %). Цей факт переконливо свідчить, що критичний стан державної безпеки гуманітарної сфери в галузі освіти обумовлений в першу чергу соціально-економічними причинами. Другим за значущістю блоком загроз виступає результативна складова освітнього процесу в частині організації та надання освітніх послуг, адже 69,6 % респондентів визнали, що відбувається розповсюдження серед молоді споживацтва, насилля і

розпусти, навчальні заклади не спроможні надавати якісні освітні послуги (68,1 %) та відбувається поширення корупційної складової в навчально-виховному процесі (67,7 %). Більшість респондентів не пов'язують з джерелами та причинами виникнення загроз в цій галузі із організацією освітньо-виховного процесу в частині національно-патріотичного виховання (53,8 % відповідей «ні»).

Рейтингова оцінка видів загроз державній безпеці гуманітарної сфери в галузі релігії свідчить, що найбільш вагомих джерелом загроз в цій сфері, на думку респондентів, є недотримання у світському житті духовних цінностей та заповідей (63,1 %), неефективна діяльність органів влади та суспільства щодо збереження історичних релігійних пам'яток українського народу (56,2 %) і міжконфесійні протиріччя (50,4 %). Слід констатувати факт, що більшістю опитаних державних службовців не вважається джерелом виникнення загроз розділення населення за етнічною та релігійною ознаками (57,7 % відповідей «ні»), поширення релігійних груп деструктивного спрямування (56,2 %), використання релігій в антидержавних, антинаціональних цілях (54,6 %).

Зважаючи на соціально-політичну ситуацію в Україні в частині загострення протистояння українських православних церков московського та київського патріархатів, діяльності інших конфесій (римо-католицького, греко-католицького тощо обрядів) на теренах України доцільним є висвітлення рейтингу цієї загрози в регіональному розрізі, адже більшістю респондентів вона визначена однією із провідних для усіх досліджуваних областей.

Як свідчать цифрові дані, найбільшим ступенем напруженості та рівнем наявності загрози міжконфесійного протистояння респонденти вважають східний та західний регіони, більш стабільними можна вважати центральні та південні області України.

Надзвичайно важливою для стану державної безпеки гуманітарної сфери є інформаційна галузь, адже саме вона забезпечує циркуляцію інформації в суспільному просторі і пронизує усі сфери життя громадян і держави. Формування громадської думки з будь-яких питань пріоритетне залежить від якості, достовірності, об'єктивності, цілісності інформації, яку отримують громадяни держави. Інформаційна галузь функціонально об'єднує усі інші сфери державної безпеки гуманітарної сфери, створює умови передачі інформаційних потоків між ними. Дослідження пріоритетності видів загроз інформаційному простору свідчить, що найбільшим джерелом виникнення загроз, і власне самою загрозою є поширення і пропаганда через ЗМІ сенсаційних повідомлень про насилля, розпусту, вбивство, трагічні події (66,9 %).

Другою загрозою за значущістю є якість діяльності засобів масової інформації щодо системності та оперативності надання інформації громадянам з кола актуальних проблем державного будівництва, політичних подій тощо (56,9 %). Також однією з провідних, на думку респондентів, є загроза, яка полягає в неефективній діяльності системи протидії поширенню через соціальні мережі, інформаційно-комунікативні джерела антинаціональної, антидержавної інформації (56,2 %).

Важливою складовою забезпечення державної безпеки гуманітарної сфери є ефективна діяльність

системи державного управління нею. Цей блок загроз можна віднести до внутрішньосистемних, який здійснює значний вплив на якість та системність управлінських процесів. На думку більшості опитаних державних службовців, провідною загрозою ефективній діяльності системи управління є зниження рівня довіри громадян до владних інституцій та втрата лояльності до держави (73,1 %), що свідчить про наявність системної кризи в органах державного управління усіма галузями гуманітарної сфери. Респондентами пріоритетним визнається джерело загроз, яке знаходить свій вираз у низькому рівні патріотизму, професіоналізму кадрового корпусу в управлінні інституціями гуманітарної сфери (62,7 %). Вагомою є також загроза неефективної взаємодії з інститутами громадянського суспільства в частині їх залучення до процесу формування та реалізації політики державної безпеки у гуманітарній сфері (61,2 %).

Слід відзначити, що респонденти в більшості одностайні щодо високого рівня наявності усіх загроз в системі управління, лише процес впровадження до роботи органів державної влади ділового спілкування українською мовою визнано більшістю ефективним (52,3 %). Цікавим є розподіл регіонів України за даними анкетування за рівнем загрози в частині професіоналізму та рівня патріотизму державних службовців.

Як свідчать аналітичні дані, ця загроза системно впливає на діяльність органів державного управління гуманітарною сферою усіх регіонів України, найбільш виразно вона відстежується у східних та західних регіонах держави.

Висновки

Визначення критеріїв та оцінки рівня загроз державній безпеці гуманітарної сфери України дозволяє сформулювати на рівні держави, на рівні регіонів дієвий комплекс заходів і методів протидії загрозам в межах їх пріоритетності до наявної ситуації, акумулювати необхідні матеріально-технічні, фінансові, кадрові ресурси.

Література.

1. Ліпкан В. А. Національна безпека України: навч. посіб. Київ: Кондор, 2008. 552 с.
2. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навч. посіб.; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. Ірпінь, 2000. 304 с.
3. Ситник Г. П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика): монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.
4. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посіб.; за заг. ред. Г. П. Ситника. Хмельницький; Київ: Вид-во «Кондор», 2007. 616 с.
5. Безпека людського розвитку в Україні та шляхи підвищення її рівня: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.07 / Н. В. Стежко; Донец. нац. ун-т. Донецьк, 2007. 20 с.
6. Гасюк І. Л. Оцінка розвитку фізичної культури і спорту в системі оцінки соціальної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 16. С. 120–123.
7. Гасюк І. Л. Теоретичні аспекти оцінки діяльності галузі «Фізична культура і спорт» в системі забезпечення соціальної безпеки України. *Економіка та держава*. 2014. № 1. С. 133–137.

8. Гасюк І. Л. Фізична культура і спорт в системі забезпечення національної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 22. С. 116–122.

9. Іляш О. І. Адаптаційні моделі та методи оцінювання соціальної безпеки на регіональному рівні. *Держава та регіони. Серія. Економіка та підприємництво*. 2011. № 4. С. 18–23.

10. Комплексна оцінка здоров'я населення та його впливу на економічне зростання: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.07 / Т. О. Подвисоцька; Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України. Київ, 2009. 21 с.

11. Кулинич Р. О. Статистична оцінка чинників соціально-економічного розвитку: навч. посіб. Київ: Знання, 2007. 311 с.

12. Оцінка рівня і якості життя населення: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.09.01 / Ф.В. Узунов; Харк. держ. економ. ун-т. – Харків, 2004. 19 с.

13. Оцінка рівня та способу життя населення регіону: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.10.01 / С. О. Тридід; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків, 2006. 18 с.

14. Оцінка та забезпечення розвитку людського капіталу України: автореф. дис. д-ра екон. наук: 08.00.07 / В.П. Антонюк; Донец. нац. ун-т. Донецьк, 2008. – 36 с.

15. Бююль А. SPSS: искусство обработки информации. Анализ статистических данных и восстановление скрытых закономерностей / А. Бююль, Ц. Петер.: пер. с нем. – СПб.: ООО «ДиаСофтЮП», 2005. 608 с.

16. Наследов А. Д. SPSS: компьютерный анализ данных в психологии и социальных науках: учеб. пособие. СПб.: Питер, 2005. 416 с.

17. Вайдлих Вольфганг. Социодинамика: системный подход к математическому моделированию в социальных науках: [пер. с англ.]; под ред. Ю. С. Попкова, А. Е. Семечкина. изд.2-е. Москва: Едиториал УРСС, 2005. 480 с.

18. Кобзарь А. И. Прикладная математическая статистика. Для инженеров и научных работников. Москва: Физматлит, 2006. 816 с.

19. Кулинич О. І., Кулинич Р. О. Теорія статистики: підручн. 4-те вид., переробл.ідопovn. Київ: Знання, 2009. 311 с.

20. Статистика для менеджеров с использованием Microsoft Excel: [пер. с англ.]; 4-е изд. Москва: Издательский дом «Вильямс», 2004 1312 с. : ил. (парал. тит. англ.).

21. Ядов В. А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. 3-е изд., испр. Москва: Омега-Л, 2007. 567 с.

Віталій Сmachний

аспірант кафедри української та іноземних мов

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

МЕТОДИКА ОЦІНКИ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Стаття присвячена розробці методичних рекомендацій щодо оцінки міжмуніципальних зв'язків на регіональному рівні задля вироблення відповідної стратегії організації співробітництва територіальних громад. Визначений алгоритм аналізу та оцінки міжмуніципальних зв'язків та зміст відповідних етапів. Запропоновані складові оцінки міжмуніципальних зв'язків та способи їх визначення. Сформована матриця та відповідні коефіцієнти міжмуніципальних зв'язків.

Ключові слова: співробітництво територіальних громад, муніципальне управління, управлінські взаємозв'язки.

Vitalii Smachnyi

PhD student, Ukrainian and Foreign Languages Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

ASSESSMENT METHODS OF INTERCOMMUNITY COOPERATION AT THE REGIONAL LEVEL

The article is devoted to the development of methodological recommendations for the assessment of inter-municipal ties at the regional level in order to develop an appropriate strategy for the organization of cooperation of local communities. It was revealed that inter-municipal cooperation is an organizational and legal manifestation of cooperative ties that are formed between local communities and their bodies. Forms of inter-municipal cooperation, depending on their organizational and legal content, may be: i) contractual (making agreements and agreements on cooperation, on mutual activity), stipulated by the Law of Ukraine "On cooperation between territorial communities" and ii) associative (creation of inter-municipal associations). The organizational forms of cooperation between local communities and their bodies, such as joint consultations, the creation of joint coordination, advisory, consultative bodies, working groups without the status of legal entities, etc. are of particular importance.

A prerequisite for the development of cooperation between local communities is the analysis of the degree of development of inter-municipal ties and the identification of trends in the attraction of local communities to each other. Due to the lack of knowledge of this issue, and the lack of proven methods of assessing inter-municipal connections, it is suggested in the article to develop methodological recommendations on inter-municipal interaction and its evaluation analysis in relation to the region as a whole, the sub-region (district), or a set of local communities.

The proposed method involves a certain algorithm for analyzing and evaluating inter-municipal connections in the form of such steps as: 1) a comprehensive analysis of the socio-economic development of the chosen territory; 2) study of the main program documents of the territorial communities; 3) identification and assessment of inter-municipal links; 4) justification of directions and forms of development of cooperation of local communities

The first stage involves the definition of budget security, investment component, infrastructure development, social status in the local communities, as well as relevant rating comparisons.

The second stage involves studying the main regulatory and policy documents of local communities that are explored aiming to identify existing interactions with other local communities and the degree of their development.

In the third stage, the varieties of inter-municipal ties are identified, in particular, resource, migration, economic, infrastructure, social, institutional links. In particular, for the quantitative assessment of inter-municipal migration links, it is recommended to use absolute indicators characterizing the scale and capacity of migration - the number of arrivals, departures or their sum (migration turnover); coefficients of intensity of migration links, which allow to establish (using the proposed scale of values) the degree of intensity of the relationship between local communities; the coefficient of the effectiveness of migration links, which shows the magnitude of migration exchange among each pair of local communities.

The assessment of inter-municipal institutional relations in the article is determined by the presence of territorial bodies of ministries and other central executive authorities at the level of the local community, as well as state and communal institutions, enterprises, organizations which provide services for some or for all local communities of the investigated territory.

It is also proposed to use the degree of development of the interaction of local communities through interviewing village, town, city mayors, heads of raion councils, as well as an expert survey of heads of executive bodies of local councils. The paper outlines the main elements of these activities.

The analysis of inter-municipal institutional relations was carried out on the basis of the study of materials of the Zhmerinsky raion of Vinnytsia oblast.

Key words: cooperation of territorial communities, municipal management, managerial interconnections.

Віталій Сmachнийаспірант кафедри українського і іноземних мов
ОРИГУ НАГУ при Президенті України**МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Статья посвящена разработке методических рекомендаций по оценке межмуниципальных связей на региональном уровне для выработки соответствующей стратегии организации сотрудничества территориальных громад. Определен алгоритм анализа и оценки межмуниципальных связей и содержание соответствующих этапов. Предложенные составляющие оценки межмуниципальных связей и способы их определения. Сформирована матрица и соответствующие коэффициенты межмуниципальных связей.

Ключевые слова: сотрудничество территориальных общин, муниципальное управление, управленческие взаимосвязи.

**Постановка
проблеми**

Сучасний етап реформи публічного управління в Україні вимагає від територіальних громад підвищення ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування з вирішення усіх питань місцевого значення, в першу чергу управлінського і соціального характеру, благоустрою території та ін. Це особливо актуально для сільської місцевості, адже якість і рівень життя населення (рівень соціально-економічного розвитку) в міській та сільській місцевості істотно відрізняється. Сьогодні велика частина сільських територіальних громад не в змозі забезпечувати належне вирішення питань, що стосуються життєдіяльності населення. Це пов'язано в основному з недостатністю власних ресурсів місцевого самоврядування, особливо на рівні тих територіальних громад, які ще не стали на шлях муніципальної консолідації в форматі добровільного об'єднання територіальних громад. Однак аналіз функціонування об'єднаних територіальних громад з очевидністю свідчить, що вони також у багатьох випадках так і не стали самодостатніми, що не забезпечує очікуване якісне поліпшення середовища проживання.

Поміж тим одним із способів підвищення рівня соціально-економічного розвитку сільської місцевості може стати об'єднання різних видів ресурсів на основі співпраці територіальних громад, законодавчі основи чого були закладені в 2014 році у зв'язку із прийняттям Закону України «Про співробітництво між територіальними громадами» [1]. Незважаючи на те що територіальні громади можуть значно відрізнятися за кількістю жителів, площі, структурі місцевого господарства, часто вигідніше вирішувати питання місцевого значення спільно з іншими територіальними громадами, ніж здійснювати їх самостійно. Організація міжмуниципальної співпраці з метою вирішення питань місцевого значення дозволяє забезпечити необхідну для сталого розвитку самодостатність територіальних громад, створює умови для економічного і соціального благополуччя жителів.

На сучасному етапі практика співпраці територіальних громад в Україні має в основному фрагментарний характер. В стратегічних і програмних документах територіальних громад недостатня увага приділена питанням міжмуниципальної взаємодії, що гальмує розвиток зв'язків поміж ними. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства, станом на 11.01.2018 р в Україні згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, укладено 121 договір про співробітництво між територіальними громадами [2]. Переважна частина з них спрямована на реалізацію спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. Інші форми співробітництва, наприклад, делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів або утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій є менш популярними. А така форма співробітництва, як утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень, взагалі не використовується. Привертає увагу й поширеність співробітництва територіальних громад – майже половина договорів про співробітництво укладені в Полтавській області, а в деяких регіонах України вони не укладені взагалі.

Потенційна ефективність інституту співробітництва територіальних громад актуалізує дослідження і методичне обґрунтування механізмів міжмуниципальної взаємодії, пошуку нових форм і моделей організації співпраці муніципалітетів як у сфері соціально-економічного розвитку, так і в сфері організації управління.

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

Інституту співробітництва територіальних громад внаслідок його нетривалого запровадження в практику муніципального управління присвячена досить невелика кількість публікацій. Наявні дослідження спрямовані на загальнотеоретичний аналіз співробітництва територіальних громад [Див., напр.: 3; 4; 5], правові основи міжмуниципального співробітництва [Див., напр.: 6; 7], аналіз закордонного досвіду [Див., напр.: 8; 9], форми співробітництва [Див., напр.: 10; 11; 12], деякі аспекти соціально-економічної [Див., напр.: 13; 14; 15] та управлінської ефективності міжмуниципальної взаємодії [Див., напр.: 16; 17]. У 2017 р. була захищена перша в Україні дисертація [18], в якій усебічно проаналізовано сучасний стан та перспективи подальшого розвитку співробітництва територіальних громад як одного з пріоритетних напрямів реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Незважаючи на початок системного дослідження інституту співробітництва територіальних громад, поки що не вирішеними залишаються ряд проблем даної форми міжмуніципального управління. Зокрема свого вивчення вимагає аналіз потреб співробітництва в умовах конкретних територіальних громад та регіонів. Однак зазначеному заважає відсутність відповідно ефективної та апробованої методики оцінки потенціалу та розвитку співробітництва.

Мета

Метою статті є розробка методичних рекомендацій щодо оцінки міжмуніципальних зв'язків на регіональному рівні задля вироблення відповідної стратегії організації співробітництва територіальних громад в конкретних умовах.

Виклад
основного
матеріалу

Міжмуніципальне співробітництво – це організаційний і правовий прояв коопераційних зв'язків, що складаються поміж територіальними громадами та їх органами. Форми міжмуніципального співробітництва залежно від їх організаційно-правового змісту можуть бути, як договірні (укладання договорів та угод про співпрацю, спільну діяльність), передбачені Законом України «Про співробітництво між територіальними громадами», так і асоціативні (створення міжмуніципальних асоціацій), передбачені Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [19]. Однак лише ними не вичерпується різноманіття форм міжмуніципального співробітництва. Істотне значення мають такі організаційні форми взаємодії територіальних громад та їх органів, як проведення спільних консультацій, створення спільних координаційних, дорадчих, консультативних органів, робочих груп без наділення їх статусом юридичної особи тощо.

Фактично в практиці діяльності будь-яких органів самоврядування виникають різні форми співпраці найчастіше з суміжними територіальними громадами. Дана обставина, а також процеси добровільного об'єднання територіальних громад, припускають аналіз факторів, що обумовлюють співпрацю територіальних громад та моніторинг зазначеної співпраці.

Необхідною умовою розвитку співробітництва територіальних громад є аналіз ступеня розвиненості міжмуніципальних зв'язків та виявлення напрямків тяжіння територіальних громад одна до одної. Однак у зв'язку із невивченістю даного питання, слабким розвитком муніципальної статистики, відсутністю апробованих методик оцінки міжмуніципальних зв'язків виникає чимало труднощів у проведенні якісного аналізу. Виходячи з цього, пропонується виробити методичні рекомендації з аналізу міжмуніципальної взаємодії та її оцінки відносно регіону в цілому, субрегіону (району) або тієї чи іншої сукупності територіальних громад. В процесі вивчення міжмуніципальних зв'язків Жмеринського району Вінницької області, а також Олександрівської сільської територіальної громади даного району була здійснена спроба розробки відповідної методики. Дана методика передбачає певний алгоритм аналізу та оцінки міжмуніципальних зв'язків:

Крок 1. Комплексний аналіз соціально-економічного розвитку обраної території.

Крок 2. Вивчення основних програмних документів територіальних громад.

Крок 3. Виявлення та оцінка міжмуніципальних зв'язків.

Крок 4. Обґрунтування напрямів та форм розвитку співробітництва територіальних громад.

На першому етапі здійснюється комплексний аналіз соціально-економічного розвитку обраної території в цілому, що передбачає, зокрема, визначення бюджетної забезпеченості, інвестиційної складової, інфраструктурної розвиненості, соціального стану в територіальних громадах, а також відповідні рейтингові зіставлення.

Другий етап передбачає вивчення основних нормативно-правових та програмних документів територіальних громад, що досліджуються для виявлення існуючих взаємодій з іншими територіальними громадами та ступеня їх розвитку. Цей етап дозволяє визначити наявність у територіальних громад стратегічних орієнтирів щодо розвитку міжмуніципальних зв'язків та прописаних в програмних документах цілей даних взаємодій.

На третьому етапі пропонується здійснити виявлення та оцінку міжмуніципальних зв'язків у таких аспектах:

- між територіальними громадами в межах кількох суміжних районів;
- між територіальними громадами в межах району та територіальною громадою міста обласного значення (у випадку, коли місто обласного значення є районним центром);
- між територіальними громадами в межах одного району.

В рамках даного етапу необхідно визначити різновиди міжмуніципальних зв'язків зокрема ресурсні, міграційні, економічні, інфраструктурні, соціальні, інституціональні зв'язки. Одночасно слід зазначити, що кількісна оцінка ресурсних, економічних, інфраструктурних та соціальних зв'язків ускладнена через відсутність необхідних даних в державній та муніципальній статистиці, тому аналіз цих видів зв'язків має експертний характер. Міграційні та інституційні зв'язки можуть бути кількісно оцінені за нижченаведеними інструментами.

Міграційні зв'язки. Для кількісної оцінки міжмуніципальних міграційних зв'язків рекомендовано використовувати наступні показники:

- абсолютні показники, що характеризують масштаби і потужність міграції – число прибулих, вибулих або їх суми (міграційний оборот);
- коефіцієнти інтенсивності міграційних зв'язків, що дозволяють встановити за пропонованою шкалою значень ступінь інтенсивності зв'язків між територіальними громадами;
- коефіцієнт результативності міграційних зв'язків, що показує величину міграційного обміну поміж кожною парою територіальних громад.

Застосування лише всієї сукупності показників дає найбільш точну оцінку міграційних зв'язків, а для того щоб запобігти можливій випадковості в оцінці, розрахунки слід проводити за кілька років.

Число прибулого і вибулого населення тієї чи іншої територіальної громади в статистичних збірниках наводиться однією цифрою незалежно від місця вибуття

і прибуття. Таким чином, дані про міжмуніципальну міграцію можна отримати лише на основі аналізу первинного (необробленого) матеріалу територіального органу Державної служби статистики України та Державної міграційної служби України.

Для аналізу міграційних зв'язки між територіальними громадами показники можуть бути представлені в табличному вигляді. Така таблиця являє собою квадратну матрицю порядку t (t дорівнює числу територіальних громад виходу і відповідно територіальних громад вселення). Особливістю отриманої матриці є те, що її елементи, які розташовані на головній діагоналі, що проходить з верхнього лівого кута в нижній правий, не несуть навантаження, вони позбавлені сенсу, адже територіальна громада виходу збігається з територіальною громадою вселення. Таким чином, у будь-якій парі територіальних громад є один прямий і один зворотний зв'язок.

Для розрахунку коефіцієнту інтенсивності доцільно використовувати коефіцієнт інтенсивності міграційних зв'язки (KIM3), запропонований ще в 70-х рр. Л.Л. Рибаківським [20]. На відміну від загальних коефіцієнтів інтенсивності міграції населення KIM3 застосовується для аналізу міграції між територіальними одиницями і характеризує обсяг, результати й інтенсивність міграційного обміну між адміністративно-територіальними одиницями. Крім того, KIM3 дозволяє зіставляти поміж собою рівні рухомості населення різних за рангом і розміром територіальних громад, виявляти динаміку міграційного руху поміж досліджуваними територіальними одиницями. Правда, слід зауважити, що трудомісткість розрахунків і обсяг необхідної інформації не зробили KIM3, незважаючи на його повну адекватність, досить популярним в міграційному аналізі.

Для розрахунку коефіцієнтів інтенсивності міграційних зв'язки поміж територіальними громадами використовується поточна статистика міграційного руху населення. В запропонованій методиці знаходять питому вагу всіх територіальних громад виходу в міграції населення кожної територіальної громади вселення окремо. Одночасно розраховують питому вагу кожної територіальної громади вселення у загальній чисельності населення всіх територіальних громад. Потім перший ряд значень (питома вага територіальних громад в міграції) ділять на другий (питома вага територіальних громад у населенні). Відповідна формула для розрахунків виглядає наступним чином:

$$K_{ij} = \frac{M_{ij}}{\sum_{i=1}^m M_{ij}} \div \frac{S_i}{\sum_{i=1}^m S_i} = \frac{M_{ij} \sum_{i=1}^m S_i}{S_i \sum_{i=1}^m M_{ij}}, \quad (1)$$

де,

K_{ij} – коефіцієнт інтенсивності міграційних зв'язків поміж територіальними громадами;

M_{ij} – чисельність мігрантів, які прибули з територіальної громади виходу і до територіальної громади вселення j ;

S_i – чисельність населення територіальної громади виходу i ;

m – кількість всіх територіальних громад виходу.

Отримані значення коефіцієнтів пропонується поділити на 5 груп. До першої групи входять коефіцієнти із значеннями до 1; до другої групи – від 1 до 2; до третьої – від 2 до 4; до четвертої – від 4 до 8 і до п'ятої від 8 і вище. Відповідно до запропонованої методики зв'язки кожної групи визначаються як несуттєві, помітні, середні, підвищені, високі.

Після цього для найбільш повної оцінки розраховується коефіцієнт результативності міграційних зв'язків (KPM3), що показує величину міграційного обміну поміж кожною парою територіальних громад:

$KPM3 = (Кількість\ осіб,\ які\ вибули / Кількість\ осіб,\ які\ прибули) (2)$

На підставі отриманих даних від Державної служби статистики України можна порахувати матрицю середніх значень коефіцієнтів інтенсивності міграційних зв'язків поміж територіальними громадами Жмеринського та суміжних районів та міст обласного значення у 2016 р. (табл. 1). Аналогічним чином здійснюється оцінка міграційних зв'язків поміж окремими територіальними громадами в межах району та/або субрегіону, хоча територіальні органи Державної служби статистики України поки що не ведуть статистичного аналізу в розрізі окремих громад у складі районів. Зазначене викликає необхідність запровадження муніципальної статистики, на що, зокрема, спрямований Реєстр територіальної громади, необхідність створення якого визначена законодавчими актами України.

Оцінка міжмуніципальних інституційних зв'язків. Інституційні зв'язки визначаються наявністю на рівні територіальної громади територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ТОЦОВВ), а також державних і комунальних установ, підприємств, організацій, які обслуговують кілька або всі територіальні громади території, яка досліджується.

Для того, щоб визначити інтенсивність взаємодії по даному виду зв'язку, за основу було взято відношення, яке визначає інтенсивність будь-якого явища: у чисельнику – число випадків особливого роду, у знаменнику – основна сукупність. Таким чином, коефіцієнт інтенсивності інституційних міжмуніципальних зв'язків буде дорівнюватися відношенню кількості ТОЦОВВ, державних і комунальних установ, підприємств, організацій, які обслуговують населення територіальної громади i , але які знаходяться на території територіальної громади j , до загальної кількості ТОЦОВВ, державних і комунальних установ, підприємств, організацій, що розглядаються:

$$K_{ij} = \frac{V_{ij}}{S}, \quad (3)$$

де

K – коефіцієнт інтенсивності інституційних зв'язків;
V_{ij} – кількість ТОЦОВВ, державних і комунальних установ, підприємств, організацій, які обслуговують населення територіальної громади i , але знаходяться на території територіальної громади j ;

S – загальна кількість ТОЦОВВ, державних і комунальних установ, підприємств, організацій, що розглядаються.

Даний коефіцієнт розраховується для кожної пари територіальних громад, що розглядаються і показує

Вибуття	Прибуття								
	м. Жмеринка	Громади Жмеринського району	м. Вінниця	Громади Вінницького району	Громади Барського району	Громади Тиврівського району	Громади Літинського району	Громади Шаргородського району	Громади Деражнянського району
2016 р.									
м. Жмеринка		1,4	4,6	1,3	0,3	0,1	0,2	0	0
Громади Жмеринського району	6,6		13,2	1,7	0,3	0,5	0,4	0,2	0,1
м. Вінниця	0,2	-		6,9	0,3	0,6	0	0	0
Громади Вінницького району	0,6	0,9	28,5	0	0,5	0,2	0	0,2	0
Громади Барського району	0,7	0,3	3,7	1,9	0	0	0,2	0	0
Громади Тиврівського району	0,1	0,4	6,3	2,1	0	0	0	0,2	0
Громади Літинського району	0	0	7,5	3,4	0,2	0	0	0	0,4
Громади Шаргородського району	1,6	1,1	4,2	1,3	0,3	0	0	0	0
Громади Деражнянського району	0	0	0,9	0,4	0	0	0,2	0	0

ступінь інституційної залежності територіальних громад одна від одної.

Для того, щоб розрахувати загальний коефіцієнт інтенсивності інституційних зв'язків використовуємо формулу (4):

$$K = \frac{\sum V_{ij}}{S} \quad (4)$$

Загальний коефіцієнт інтенсивності міжмуніципальних інституційних зв'язків характеризує ступінь інтенсивності зв'язків поміж усіма розглянутими територіальними громадами в сукупності. За результатами аналізу всіх видів зв'язків будується матриця міжмуніципальних зв'язків, що відображає кількість існуючих зв'язків для кожної пари територіальних громад. На основі даних матриці оцінюється рівень розвитку взаємодії територіальних громад: періодичні зв'язки (коефіцієнт менше 0,2), регулярні (коефіцієнт 0,2-0,5), інтенсивні (від 0,5 до 1).

Зокрема коефіцієнт інтенсивності інституційних зв'язків поміж територіальними громадами Жмеринського та суміжних районів та міст обласного значення характеризується наступним (табл. 2), чому сприяє міжрайонний характер деяких ТОЦОВВ, державних і комунальних установ, підприємств, організацій.

Вивчення договорів співробітництва територіальних громад дозволяє виявити найбільш важкі для виконання питання місцевого значення.

Аналіз діяльності вже існуючих міжмуніципальних організацій дозволяє визначити найбільш розвинені види зв'язків територіальних громад на цьому рівні.

Ступінь розвиненості взаємодії територіальних громад може бути оцінена за допомогою інтерв'ювання сільських, селищних, міських голів, керівників районних рад, а також експертного опитування керівників виконавчих органів місцевих рад. Дана інформація дозволяє визначити наявність передумов до міжмуніципального взаємодії, позначити існуючі зв'язки між територіальними громадами і дізнатися про думку представників територіальних громад з пріоритетних напрямів співробітництва. Використання даного методу дозволяє діагностувати розуміння сутності співробітництва територіальних громад як функції місцевого самоврядування, виявити просторове тяжіння поселень за спільністю інтересів і проблем.

Пропонована в методиці анкета складається з двох частин. Перша частина містить перелік питань місцевого значення територіальних громад, за кожним з яких респонденту пропонується вказати, наскільки активно його територіальна громада бере участь у міжмуніципальній взаємодії.

Друга частина анкети включає до себе чотири відкритих питання з проблем і перспективних напрямків розвитку співробітництва територіальних громад:

- у яких конкретних проектах зі співробітництва територіальних громад Ви бере участь?
- з якими територіальними громадами найбільш часто доводиться співпрацювати?
- з якими територіальними громадами було б бажано співпрацювати, і в яких сферах?

	м. Жмеринка	Громади Жмеринського району	м. Вінниця	Громади Вінницького району	Громади Барського району	Громади Тиврівського району	Громади Літинського району	Громади Шаргородського району	Громади Деражнянського району
м. Жмеринка		0,9	0,7	0	0	0	0	0	0
Громади Жмеринського району	0,9		0,7	0	0	0	0	0	0
м. Вінниця	0,7	0		0	0	0	0	0	0
Громади Вінницького району	0	0	0,9		0	0	0	0	0
Громади Барського району	0,5	0	0,4	0		0	0	0	0
Громади Тиврівського району	0,3	0,1	0,3	0,1	0		0	0,1	0
Громади Літинського району	0,4	0	0,3	0	0	0		0	0
Громади Шаргородського району	0,4	0	0,4	0	0	0	0		0
Громади Деражнянського району	0	0	0,2	0	0	0	0	0	

- чи є на території Вашої територіальної громади проблеми, вирішити які лише своїми силами не вдається?

Обробка даних здійснюється по кожній територіальній громаді окремо, району або субрегіону в цілому.

На заключному, четвертому, етапі алгоритму запропонованої методики здійснюються узагальнення й взаємоув'язка результатів оцінки зв'язків територіальних громад всіх видів, виконується обґрунтування передумов для розробки стратегічних напрямків і механізму розвитку міжмуніципального співробітництва в регіоні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, в основу співробітництва територіальних громад на регіональному рівні мають бути покладений аналіз існуючих міграційних, інституційних тощо зв'язків поміж громадами. Ігнорування останніх може призвести до штучності будь-якої форми міжмуніципального співробітництва. Проте для аналізу існуючих зв'язків не вистачає відповідної інформації, яка не включена до відповідних державних класифікаторів. Зазначене передбачає необхідність вироблення відповідної методики. Запропонована в статті методика може бути використана в процесі опрацювання проектів співробітництва територіальних громад та поширена через існуючі асоціації органів місцевого самоврядування для подальшого використання та вдосконалення.

Література.

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року №1508.
2. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytokmistsevoho-samovryaduvannya/reystyr>.

3. Гриндей О. І. Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія : *Державне управління*. 2015. Т. 263. Вип. 252. С. 54–58.

4. Любченко П.М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика. *Проблеми законності*. – 2015. Вип. 129. С. 50–59.

5. Шаров Ю. П. Потенціал та інструменти співробітництва спроможних громад в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 102–110.

6. Приходько Х. В. Міжмуніципальне співробітництво: процесуально-правовий аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: *Право*. 2011. Вип. 1. С. 149–158.

7. Rogozyan Ю. С., Pletnyov М. В. Угода про міжрегіональне співробітництво: основні принципи та розробка проекту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 24. С. 64–68.

8. Закоморна К. О. Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 90–101.

9. Полтавець В. Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 214–218.

10. Гелич А. Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій як форма співробітництва територіальних громад. *Юридична Україна*. 2014. № 10. С. 67–71.

11. Мамонова В. В. Організаційний плюралізм співробітництва в місцевому самоврядуванні як віддзеркалення інтеграційних процесів на території. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 60–65.

12. Полтавець В. Д. Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування як основа міжмуніципального співробітництва. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 295–299.
13. Бугіль С. Я., Західна О. Р. Посилення ресурсної бази муніципалітетів через партнерство та співробітництво. *Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка*. 2016. Т. 21, Вип. 9. С. 116–119.
14. Козаченко, Ю. В. Співробітництво територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 67–71.
15. Чала Н. Д. Міжмуніципальне співробітництво в управлінні економічним простором: соціально-фінансовий зріз. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Економіка*. 2011. Вип. 10. С. 184–194.
16. Безуглий Д. Г., Шаров Ю. П. Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництвом укрупнених територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 64–70.
17. Демчишен В., Толкованов В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні. *Віче*. 2010. № 24. С. 6–9.
18. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні: дис. к.н.держ.упр. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2017. 227 с.
19. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.06.2009 №1275-VI.
20. Рыбаковский Л. Л. Региональный анализ миграции. Москва: Статистика, 1973. 278 с.

Шановні автори!

При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

- матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;
- текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською мовою;
- анотація має складати 8-10 рядків (4-6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;
- кожна публікація не українською мовою супроводжується анотацією українською мовою обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова;
- окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті англійською мовою. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен бути обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова.
- назва статті, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про авторів також дублюються англійською мовою;
- у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;
- обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):
 - о текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле - 2 см, ліве - 2,5 см, праве - 1,5 см;
 - о в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;
 - о в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог з урахуванням ДСТУ 8302:2015, наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. та міжнародного стилю APA;
 - о список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;
 - о кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;
- матеріали мають бути:
 - о набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;
 - о електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диск та тексти не повертаються;
- якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;
- редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;
- відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;
- матеріали обов'язково мають подаватися з рецензіями внутрішнього та зовнішнього фахівців та рекомендаціями кафедри до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;
- всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;
- відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:
 - 1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
 - 2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
 - 3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
 - 4) формулювання цілей статті (постановка завдання);
 - 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
 - 6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу № 36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентові України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I-IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

- для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, - 3 статті;

- для докторантів, які готуються за державним замовленням, - до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги»

Dear authors!

Preparing publication in professional journals of Odessa Regional Institute for Public Administration, NAPA under the President of Ukraine, Editorial Board and Publishing Office ask you to follow these requirements:

- the materials are submitted in Ukrainian in proofread quality;
- the text of the article is submitted with the abstract and key words in Ukrainian;
- the abstract should form 8-10 lines (4-6 sentences), which clearly formulate the main idea of the article and briefly prove its relevance;
- each publication in Ukrainian is to be supplied with an annotation in Ukrainian language of at least 1800 characters, including keywords;
- a shortened version (extended annotation) of the article in English is submitted separately. The text should include: problem and relevance; the aim of the article, its tasks; summary of the nature of the study; findings and outcomes. The English version of the article should be at least 1800 characters long, including key words;
- title, surname, name and patronymic, information about the authors are also duplicated in English;
- in authors' reference the surname, name and patronymic (in full, in the nominative case), scientific degree, academic affiliation, position, address, telephone and other means of communication are indicated; foreign authors should also point their country name;
- the size of the article, including the list of references, tables, diagrams, etc., should not exceed 0.5 copyright sheet, i.e. 20,000 printed characters with spaces (12 p. A4):
 - the text should be typed with Times New Roman font size 12 in 2 intervals, upper and lower margins - 2 cm, left - 2.5 cm, right - 1.5 cm;
 - the references to the literature are given in the text in square brackets;
 - at the end of the article it is necessary to direct the references and their registration in accordance with the requirements, taking into account the State Standard of Ukraine - DSTU 8302: 2015, the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 40 (January 12, 2017) and international style ARA:
 - the list of references should include only the sources referred to in the text;
 - the number of these sources, which are referred to in the text must match the number of sources listed in the references;
 - the materials must be:
 - typed on a computer (editor Microsoft Office Word), recorded on electronic media (disc), with graphs, tables, diagrams, etc. given as individual files and included in the text as well;
 - an electronic media (disc) and printed one copy of the text (designed for listed requirements) are submitted to the publisher 2 months before the release of the print edition; the disc and texts are not returned;
 - if there are differences between the electronic and the paper versions, the paper variant is preferred;
 - the Editorial Board and Publishing Office have the right to edit and cut the materials;
 - the authors are responsible for the content of the submitted materials;
 - the article is to be peer-reviewed by the internal and external specialists and be submitted with the recommendations from the academic department for printing; the reviewer's signature must be certified in the prescribed manner;
 - all authors have to sign the material with their handwritten signature;
 - according to the decree of the Presidium of HAC of Ukraine from 15.01.2003 № 7-05 / 1 «On increasing requirements for professional publications, listed HAC of Ukraine» the content of scientific articles which are accepted for publication in professional journals, should include the following components:
 - 1) the statement of the problem and its connection with important scientific and practical tasks;
 - 2) the analysis of recent researches and publications in which a solution of the problem is started and which the author refers to;
 - 3) previous unresolved part of the problem to which the article is devoted;
 - 4) formulation of the aims of the article (main problem);
 - 5) the main material with full justification of scientific results;
 - 6) the findings and outcomes of the study and perspectives for further research in this direction.

Note

According to the order № 36 from 10.06.04 the following procedure for providing publishing services related to the publication of scientific works in periodic scientific publications of ORIPA NAPA under the President of Ukraine is established:

1. for faculty members, researchers and other specialists of the Institute who have scientific degree or academic title, civil servants, local self-government officials who hold positions of I-IV categories, specialists from other agencies, institutions and organizations who submit the materials ordered by the Institute, publications are funded by the institute according to the established order.

2. The quota for free publishing services during the period of training is established:

- for PhD students who study on public order, - 3 articles;
- for Doctoral students who are preparing for public order - to 20 articles.

The other authors who submit the material for publication in the NAPA Publishing Office, the publishing services are provided under the resolution «On paid services».

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 1(73) Issue

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Коректор *Б. Ю. Ростіанов*
Верстка *М. І. Губченкова*

Підписано до друку 10.01.2018.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 16,5.
Тираж 100 прим. Зам. № 04/01.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua

