

**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 4(80) Issue



Одеса – 2019 – Odessa

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № №241/10-8 14 листопада 2019 року

- A 43 **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 4(80). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. – 134 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.

- A 43 **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest / [editor in chief M.M. Izha]. Issue 4(80). – Odessa : ORIPA NAPA, 2019. – 134 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.

Редакційна колегія:

Іжа М.М. – доктор політичних наук, професор, Заслужений діяч освіти України (м. Одеса) (головний редактор).

Попов С.А. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса) (заступник головного редактора).

Маєв А.П. – кандидат наук з державного управління, (м. Одеса) (відповідальний секретар).

Ахламов А.Г. – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Вольська О.М. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Херсон).

Воронжак П.В. – кандидат економічних наук, доцент (м. Ірпінь).

Воронов О.І. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Голинська О.В. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Гончарук Н.Т. – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Дніпро).

Гречко Т.К. – кандидат наук з державного управління (м. Київ).

Драгомирецька Н.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Карпенко О.В. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Київ).

Карпенко Л.М. – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

Колісниченко Н.М. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Кривцова В.М. – кандидат історичних наук, доцент (м. Одеса).

Куничка М. – кандидат економічних наук (м. Братислава, Словаччина).

Куруц М. – доктор соціологічних наук (м. Братислава, Словаччина).

Марущак В.П. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Миколайчук М.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Парубчак І.О. – доктор наук з державного управління, професор (м. Львів).

Пахомова Т.І. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Піроженко Н.В. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Полом М. – кандидат наук з соціально-економічної географії (м. Гданьск, Польща).

Попов М.П. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Приходченко Л.Л. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Саханенко С.Є. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Стрельцов В.Ю. – доктор наук з державного управління, професор (м. Харків).

Хаджираєва С.К. – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ).

Чеботар С.П. – доктор філософії хабалітований з політичних наук (м. Кишинів).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Гаваза Андрій.

НАУКОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ДЕФІНІЦІЇ «КУЛЬТУРА ПРОТИМІННОЇ БЕЗПЕКИ»
ЯК ОБ'ЄКТУ УПРАВЛІННЯ 9

Курносенко Лариса.

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
В СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА 13

Майстро Сергій, Рєзніков Валерій.

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ 19

Стець Володимир.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ КІБЕРБЕЗПЕКИ
ЯК СКЛАДОВОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ 24

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бойко Оксана.

КОДЕКС ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ – ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В СУЧАСНИХ
УМОВАХ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ 29

Васютинська Людмила, Вишневецька Віолета.

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ 34

Клейшмідт Юрій

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
ЕЛЕКТРОННИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ 38

Коваль Зіновій.

ПРИНЦИП «СВОБОДИ СЛОВА ПРАВДИ»
ЯК МЕХАНІЗМ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ 44

Комендант Василе.

САНКЦИИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ НЕКОТОРЫХ
ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ, ЗА ДОПУЩЕНИЕ НАРУШЕНИЙ
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ НАЦИОНАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ 49

Корвецький Олександр, Мирненко Валерія.

РОЛЬ ДЕРЖАВИ В РОЗВИТКУ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ 55

Маковецька Олена, Ткачук Тетяна.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ І МОТИВАЦІЙНІ АСПЕКТИ
КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ 59

Марущак Володимир, Бачинська Катерина.

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ 64

Орлова Алла.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ДИНАМІКА ЗМІН 71

Пасенко Наталія.

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ
УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СИСТЕМІ MULTILEVEL GOVERNANCE 76

Псарьова Ольга.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 82

Смоківін Микола.

ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТІЙКИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА,
В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ФОРМУВАННЯ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 87

Соколовська Наталія.

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ 93

Шаповалова Ірина ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ЄС ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ	101
Ющенко Маргарита. ПОТЕНЦІАЛ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ У НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	108
Яруліна Наталя. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЦИФРОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	113
Яценко Володимир. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД	118
Яценко Олександр, Устянська Анастасія. ІННОВАЦІЙНІ МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА ЗАСАДАХ «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ	122
 ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ	
Сенча Ірина, Пеклун Катерина. КОМПЕТЕНТІСНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ ПРОЕКТІВ: ЕФЕКТИВНІСТЬ СУЧАСНИХ МЕТОДІВ ТА ІНСТРУМЕНТІВ	127

Editorial board:

Izha Mykola – Doctor of Political Sciences, Full Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa) (*Editor in chief*).

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

Maiev Andrii – PhD of Public Administration (Odessa) (*Executive secretary*).

Akhlamov Anatolii – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

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

Volska Olena – Doctor of Public Administration, Docent (Kherson).

Voronzhak Pavlo – PhD of Economics, Docent (Irpin).

Voronov Oleksandr – Doctor of Public Administration, Docent (Odessa).

Holynska Olesia – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Honcharuk Nataliia – Doctor of Public Administration, Full Professor, Honoured Worker of Science and Technology of Ukraine (Dnipro).

Hrechko Tetiana – PhD of Public Administration (Kyiv).

Drahomyretska Nataliia – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Karpenko Oleksandr – Doctor of Public Administration, Docent (Kyiv).

Karpenko Lidiia – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

Kolishnichenko Natalia – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Kryvtsova Valentyna – PhD of Historical Sciences, Docent (Odessa).

Kunychka Mykhaylo – PhD of Economics (Bratislava, Slovakia).

Kurucz Milan – Doctor of Social Sciences (Bratislava, Slovakia).

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

Mykolaichuk Mykola – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Parubchak Ivan – Doctor of Public Administration, Full Professor (Lviv).

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

Pirozhenko Nataliia – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Połom Marcin – PhD of Socio-Economic Geography (Gdansk, Poland).

Popov Mykola – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

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

Sakhanenko Serhei – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Streltsov Volodymyr – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kharkiv).

Khadzhyradieva Svitlana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv).

Cebotari Svetlana – PhD habilitat of Political Sciences (Chisinau, Moldova).

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Havaza Andriy. SCIENTIFIC REVEALING OF THE TERM «CULTURE OF LANDMINE SAFETY» AS AN OBJECT OF MANAGEMENT	9
Kurnosenko Larysa. PECULIARITIES OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF SOCIAL DEVELOPMENT OF THE SOCIETY	13
Maistro Serhii, Ryznikov Valeriy. MECHANISMS OF STATE POLICY FORMATION AND IMPLEMENTATION IN THE EUROPEAN INTEGRATIONS PHERE: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS	19
Stets Volodymyr. THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS IN DEFINING THE ESSENCE OF CYBERSECURITY AS A COMPONENT OF INFORMATION SECURITY	24

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Boiko Oksana. THE CODE OF CIVIL PROTECTION OF UKRAINE AS THE BASIS OF THE STATE ADMINISTRATION ORGANIZATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN MODERN STATE FORMATION CONDITIONS	29
Vasyutynska Lyudmyla, Vyshnevska Violeta. STRATEGIC PLANNING IN THE CONTEXT OF THE PROJECT APPROACH	34
Kleyshmidt Yuriy INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PUBLIC REGULATION OF ELECTRONIC INFORMATION RESOURCES DEVELOPMENT	38
Koval Zinoviy. PRINCIPLE OF «FREEDOM OF SPEECH OF TRUTH» AS A MECHANISM OF INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL RESISTANCE	44
Comendant Vasile. SANCTIONS FOR BREACHES IN THE FIELD OF PROTECTION THE NATIONAL CULTURAL HERITAGE, APPLIED BY THE PUBLIC AUTHORITIES OF SEVERAL EUROPEAN STATES	49
Korvetskyi Oleksandr, Myrnenko Valeriia. THE ROLE OF THE STATE IN THE DEVELOPMENT OF MEDICAL TOURISM IN UKRAINE	55
Makoveieva Olena, Tkachuk Tetiana. ORGANIZATIONAL-ECONOMIC AND MOTIVATIONAL ASPECTS OF CORPORATE MANAGEMENT	59
Marushchak Volodymyr, Bachynska Ekaterina. FUNCTIONS OF STATE ADMINISTRATIONS IN THE SPHERE OF ECONOMY	64
Orlova Alla. STATE POLICY TO SUPPORT THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE: THE DYNAMICS OF CHANGE	71
Pasenko Nataliia. INFORMATION TECHNOLOGIES TO PROVIDE SOCIAL EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT DECISIONS IN MULTILEVEL GOVERNANCE SYSTEM	76
Psarova Olha. PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF MEDICAL TOURISM IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE	82
Smokvin Nikolay. IMPLEMENTATION OF INNOVATIVE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE UKRAINIAN VILLAGE UNDER DECENTRALIZATION AND FORMATION OF AMALGEMATED LOCAL COMMUNITIES	87

Sokolovska Nataliya. PROBLEMS OF INTERACTION OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN CENTRALIZED HEAT SUPPLY	93
Shapovalova Iryna INSTITUTIONAL PROCESSES IN THE EU HUMAN RIGHTS PROTECTION SYSTEM AS A FACTOR IN IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN TODAY'S GLOBALIZED CHALLENGES	101
Juschtschenko Margarita. MEHRSTUFIGE MANAGEMENTKAPAZITÄTEN BEI DER ERBRINGUNG VON VERWALTUNGSDIENSTLEISTUNGEN	108
Yarulina Natalya. FOREIGN EXPERIENCE OF DIGITAL INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY	113
Yatsenko Volodymyr. ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE	118
Yatsenko Olexandr, Ustianska Anastasiia. INNOVATIVE METHODS AND TOOLS FOR DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF TERRITORIAL DEVELOPMENT PROJECTS ON THE GREEN ECONOMY	122
 RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS	
Sencha Iryna, Pieklun Kateryna. COMPETENCE APPROACH TO HUMAN RESOURCES MANAGEMENT PROJECTS: EFFICIENCY OF MODERN METHODS AND INSTRUMENTS	127

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.86:355.465]:001

DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa4802019194095>

Андрій Гаваза

аспірант Інституту державного управління
у сфері цивільного захисту

НАУКОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ДЕФІНІЦІЇ «КУЛЬТУРА ПРОТИМІННОЇ БЕЗПЕКИ» ЯК ОБ'ЄКТУ УПРАВЛІННЯ

Безпека людини – поняття, що відображає саму суть людського життя, її ментальні, соціальні і духовні надбання. Поняття «культура безпеки» вперше з'явилося в процесі аналізу причин і наслідків Чорнобильської аварії, здійсненого Міжнародним агентством з атомної енергії (МАГАТЕ).

Проблематика статті є мультидисциплінарною та торкається декількох сфер наукової та практичної діяльності – державного управління, цивільного захисту, управління освітою та безпеки життєдіяльності.

Запропоновано авторську дефініцію «культура протимінної безпеки» з визначенням подальшого нормативного врегулювання шляхом затвердження навчальних програм для набуття навичок щодо безпечної поведінки в умовах знаходження на території, забрудненій вибухонебезпечними предметами та при виявленні вибухонебезпечних предметів.

Ключові слова: безпека; культура; регулювання; протимінна безпека; навчання; інформування.

Andriy Havaza

PhD student of Institute of Public Administration
in the Sphere of Civil Protection

SCIENTIFIC REVEALING OF THE TERM «CULTURE OF LANDMINE SAFETY» AS AN OBJECT OF MANAGEMENT

The current awareness of the current state of security of every person leads the society to the urgency of a large-scale task to revise the existing attitude to security issues through the formation of a new mass culture – a culture of security, when every Ukrainian deliberately chooses a certain position, acquires the necessary knowledge and skills in the field of security, in that At the same time, the state creates favorable conditions for its livelihoods, preservation of health and efficiency.

The concept of a «culture of security» first appeared in the process of analyzing the causes and consequences of the Chernobyl accident, carried out by the International Atomic Energy Agency (IAEA).

The analysis of previous studies and publications confirmed the absence of a scientifically substantiated definition of «culture of a mimetic safety» and its further consideration as an object of management.

Security must become the highest priority and everyday need of every person throughout his life, the need of each family, every labor collective, of society as a whole, of the state, of all civilization. Therefore, adoption of these norms should be sought by children, their parents, teachers, who in their everyday lives will be reflected in their respective personal settings and values.

Awareness of the current state of safety of each person leads the society to the urgency of the ambitious task of revising the existing attitude to security issues through the formation of a new mass culture – a culture of security, when every Ukrainian deliberately chooses a position, acquires the necessary knowledge and skills in the field of security, at the same time the state creates favorable conditions for its livelihoods, preservation of health and efficiency. Therefore, it is clear that the rules and regulations written are not yet a culture of security; these are only external signs of civilization, whereas culture is the level of consciousness of each compatriot and of society as a whole.

Based on the analysis of the above-mentioned material, we can talk about the possibility of introducing into the scientific practice a new definition – «the culture of a mimetic safety», namely, a set of rules of conduct of an individual in conditions of being on the territory contaminated with explosive objects, in the discovery of explosive objects, in order to minimize the negative effects of interaction with explosive objects for the physical and mental health of the individual, as well as a system for informing and educating the individual and the population regarding the acquisition knowledge of rules of conduct under these conditions.

Key words: safety; culture; regulation; mitigation safety; training; informing.

© Гаваза А. О., 2019.

Наразі спостерігається усвідомлення нинішнього стану безпеки кожної особи, що призводить суспільство до актуальності масштабного завдання щодо перегляду існуючого ставлення до питань безпеки шляхом формування нової масової культури – культури безпеки, коли кожен українець свідомо обирає певну позицію, набуває необхідні знання та навички у сфері забезпечення безпеки, в той же час держава створює сприятливі умови для його життєдіяльності, збереження здоров'я і працездатності.

Культура – складне поняття, яке має бути проаналізоване на кожному рівні перш ніж буде зрозумілим. Найбільший ризик в осмисленні поняття «культура» полягає в тому, що можна спростити його, ігноруючи такі важливі аспекти: по-перше, воно глибоке; культура керує нами більше ніж ми культурою; по-друге, воно широке; це значить, що слід зосередитися на конкретних проблемах культури, не розпорошуючи сили на спроби пізнати культуру взагалі; по-третє, воно стійке; спроба змінити окремі елементи культури передбачає зміну найстійкіших елементів особистості та життя взагалі; саме культура переважно на підсвідомому рівні формує базові властивості та мотиви дій особистості, які найважче розвивати.

Державний стандарт України (ДСТУ 2293-99) визначає термін «безпека» як стан захищеності особи та суспільства від ризику зазнати шкоди. Дуже часто можна зустріти визначення безпеки як «такий стан будь-якого об'єкта, за якого йому не загрожує небезпека». Безпеку можна визначити і як стан діяльності, за якого з визначеною ймовірністю виключено прояв небезпек або їх відсутня небезпека.

Безпека людини – поняття, що відображає саму суть людського життя, її ментальні, соціальні і духовні надбання. «Безпека – невід'ємна складова характеристика стратегічного напрямку людства і базисна потреба людини», – так зазначено в конвенції ООН «Про сталий людський розвиток». Такий розвиток веде не тільки до економічного, а й до соціального, культурного, духовного зростання, що сприяє гуманізації менталітету громадян і збагаченню позитивного загальнолюдського досвіду.

Постановка проблеми

Поняття «культура безпеки» вперше з'явилося в процесі аналізу причин і наслідків Чорнобильської аварії, здійсненого Міжнародним агентством з атомної енергії (МАГАТЕ). Було визнано, що саме відсутність культури безпеки стала однією з причин трагедії. Міжнародна консультативна група з ядерної безпеки при Генеральному директорі МАГАТЕ запропонувала наступне визначення цього поняття: «Культура безпеки – це такий набір характеристик і особливостей діяльності організацій та поведінки окремих осіб, який встановлює, що проблемам безпеки атомних станцій, як таким, що мають вищий пріоритет, приділяється увага, яка визначається їх значущістю» [1]. У наказі Державної інспекції з ядерного регулювання України від 19.12.2011 № 190 «Про затвердження Загальних вимог до системи управління діяльністю у сфері використання ядерної енергії» затверджено те ж саме визначення. Тобто можемо говорити про те, що наразі це єдиний випадок нормативного визначення терміну «культура безпеки».

В Україні концепція культури безпеки почала системно впроваджуватися на вітчизняних АЕС, під-

приємствах авіаційного транспорту та підтримана іншими галузями, проте більш широке її розповсюдження гальмується з наступних причин [2]: несформована цілісна державна політика щодо формування та реалізації стратегії впровадження культури безпеки, яка б охоплювала усі сфери діяльності людей; відсутність надвідомчого координаційно-методологічного центру, що сприятиме впровадженню організаційних підходів до покращення ситуації щодо формування культури безпеки; недостатня увага питанням культури безпеки приділяється у сфері виховання, освіти та просвіти.

Отже, безпека людини є базовою складовою «сталого людського розвитку» (Sustainable Human Development), що використовується світовою спільнотою як основний важіль гуманітарного розвитку планетарного суспільства.

Формування ноксологічного (безпекового) мислення людини є стратегічним завданням системи освіти в контексті формування її відповідальності за безпеку і життєздатність соціальної спільноти. Безпека людини є базовою складовою «сталого людського розвитку» (Sustainable Human Development), що використовується світовою спільнотою як основний важіль гуманітарного розвитку планетарного суспільства. Невипадково, розробниками концепції науково-освітнянського напрямку «Безпека життя і діяльності людини» (В. В. Бегун, І. М. Науменко), аналізуючи процес трансформації системи публічного управління передових країн світу, зроблено висновок: «...безпека власного існування, стабільність життєзабезпечення, страхування від нещасного випадку і таке інше становлять базовий зміст сучасної системи державного управління» [3].

На думку [4] до XX ст. основою безпеки була ідея державної безпеки, оскільки вважалось, що держава зобов'язана захищати свою територію, цілісність, використовуючи при цьому розроблену систему заходів, то починаючи з XX ст. і до сьогодні це поняття означає більше захист людини, її життя, аніж самої країни. Адже відчуття захищеності та безпеки дає людині вільно розвиватись та реалізувати свої права в будь-якій сфері суспільного життя. Виходячи з цього, безпека розуміється як умови, за яких суспільство та держава можуть ефективно функціонувати та розвиватись.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика статті є мультидисциплінарною та торкається декількох сфер наукової та практичної діяльності – державного управління, цивільного захисту, управління освітою та безпеки життєдіяльності. В.В. Бегун та В.Ф. Гречанінов заклали базис формування нової концепції освіти з безпеки. Скалецький Ю.М. досліджував проблеми впровадження культури безпеки в Україні. Романів Л.В. та Пішак О.В. досліджували культуру безпеки як складову базової культури особистості. Тобто можна стверджувати про відсутність наразі публікацій, присвячених формуванню культури протимінної безпеки, проблеми, яка є нагальною для України.

Проведений аналіз попередніх досліджень і публікацій підтвердив відсутність існування науково обґрунтованої дефініції «культура протимінної безпеки» та подальшого розгляду її як об'єкту управління.

Мета

Мета дослідження полягає в науковому обґрунтуванні дефініції «культу протимінної безпеки» як

об'єкту управління та визначення шляхів подальшого державного регулювання цього питання.

Виклад
основного
матеріалу

Безпека є однією з найважливіших потреб нарівні з потребою людини в їжі, одязі, помешканні, спілкуванні. Це означає, що потреба в безпеці, а отже і саме це поняття, як категорія, виникло разом із появою людини. Як і більшість понять, пов'язаних із соціальною сферою, поняття «безпека» є багатоплановим [5]. Як складне соціально-політичне явище воно акумулює в собі наслідки багатогранної життєдіяльності, культурної особливості, накопичений історичний досвід, врешті-решт, уподобання кожної людини і громадянина, і суспільної групи, суспільства, держави, земної цивілізації загалом [6].

У тлумачному словнику поняття «безпека» трактується як стан, коли немає небезпеки, або як стан, при якому ніщо кому-небудь або чому-небудь не загрожує [7]. Тобто фактори та умови, які можуть нести загрозу існуванню, наприклад, окремому індивіду, сім'ї, соціальній групі, суспільству – відсутні. Система цінностей є визначальним первинним фактором, який визначає сутнісне наповнення змісту поняття «безпека» і, відповідно, обумовлює цілі, засоби і методи державного управління [7]. У даному випадку безпека визначається і безпосередньо пов'язується із суб'єктивними за своєю природою оцінками характеру і масштабів потенційних чи реальних загроз цінностей, які сповідує суспільство в конкретно-історичний момент свого розвитку.

Таким чином, як слушно зауважує український вчений Г. Ситник, не будучи чимось матеріальним, безпека є своєрідною характеристикою і необхідною передумовою життєдіяльності, прогресивного розвитку та життєздатності об'єктів безпеки. Тому створена система «національної безпеки і, передусім, підсистеми управління вказаною підсистемою знаходять своє сутнісне відображення в сукупності національних цінностей або національних інтересів [6, с. 353].

Забезпечення безпеки має стати вищим пріоритетом і внутрішньою потребою кожної людини протягом усього її життя, потребою кожної родини, кожного трудового колективу, всього суспільства, держави, всієї цивілізації. Тому слід прагнути прийняття цих норм дітьми, їхніми батьками, педагогами, що у повсякденному житті відобразиться у відповідних особистісних установках і цінностях.

Усвідомлення нинішнього стану безпеки кожної особи призводить суспільство до актуальності масштабного завдання щодо перегляду існуючого ставлення до питань безпеки шляхом формування нової масової культури – культури безпеки, коли кожен українець свідомо обирає певну позицію, набуває необхідні знання та навички у сфері забезпечення безпеки, в той же час держава створює сприятливі умови для його життєдіяльності, збереження здоров'я і працездатності. Тож, зрозуміло, що написані норми і правила – це ще не культура безпеки, це лише зовнішні ознаки цивілізації, тоді як культура – це рівень самосвідомості кожного співвітчизника і всього суспільства.

Зміст культури безпеки особистості включає пріоритетні напрями базової культури цієї особистості, тобто світоглядну, моральну, психологічну та інші різ-

новиди культури. Розвиток такої культури на індивідуальному рівні передбачає формування ідеалу і цінностей у сфері безпеки життєдіяльності, її мотивування, розвиток вроджених і формування набутих якостей особистості.

Сьогодні культура безпеки – це природна реакція, набутий рефлекс цивілізованої людини відносно потенційної можливості прояву загрози небезпеки. Це правильна реакція, що стала повсякденною звичкою і нормою, подібно до того як культурна, цивілізована людина звикла вітатися при зустрічі зі знайомими людьми, не замислюючись кожного разу про те, з яких міркувань це слід робити. І якщо культура безпеки наявна, то саме завдяки їй, в силу цієї своєї звички, людина просто і природно для себе ніколи не порушить правил безпеки. Для неї просто не існує інших способів буття.

Основою формування культури безпеки є новий тип виховання й освіти, спрямованого на взаємодію людини з навколишнім середовищем, розвиток її нового світогляду, аналіз і оцінку існуючих небезпек, на прогнозування найближчих і віддалених наслідків їх реалізації.

Очевидно, що об'єктом формування культури безпеки початкового рівня виступає особистість, в якості об'єкта більш високого рівня – трудові колективи, корпорації, а ще вище – суспільство і держава.

Відповідно елементами, що формують культуру безпеки на цих рівнях, є: світогляд, норми поведінки та риси характеру, здібності, ціннісні орієнтири, підготовленість з питань безпеки (уміння, навички, практичний досвід); мотивація, прагнення, творчий досвід, самоконтроль; корпоративні цінності, обізнаність персоналу з питань безпеки, професійна етика і мораль, нормативно-правове регулювання і підготовленість населення з питань безпеки, державне управління, традиції і цінності безпеки життєдіяльності.

Для всіх видів діяльності та окремих осіб культура безпеки на всіх рівнях ієрархії має ґрунтуватися на певних принципах, серед яких: спрямоване на безпеку мислення, яке формує внутрішню критичну позицію, що виключає благодушність і передбачає прагнення до досконалості, розвиток почуття власної відповідальності у питаннях безпеки; особисте усвідомлення важливості і значущості забезпечення безпеки; знання та компетентність, що забезпечуються через підготовку і неухильне виконання певних алгоритмів; систематична самопідготовка і готовність належним чином реагувати на критичну позицію окремих осіб [8].

На думку дослідників [9, 10] в умовах сучасного суспільства культурою безпеки слід вважати норму поведінки, природну реакцію, набутий рефлекс цивілізованої людини щодо потенційної можливості прояву загрози небезпеки, правильну реакцію, що стала повсякденною звичкою і нормою, подібно до того як вихована людина звикла вітатися при зустрічі зі знайомими людьми, не замислюючись щоразу про те, з яких міркувань це слід робити. Наявність такої реальної культури безпеки стає показником якості соціокультурного простору, зрілості й розвиненості його новітніх тенденцій та перспектив.

Феномен безпеки людини, як збалансованої взаємодії людини і середовища її існування, має інтегральний характер, а, отже, стосується всіх сфер діяльності

суспільства та рівня усвідомленості безпеки окремою людиною. Виходячи із аналізу сутнісних ознак безпеки життєдіяльності, а саме універсальності, взаємозалежності складників, підконтрольності розвитку подій, проблемності людського життя [3], ми, в рамках нашого дослідження, головним виокремлюємо підконтрольність розвитку подій. Саме створення системи раннього виявлення небезпеки, створення умов для готовності населення до дій щодо мінімізації її впливу – головна функція державного управління.

Для більшості людей відчуття небезпеки жодним чином не пов'язані з побоюваннями глобальних катастроф чи міжнародних конфліктів. В їх свідомості основними проблемами безпечного самовідчуття є захист житла, робочого місця, здоров'я, довкілля тощо. Неусвідомленими залишаються проблеми виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного і тим більше – соціального та воєнного характеру [11].

Одним із часткових рішень проблеми організації навчання населення культурі безпечного поведінки в екстремальних умовах на теоретико-методологічному рівні, відповідно одним з шляхів вирішення цього науково-методологічного завдання щодо організації освіти з безпеки життєдіяльності є створення концепції освіти з безпеки життєдіяльності, яка розроблена Бегуном В.В., Гречаниновим В.Ф. [1].

У свою чергу Кодексом цивільного захисту України визначено, що цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [7]. Ст 41. Кодексу цивільного захисту України регулює формування культури безпеки життєдіяльності населення, а також навчання учнів, студентів та дітей дошкільного віку. Зазначається, що культура безпеки життєдіяльності населення – це сукупність цінностей, стандартів, моральних норм і норм поведінки, спрямованих на підтримання самодисципліни як способу підвищення рівня безпеки.

Популяризація культури безпеки життєдіяльності серед дітей та молоді організовується і здійснюється центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки, громадськими організаціями шляхом: проведення шкільних, районних (міських), обласних та всеукраїнських змагань з безпеки життєдіяльності; проведення навчально-тренувальних зборів і польових таборів; участі команд – переможниць у заходах міжнародного рівня з цих питань.

Грунтуючись на аналізі вищевикладеного матеріалу можна говорити про можливість введення в наукову практику нової дефініції – «культура протимінної безпеки», а саме – комплекс правил поведінки індивідуума в умовах знаходження на території, забрудненій вибухонебезпечними предметами, при виявленні вибухонебезпечних предметів, щодо мінімізації негативних наслідків взаємодії з вибухонебезпечними предметами для фізичного і психічного здоров'я індивідуума, а також система інформування та навчання індивідуума

та населення щодо набуття знань щодо правил поведінки за цих умов.

Висновки

За результатами дослідження джерел наукової літератури встановлено, що питання формування протимінної культури безпеки не висвітлено у науковій літературі незважаючи на надзвичайно високу актуальність даної проблеми. Запропоновано авторську дефініцію «культура протимінної безпеки» з визначенням подальшої нормативного врегулювання шляхом затвердження навчальних програм для набуття навичок щодо безпечної поведінки в умовах знаходження на території, забрудненій вибухонебезпечними предметами та при виявленні вибухонебезпечних предметів. Зважаючи на вищевикладене, питання державного регулювання формування протимінної безпеки є напрямом наших подальших наукових розвідок.

Література.

1. Культура безопасности. Доклад Международной консультативной группы по ядерной безопасности. Серия изданий по безопасности, № 75-INSAG-4. Вена: МАГАТЭ, 1991. 39 с.
2. Скалецький Ю. М., Бірюков Д. С., Мартюшева О. О., Яценко Л. Д. Проблеми впровадження культури безпеки в Україні. Київ: НІСД, 2012. 17 с.
3. Бегун В. В., Науменко І. М. Безпека життєдіяльності (забезпечення соціальної, техногенної та природної безпеки): навчальний посібник (для студ. вищ. навч. закл.). Київ: УАННП «Фенікс», 2004. 328 с.
4. Рогуля А. О. Еволюція феномена безпеки життєдіяльності. Демократичне врядування: ел. наук. вісн. 2018. Вип. 21. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk21/zmist.html (дата звернення: 10.07.2019).
5. Малинівська, Л. І. Культура безпеки, як структурний компонент базової культури особистості і невід'ємна складова професійної культури майбутнього фахівця. Психолого-педагогічні проблеми в освітньому процесі Збірник наукових статей, 2012. Рр. 161–167.
6. Ситник Г. Безпека як категорія і функція державного управління. Вісник НАДУ. 2004. № 1. С. 350–357., с. 351.
7. Тлумачний словник – мінімум української мови / уклад. Л. О. Ващенко, О.М. Єфімов. Київ: Довіра, 2000., с. 24.
8. Моисеєнко О. Культура безопасности: актуальность, сущность и проблемы // Охорона праці (На допомогу спеціалісту з охорони праці). 2016. № 7. С. 17–31.
9. Кулалаєва Н. В., Михайлюк В. О. Культура безпеки людства. Монографія. Миколаїв: Видавництво Ірини Гудим, 2011. 371 с.
10. Шароватова О. П. Культура безпеки як перспектива соціокультурного простору в умовах трансформації інформаційного суспільства // Трансформація соціальної педагогіки та соціальної роботи в культурі інформаційного суспільства: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 90-річчю ХДАК, 7 лютого 2019 р. / під ред. проф. А. Рижанової та ін. Харків: ХДАК, 2019. С. 108–110., с. 109.
11. Березуцький В. В., Березуцька Н. Л., Богодист А. О. та ін. Безпека людини в сучасних умовах: монографія / за заг. ред. проф. В.В. Березуцького. Харків: ФОП Мезіна В.В., 2018.

Лариса Курносенкодоцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н., доцент
ORCID ID 0000-0003-2309-695X**ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
В СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА**

У статті аналізуються теоретичні підходи до визначення сутності категорій «публічна політика» та «соціальна політика». Досліджено особливості і запропоновано наукові підходи до окреслення змісту публічної політики в сфері соціального розвитку суспільства. Розкрито зміст понять «публічна сфера» та «соціальна сфера». Розглянуті основні проблеми соціального характеру сучасної публічної політики. Досліджено фактори, що визначають зміст публічної політики в сфері соціального розвитку.

Ключові слова: публічна політика; соціальна політика; публічна сфера; соціальна сфера; соціальний розвиток суспільства; соціальні проблеми публічної політики.

Larysa KurnosenkoAssociate professor of Humanitarian and social-political sciences department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Docent
ORCID ID 0000-0003-2309-695X**PECULIARITIES OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD
OF SOCIAL DEVELOPMENT OF THE SOCIETY**

The article deals theoretical approaches to defining the categories of «public policy» and «social policy». The peculiarities and scientific approaches to defining the content of public policy in the sphere of social development of society are investigated. The contents of the concepts «public sphere» and «social sphere» are revealed. The main problems of social nature of modern public policy are considered.

There are two approaches to understanding public policy in the world of scientific thought: American and European. The American approach affirms a utilitarian and pragmatic approach, where public policy is the policy of the state that addresses the problems of society. The European approach to understanding public policy is based on a democratic approach that sees the need for the participation of different social groups, state and non-state actors, in the process of political decision-making and decision-making. Ukrainian public administration experts adhere to the European approach and consider public policy as a policy of public authorities based on mechanisms of public consultation of the interests of stakeholders and aimed at achieving socially important goals and solving socially important goals. Ukrainian scientists emphasize that public policy should highlight its main core – social policy, and in civilian expectations – social expectations. It is generally accepted to define social policy as a set of measures of state and non-state nature aimed at identifying, meeting and matching the social needs and interests of citizens, social groups and communities.

Problems of social nature of modern public policy, which slow down the processes of qualitative changes in society, domestic scientists consider: a fuzzy scheme of powers and division of functions between public policy subjects, contradictions on these issues in national law; underdeveloped independent social sector of social initiatives and social economy for production of social, cultural, household, information and other services for the population; lack of proper conditions for exploiting the social sector's resource potential in social development; social disintegration of society; lack of specific social responsibilities and social responsibility among social policy makers; the inability of social groups to act in solidarity to protect their rights and defend their interests in cooperation with public policy actors in pursuit of common development goals and the like.

The content of public policy in the field of social development is determined, in the first place, by the following factors: the presence of social dialogue in society; the presence of active interaction of participants in socio-political processes; the presence of the right of interest of the social community, the satisfaction of which is a condition and a guarantee of its existence and development. The essence of public policy in the field of social development is the actions of public policy entities that are associated with finding a consolidated solution to a socially significant problem, as well as its implementation in the public interest through the use of appropriate public policy institutions. The result of public policy in the field of social development is qualitative, regular and irreversible changes in its social sphere, which contribute to the full disclosure of a person's creative potential, his essential forces, achievement in a society of social harmony and stability.

Key words: public policy; social policy; public sphere; social sphere; social development of society; social problems of public policy.

**Постановка
проблеми**

Розвиток суспільства завжди має бути узгоджений із публічною політикою, що реалізується у різних сферах суспільного життя: економічній, науково-технічній, соціальній, гуманітарній та природоохоронній. Як у соціальній державі [1, ст. 1], в Україні найбільша увага приділяється здійсненню соціальної

політики, реалізація якої спрямована на захист соціальних прав і свобод людини, створення доступних систем охорони здоров'я та освіти, розвиток системи соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, боротьбу з бідністю, попередження соціальних конфліктів у суспільстві. К.Полані в роботі «Велика

© Курносенко Л. В., 2019.

трансформація» підкреслює необхідність існування соціальної політики, оскільки вона є механізмом, який компенсує соціальні проблеми, породжені розвитком економіки і ринків в загальнодержавному масштабі» [2, с. 143].

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Проблеми соціальної політики довгий час досліджувались вітчизняними науковцями, серед яких: В. Бульба, М. Головатий, Н. Діденко, А. Колот, Е. Лібанова, В. Лобас, Г. Лопушняк, О. Новікова, Т. Семигіна, В. Скуратівський, В. Трошинський, І. Шульга та ін. Особливості публічної політики в соціальній сфері розглядалися в працях Н. Борецької, Н. Власенко, О. Власюка, І. Гнибіденка, В. Гошовської, І. Калачової, І. Курило, О. Макарової, Ю. Саєнка, О. Палій, О. Піщуліної, С. Телешуна та інших. О. Коротич, досліджуючи співвідношення публічної та соціальної політики наголошує, що системне реформування публічної влади є викликом, що породжує низку проблем, які загострюють соціальну нестабільність в суспільстві [3, с. 17]. І. Шульга, досліджуючи механізми публічної політики щодо забезпечення соціальних потреб громадян, наголошує на обов'язковій необхідності прогнозування і вимірювання соціальних наслідків діяльності органів публічної влади як результату реалізації публічної політики [4, с. 125]. Незважаючи на значну наукову увагу до особливостей реалізації публічної політики в соціальній сфері, подальшого дослідження потребує розкриття сутності публічної політики як засобу вирішення соціальних проблем суспільства.

Мета

Мета статті – дослідити наукові підходи до окреслення змісту та особливостей публічної політики в сфері соціального розвитку суспільства.

Виклад
основного
матеріалу

Публічна політика в сфері соціального розвитку має ґрунтуватися на пізнанні законів суспільного розвитку, виявленні в усіх сферах суспільного життя глибоких тенденцій, що зумовлюють процеси самореалізації людиною власного соціального потенціалу, впливають на її соціальну безпеку, а також здійсненні цілеспрямованого впливу на них суб'єктів регулятивної діяльності [5, с. 5]. До таких суб'єктів насамперед відносяться органи публічної влади (державного управління і місцевого самоврядування), які на теперішній час знаходяться у стадії реформування на засадах децентралізації.

Публічна політика є одним із ключових понять сучасної науки. На сьогоднішній день існує безліч різних інтерпретацій визначення «публічна політика» (public policy), однак єдиної думки щодо наповнення цієї категорії не вироблено. Дискусії ведуться як стосовно категорій public і policy, так і стосовно словосполучення public policy (громадська, державна, суспільно/державна, публічна політика). Незважаючи на змістовну невизначеність, ця категорія стала однією з найпопулярніших як у науковому, так і в громадському дискурсі. Її активно використовують політики, журналісти, громадські організації, державні інституції.

Публічна політика – це концепт політичної науки, що виник у середині ХХ ст. і знаходиться в стані постійного оновлення та уточнення.

В англійській мові для позначення поняття «політика» використовуються лексеми: «policy», «politics», «polity». Термін «politics» позначає власне політику, політичну сферу, політичну діяльність. В американській версії англійської мови це може також означати політичні махінації. «Policy» – це політика, лінія поведінки, політичний курс. Уточнюючий термін «policy making» – розробка, формулювання або проведення (визначеного) політичного курсу. І, нарешті, «polity» – державний устрій, образ або форма правління [6, с. 597-598]. Більшою мірою останній термін належить до політичного ладу, тобто до конкретної політичної системи. Усі ці терміни показують, що політика являє собою і сферу діяльності, і форму діяльності. Переклад слова «public» означає суспільний, державний, народ, публіка, громадськість [6, с. 662]. Усі словосполучення, що містять слово public, в поясненні містять таку складову, як суспільство (публічна сфера).

Узагальнене уявлення про публічність було вперше сформульоване американським філософом Д. Дьюї в книзі «Публічне і приватне», опублікованій 1927 р., де «публічне» розумілося як спосіб регулювання суспільством тих реально існуючих інтересів, ефект яких виходить за рамки прямої взаємодії приватних осіб й істотно позначається на житті багатьох членів суспільства [7, с. 16]. У зв'язку з необхідністю виконання такої функції виникають спеціальні установи, що утворюють державу.

Концептуалізація поняття «публічна політика» вперше відбулася у США. Американський підхід до розуміння «публічної політики» стверджує утилітарний і прагматичний підхід, де публічна політика є політикою держави, що вирішує проблеми суспільства.

Значний вплив на розуміння «публічної політики» справили роботи Харольда Ласвела, який, у результаті досліджень, прийшов до розуміння публічної політики, як комплексу заходів, спрямованих на вирішення проблем, що виникають [8, с. 24–26].

Представники теорії політичних рішень, слідуючи традиції Х. Ласвела, Г. Брауер і П. де Леон, визначають публічну політику як багаторівневу систему, що проходить шість стадій розвитку: ініціація, попередня оцінка, відбір, застосування, оцінка і завершення [9, с. 224]. Такий підхід у визначенні публічної політики дозволив створити теоретичну модель процесу її вироблення.

Процес вироблення є визначальним для публічної політики, при цьому ціннісними орієнтирами публічної політики виступають взаємодія, колективні дії, взаємовідповідальність, взаємодоповненість публічного та приватного секторів, відкритість, підзаконність, партнерство, діалог, керованість, довіра та зорієнтованість на консенсус.

Класичне визначення публічної політики в рамках американського підходу дає Дж. Андерсон. Він зазначає, що публічна політика – це курс, що «реалізовується урядовими чиновниками й органами влади та зачіпає інтереси значної кількості людей» [10, с. 16–27].

Г. Кіппатрік публічну політику визначає як «сукупність законів, програм, заходів регулювання, напрямів діяльності та пріоритетів фінансування, що оприлюднені урядовою установою або її представниками» [11]. Р. Айстон визначає її як «сукупність відносин, що виникають у процесі взаємодії органів державної влади та їх оточення» [12].

Ключовими суб'єктами публічної політики в рамках американського підходу є уряди країн, її цілі чітко окреслені в програмах дії урядів, основним критерієм ефективності публічної політики є задоволення суспільних інтересів.

Європейський підхід до розуміння публічної політики ґрунтується на демократичному (коаліційному) підході, який вбачає за необхідність участь різних соціальних груп, державних і недержавних суб'єктів у процесі підготовки та прийняття політичних рішень.

В Європі публічна політика – це процес узгодження інтересів при виробленні та реалізації політичних рішень зокрема, і політичного курсу в цілому.

Як пише німецький дослідник М.Ріттер, поняття «публічна політика» з'являється в контексті теорії ліберальної демократії, яка просуває цінності громадянської участі в політичному процесі, зокрема, через політичні дебати, створення добровільних асоціацій і відстоювання своїх інтересів [13, с. 8]. На переконання автора, публічну політику слід оцінювати через демократію участі, або так звану партисипативну демократію.

Європейський підхід до розуміння публічної політики має яскраво виражений суспільний характер політики в суспільстві й для суспільства, і постає як процес узгодження інтересів на всіх етапах прийняття державно-управлінських рішень. Невід'ємною складовою цієї моделі є досягнення комплексного бачення проблеми через узгодження інтересів перед безпосередньою політичною дією уряду.

Українські фахівці в галузі державного управління С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович також дотримуються європейського підходу і розглядають публічну політику (public policy) як політику органів державного управління, засновану на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін і спрямовану на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань [14, с. 187].

«Загальнонаціональним форумом для суспільних сил, що представляють широке коло суспільних інтересів» О. Оболенський та С. Лукін називають публічну сферу [15, с. 9]. На думку авторів, всеосяжний характер публічної сфери визначає структуру сучасної публічної політики, що включає взаємопов'язані й взаємодоповнюючі напрями: макроекономічну політику, соціальну, комунікативно-інформаційну, культурну, етнонаціональну, екологічну, політику безпеки тощо. За такої масштабності функцій і завдань публічної політики для розробки її стратегії і способів реалізації держава потребує глибокого проникнення в систему потреб і інтересів суспільства. Державний апарат не в змозі впоратися з цим завданням. Усе гостріше відчувається необхідність активного включення самого суспільства в процеси формування публічної політики та управління [15, с. 5].

Відомий німецький соціальний філософ Ю. Хабермас розглядає публічну сферу як «галузь соціального життя, де можуть обговорюватися справи, які становлять спільний інтерес, де розходження в думках можуть регулюватися раціональними аргументами, а не зверненням до усталених догм і звичаїв». Він вважає, що головна особливість сучасної держави – це його здатність домовлятися з соціумом з найширшого кола питань [16, с. 18].

Західна наукова думка описує публічну сферу як спосіб забезпечення в суспільстві клімату причетності до управління суспільними справами і демократизму. Її завдання – підтримувати і розширювати участь самого суспільства в політичному процесі, стимулювати пошук таких рішень громадських проблем, які дають оптимальні варіанти і з'єднання приватних інтересів з публічними, тобто інтересами суспільства як цілого.

В дослідженнях вітчизняних вчених публічна сфера постає не тільки як громадський форум колективного пошуку загальних цілей і засобів їх досягнення, а й як область їх практичних втілень в систему реальних суспільних відносин і інститутів [17, 18]. Складається свого роду інфраструктура публічної сфери – громадський сектор життєдіяльності суспільства. Вона містить наступні ключові компоненти:

- економічний: громадський сектор економіки, виробництво суспільних благ, систему перерозподілу доходів для задоволення суспільних потреб;
- соціальний: громадські та державні служби соціального забезпечення (пенсії та допомоги, зайнятість, охорона здоров'я, освіта, громадський транспорт і засоби комунікації, збереження довкілля, захист від злочинності і корупції, комунальне обслуговування, підтримка соціальної стабільності);
- цивільно-політичний: недержавні об'єднання і асоціації громадян, громадянська мережа формування громадської думки, центри громадянської солідарності, горизонтальні мережі об'єднання і взаємодії низових ініціатив;
- гуманітарний: інститути зберігання та відтворення духовних цінностей і культурних традицій суспільства.

Публічна сфера – сфера, що охоплює діяльність усіх публічних органів. До них належать, передусім, регіональні органи виконавчої влади, що зобов'язані забезпечити реалізацію усіх сфер державної політики на відповідній території, реалізувати функції держави «як основного інституційного суб'єкта соціального розвитку, покликаною виконувати координуючу, організуючу роль у регулюванні процесів соціального розвитку, функціонування суспільного буття» [19, с. 100].

Публічна сфера охоплює також діяльність органів місцевого самоврядування, зміст якої полягає у вирішенні усіх питань життєзабезпечення і розвитку громад, отже, й соціального характеру. Місцеве самоврядування має стратегічне значення в процесі соціального розвитку суспільства, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, історичні, національно-культурні особливості тих чи інших територіальних утворень, сприяє набуттю ними своєї ідентичності, що посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади. В процесі децентралізації самоврядні органи стали найбільшим суб'єктом надання публічних, а отже і соціальних, послуг на місцевому рівні та головним партнером держави у з'ясуванні життєво необхідних питань розвитку для своїх громад.

Багатогранність структури соціальних суб'єктів зумовлює складність взаємовідносин між ними, з-поміж яких виокремлюється державно-приватне партнерство, соціальний і громадський діалог. Вони забезпе-

чують збалансований зв'язок між різними сферами, забезпечують баланс між різними формами регулювання та виступають невід'ємними елементами соціального розвитку суспільства.

Якщо розглядати суспільство як організовану сукупність великих соціальних груп на певному етапі історичного розвитку, об'єднаних характерними для них відносинам, то суспільно значимі проблеми лежатимуть, по-перше, в соціальній площині. Майнове розшарування, реформа системи освіти і охорони здоров'я, охорона культурної спадщини, всі ці соціальні проблеми є, в тому числі, проблемами політичними, оскільки вимагають втручання великої кількості суб'єктів публічної політики і особливого консолідованого політичного рішення.

Українські науковці підкреслюють, що в публічній політиці слід виділяти її головний стрижень – соціальну політику, в цивільних очікуваннях – соціальні очікування. Їх сукупність становить ядро публічної сфери – соціальну сферу [20, с. 12, 21, с. 203].

Загальноприйнятим є визначення соціальної політики, як комплексу заходів державного та недержавного характеру, спрямованих на виявлення, задоволення і узгодження соціальних потреб та інтересів громадян, соціальних груп, громад.

Досвід розвинутих країн світу свідчить, що прогресивні трансформаційні перетворення та активна державна соціальна політика повинні характеризуватися високим рівнем цільової спрямованості, їх принципи та методи – узгоджуватися із загальним європейським курсом реалізації стратегічно важливих реформ. Реальний соціальний успіх досягається лише за умови відповідності поставлених цілей та завдань інтересам і сподіванням широких верств населення, суспільному консенсусу щодо базових засад стратегії розвитку та механізмів її реалізації, досягнутому на основі консолідації всього суспільства та світової спільноти [22, с. 3].

Свою природу соціальна політика держави знаходить в соціальній сфері, де реалізуються гарантовані національним законодавством права і свободи людини і громадянина, забезпечується соціальний розвиток суспільства. Соціальна сфера є цілісною, динамічною підсистемою суспільства, породженою його об'єктивною потребою у безперервному відтворенні суб'єктів соціального процесу. Це стійка сфера людської діяльності щодо відтворення власного життя, простір реалізації соціальних функцій суспільства. Саме у ній відбувається освоєння інвестицій в людський капітал.

Функціонування соціальної сфери спрямовано на вдосконалення людини, її інтелектуальних і фізичних можливостей, духовних, культурних і соціальних потреб [22, с. 72]. А саме людський фактор є визначальним у забезпеченні суспільного розвитку.

Соціальні проблеми є вираженням протиріч та інтересів різних за своїм суспільним становищем соціальних суб'єктів. Вітчизняна наукова традиція схильна розглядати соціальні проблеми як об'єктивно існуючі ситуації, з певними характеристиками, які можуть виступати об'єктами публічної політики [23, с. 198].

Такими об'єктами в соціальній сфері мають бути: соціальні стандарти та гарантії рівня та якості життя, які забезпечують самореалізацію та гармонійний розвиток особистості; соціальні інвестиції в розвиток людини; випереджальний розвиток соціальних сфер

(освіти, медицини); активна участь особистості, громадськості, соціальних груп в публічному дискурсі через законодавчо закріплені механізми взаємодії між владою і громадянами, соціальними групами; використання ресурсного потенціалу соціальної сфери в суспільному розвитку; розвиток механізмів соціальної відповідальності бізнесу; громадські ініціативи та співпраця держави і громадських об'єднань з питань соціального захисту й самозахисту населення, надання соціальних послуг, розкриття потенціалу соціальної активності; конкуренція на ринку надання соціальних, освітніх, медичних, культурних послуг; механізми соціального захисту населення; державні адресні програми соціальної допомоги; форми і види соціального страхування; професійна підготовка соціальних працівників; механізми узгодження інтересів та регулювання правовими засобами конфліктів в суспільстві для забезпечення його усталеного розвитку тощо.

Накопичені роками негативні тенденції та проблеми в соціальній сфері створюють загрози національній стабільності та подальшому розвитку суспільства у цілому. Проблемами соціального характеру сучасної публічної політики, які уповільнюють процеси якісних змін в суспільстві, вітчизняні вчені вважають: нечітку схему повноважень і розподілу функцій між суб'єктами публічної політики, протиріччя з цих питань в національному законодавстві [24, с.3]; нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; відсутність належних умов для використання ресурсного потенціалу соціальної сфери в суспільному розвитку; соціальну дезінтеграцію суспільства; неконкретизованість соціальних обов'язків та соціальної відповідальності серед суб'єктів соціальної політики; неспроможність соціальних груп до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з суб'єктами публічної політики щодо досягнення спільних цілей розвитку [25, с.16] тощо.

Зміст публічної політики в сфері соціального розвитку визначається, у першу чергу наступними факторами.

1. Наявністю соціального діалогу в суспільстві, тобто постійного обміну інформацією між суб'єктами публічної політики, завдяки чому відбувається артикуляція соціальних інтересів. Артикуляції інтересів, термін, введений в науковий обіг класиком теорії політичних систем Г. Алмондом. – це функція політичної системи, що полягає у виявленні групами інтересів, громадськими організаціями і політичними партіями потреб індивідів і соціальних груп [26]. Соціальний діалог та обмін інформацією в суспільстві можливий лише за умов наявності законодавчих механізмів та інституційних процедур і процесів, які створюють гарантії та надають права суб'єктам публічної політики залучатися у публічний діалог, та наявності доступу до інформаційних ресурсів для всіх сторін.

2. Наявністю активної взаємодії учасників соціально-політичних процесів. Активна взаємодія політично соціалізує громадян, робить їх носіями позицій, стимулює до участі у розробці та прийнятті політичних рішень в сфері соціального розвитку. Згідно із законами України активна взаємодія влади та громадянського суспільства відбувається через наступні інструменти:

референдуми; вибори; участь у діяльності політичних партій та громадських організацій; участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; участь у проведенні регуляторної політики держави; доступ до державної служби; звернення до органів влади; доступ до інформації про діяльність влади; оскарження рішень органів влади. Активна взаємодія учасників політичних процесів сприяє урахуванню громадської думки у процесі реалізації владних повноважень та підтримці довіри до влади та її діяльності.

3. Наявністю забезпеченого правом інтересу соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування та розвитку. Метою публічної політики в сфері соціального розвитку є артикуляція цілей соціального характеру та їх домінування у процесі вироблення публічної політики. Соціальні інтереси відображають соціальні потреби людей і здебільшого зумовлюються необхідністю соціального розвитку.

Публічна політика передбачає наявність компетентних інформованих громадян, здатних до самоорганізації, які безпосередньо впливають на формування значущих для суспільства завдань, реалізація яких і покладена «на плечі» владних інститутів. Саме у разі врахування «публічного» інтересу та за умови відповідності політичних рішень суспільним потребам – можливий зворотній зв'язок між владою та громадськістю [17, с. 25].

Дослідження Української Асоціації Оцінювання «Посилення децентралізації в Україні» [27] доводять, що органи державної влади у вирішенні соціальних проблем не сприймають громадянське суспільство як рівного партнера і не готові передавати фінансові ресурси й частину повноважень у цій сфері недержавним громадським організаціям. Державна влада включає представників громадянського суспільства в усі можливі експертні та консультативні ради при органах виконавчої влади, розвиваючи практику громадських слухань. Але пошук зводиться в основному до варіантів адміністративних рішень: громадські ради при Міністерствах та державних адміністраціях для оцінки якості послуг, здійснення громадського контролю, врахування побажання громадськості при формуванні та реалізації державної політики; піклувальні ради при держустановах соціальної сфери тощо. Але це не конвертується в реальну і повноцінну взаємодію з суспільством, що передбачає децентралізацію влади і розподіл відповідальності, скорочення бюрократичного апарату, підвищення його якості, відкритості.

Висновки

Отже, суттю публічної політики в сфері соціального розвитку є дії суб'єктів публічної політики, які пов'язані із пошуком консолідованого рішення соціально значимої проблеми, а також його реалізацією в інтересах суспільства шляхом використання відповідних інститутів публічної політики. Результатом публічної політики в сфері соціального розвитку є якісні, закономірні і незворотні зміни в його соціальній сфері, які сприяють всебічному розкриттю творчого потенціалу людини, її сутнісних сил, досягненню в суспільстві соціальної злагоди і стабільності.

Перспективним напрямом подальших досліджень є розробка механізмів, забезпечуючих домінування соціальних цілей розвитку у процесі вироблення публічної політики.

Література.

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Поланьї К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. Санкт Петербург, 2002. 238 с.
3. Коротич О. Б. Реалізація державної соціальної політики України в умовах реформування публічної влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 2. С. 17–22.
4. Шульга І.П. Публічна служба в Україні як інструмент реалізації соціальних потреб громадян на регіональному рівні. *Економіка та держава*. 2011. №12. С. 124–126.
5. Скурятівський В. А., Палій О. М. Основи соціальної політики: навч. посіб. Київ: МАУП, 2002. 200 с.
6. Гороть Є. І., Коцюк Л. М., Малімон Л. К., Павлюк А. Б. Великий англо-український словник. Вінниця: Нова книга; Харків: Ранок, 2011. 1700 с.
7. Dewey J. The Public and Its Problem. Reprint. NY: Henry Holt, 1927. Athens: Ohio University Press, 1954. 158 p
8. Lasswell Harold D. Psychopathology and Politics. H. Lasswell. Chicago : University of Chicago Press, 1930. 231 p
9. Brewer G. The Foundations of Policy Analysis / G. Brewer, P. de Leon, Monterey. Cal.: Brooks, Cole., 1983. 476 p
10. Андерсон Д. Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилов, О. Ю. Гуров, Н. Г. Жидков. Санкт Петербург: Алетей, 2008. 356 с.
11. Kilpatrick G. Definitions of Public Policy and the Law. National Violence Against Women Prevention Research Center. 2000. URL: <https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml>.
12. Eyestone R. Public Policy formation. URL: <http://epstein.wustl.edu/research/grpspolicy.pdf>.
13. Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры. Граждане и власть: проблемы и подходы; под ред. Г. М. Михалевой, С. И. Рыженкова. Москва; Санкт Петербург: Летний сад, 2001. 171 с.
14. Телешун С., Ситнік С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 4. С. 185–195.
15. Оболенський О., Лукін С., Оболенський О. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2. С. 3–11.
16. Хабермас Ю. Публичное пространство и политическая публичность. Биографические корни двух мыслительных мотивов. Между натурализмом и религией. *Философские статьи* / пер. с нем. М. Б. Скуратова. Москва: Весь мир – 2011. С. 15–26.
17. Телешун С. О., Ситнік С. В., Рейтерович І. В. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія: Політичні науки. 2015. № 4. С. 23–30.

18. Скуратівський В. А., Трошинський В. П., Лібанова Е. М. та ін. Управління соціальним і гуманітарним розвитком: навч. посіб. у 2 ч. Київ: НАДУ, 2009. Ч. 1. 456 с.
19. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? Політичний менеджмент. 2007. № 1. С. 10–23.
20. Ситник С. В. Між теорією та практикою публічної політики (до відкриття нової спеціальності «Публічна політика та управління»). *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2010. Вип. 4. С. 202–207.
21. Токарський Т. До проблем соціальної політики в Україні. *Науковий вісник*. 2017. Вип. 18/19. С. 1–5.
22. Соціогуманітарний простір і розвиток продуктивних сил України: методологічні аспекти визначення взаємодії: монографія / наук. ред. М. А. Хвесик; НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. Київ, 2009. 92 с.
23. Кацьора О. Основні характеристики соціальних проблем. Нова парадигма. 2015. Вип. 128. С. 197–207. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nopa_2015_128_22.
24. Кравченко М. В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. Демократичне врядування. 2014. Вип. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_8.
25. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14–17.
26. Алмонд Г. А., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии. *Политические исследования*. 1992. №4. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/1992-4-Almond_Verba.pdf.
27. Моніторинг і оцінювання у діяльності органів влади України: Доповідь за результатами проекту Української Асоціації Оцінювання «Посилення децентралізації в Україні», грант Національного фонду підтримки демократії: лютий 2017 – січень 2018 рр. URL: <http://www.ukreval.org/ua/news/273-dopovid-monitoring-i-otsinyuvannya-u-diyalnosti-organiv-vladi-ukrajini>.

Сергій Майстро*професор кафедри економічної політики та менеджменту
ХРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор***Валерій Рєзніков***докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України, к.е.н., доцент*

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

У статті досліджено теоретико-методологічні засади механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції. Розглянуто різні наукові погляди та методологічні підходи щодо визначення сутності та змісту механізмів державної політики у сфері європейської інтеграції. Виокремлено дієві механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції. Дістало подальший розвиток визначення сутності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Ключові слова: державна політика; європейська інтеграція; механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Serhii Maistro*professor of Economic Policy and Management Department,
KhIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Full professor***Valeriy Ryznikov***doctoral student of educational-scientific-production center of the
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,
PhD in Economic Sciences, Docent*

MECHANISMS OF STATE POLICY FORMATION AND IMPLEMENTATION IN THE EUROPEAN INTEGRATIONS PHERE: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS

Problem setting. Despite the fact that the processes of gradual integration of Ukraine into the European space have been going on for a long time, a number of problems in this area remain relevant: namely, the insufficient level of conscious support for the process of European integration by the broader Ukrainian society at large; a significant imbalance in the level of support for the population towards European integration in different regions of Ukraine; misunderstandings among the general public about the linkage between European integration processes and rising standards of living. In this context, it is relevant to study the theoretical and methodological foundations of public policy in the field of European integration in order to identify the effective mechanisms for its formation and implementation and to consider different scientific views and approaches to determine the nature and content of these mechanisms.

Recent research and publications analysis. The research of theoretical and methodological foundations of mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of European integration has been done by such scientists as: Bakumenko V., Bondarenko V., Butivchenko S., Maksimenko S., Muravyov V. and others. However, many issues regarding the definition and content of mechanisms for shaping and implementing state policy in the field of European integration in the face of the current challenges remain poorly understood.

Paper objective. The purpose of the article is to determine the nature and content of the mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of European integration.

Paper main body. The mechanism of formation and implementation of state policy in the field of European integration is a way of actions of state authorities and bodies of local self-government through a set of methods, tools, measures, means, incentives in order to deepen Ukraine's connection with EU policy and its participation in programs and agencies, and ensuring enhanced political dialogue in all areas of mutual interest for the gradual integration of Ukraine into the EU. Within the framework of the conducted research the following mechanisms of formation and implementation of the state policy in the sphere of European integration are distinguished: political-security, financial-economic, organizational-administrative, institutional-legal, information-communication, which should function not individually, but systematically, complementing and coordinating, if necessary, each other.

The formation and implementation of state policy in the sphere of European integration of Ukraine is closely linked to the creation of reliable and effective mechanisms for ensuring political stability, democracy and security; modernization of all spheres and sectors of the Ukrainian economy and increasing the competitiveness of the domestic producer, its entry into the world markets (first of all, the EU countries); attracting foreign investment and innovative technologies and, as a result, creating new jobs; ensuring socio-economic stability by achieving high European standards.

Conclusions from this research and perspectives of future development in current area. Thus, effective use of the separate mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of European integration will allow to solve the existing problems in this sphere. In addition, in the current context, the issue of forming and implementing a relevant state policy in the field of European integration is a necessary prerequisite for ensuring the sustainable development of the country, and in the long term, membership in the European Union.

Key words: state policy; European integration; mechanisms for formation and implementing state policy in the sphere of European integration.

© Майстро С. В., Рєзніков В. В., 2019.

Постановка проблеми

Незважаючи на той факт, що процеси поступової інтеграції України до європейського простору тривають досить давно, актуальною до сих пір залишається низка проблем в цій сфері, а саме: все ще недостатній рівень свідомої підтримки широким загалом українського суспільства процесу європейської інтеграції; істотний дисбаланс рівня підтримки населенням курсу на європейську інтеграцію в різних регіонах України; нерозуміння широким колом населення наявності взаємозв'язку між процесами європейської інтеграції та підвищенням стандартів життя.

В цьому контексті актуальним представляється дослідження теоретико-методологічних засад державної політики у сфері європейської інтеграції з метою виокремлення дієвих механізмів її формування та реалізації та розгляд різних наукових поглядів та підходів щодо визначення сутності та змісту вказаних механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженням теоретико-методологічних засад механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції займалися такі вчені, як: Бакуменко В. Д., Бондаренко В. Д., Бутівченко С. В., Максименко С. В., Муравйов В. І. та інші [1; 2; 3; 4; 5]. Однак чимало питань стосовно визначення сутності та змісту механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в умовах існуючих викликів сьогодення залишаються недостатньо дослідженими.

Мета

Метою статті є визначення сутності та змісту механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу

В сучасних умовах у багатьох програмних документах, які розробляються з метою формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції, набуло поширеного застосування поняття «механізм формування та реалізації державної політики», в тому числі у сфері європейської інтеграції.

Так, Бакуменко В.Д. вважає, що державна політика завжди реалізується шляхом здійснення організуючих, регулюючих та контролюючих впливів органів державної влади, із застосуванням різноманітних методів державного управління (політичних, економічних, соціальних, гуманітарних, регулювання, програмно-цільового управління тощо) та всього спектру його механізмів (практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей) [1].

Муравйов В.І. до механізмів забезпечення трансформаційного розвитку України та її інтеграції до Європейського Союзу пропонує віднести наступні:

- концептуальні – наявні базові підходи до трансформаційних процесів, що викладені в концептуальних документах (концептуальні засади, концепції, стратегії) тощо;
- фінансово-економічні – передбачають розробку державних цільових програм довгострокового характеру. Конкретний перелік таких програм має бути визначений і поданий Президенту України;

- політико-правові – передбачають розробку нової нормативно – правової бази на всіх рівнях – конституційному, законодавчому та підзаконному – на єдиних, незмінних концептуальних засадах та принципах;
- інституціональні – створення комплексного механізму правового, науково – методичного та політичного забезпечення трансформаційних процесів;
- кадрові – передбачають реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення їх професіоналізації та політичної нейтральності;
- інформаційно-просвітницькі – передбачають практичне створення єдиного інформаційного простору органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення безперешкодного доступу громадськості до розробки рішень всіх органів влади (відкритість органів влади) та безпосередньої участі громадськості, громадських інститутів в розробці засад трансформації суспільного життя [4].

Максименко С.В. переконаний, що важливим механізмом трансформації і адаптації систем державного управління до вимог ЄС є твіннінг. Інституційний механізм твіннінгу забезпечує можливість прямого співробітництва органів державної влади України з їх партнерами – країнами-членами ЄС. Наразі він використовується або стане доступним у країнах-партнерах, залучених до Програми Європейської політики сусідства. Твіннінг довів свою успішність при запровадженні у країнах-кандидатах та країнах-партнерах найкращих практик державного управління ЄС на засадах європейського законодавства і нормативів, а також у підвищенні рівня співробітництва між органами державної влади країн-членів ЄС, з одного боку, і країн-кандидатів або країн-партнерів, з іншого. Це означає, що поширення дій такого інструменту, як твіннінг на Україну, є суттєвим кроком вперед, що демонструє значне зростання рівня інтеграції між Україною і ЄС [5].

На думку Бутівченко С.В., проект твіннінгу має:

- стосуватися сфер співпраці, передбачених Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС і Планом дій в рамках Європейської політики сусідства;
- складатися із взаємоузгоджених елементів;
- бути спільним проектом для адміністрацій-партнерів: обидві сторони приймають чітко окреслені зобов'язання;
- передбачати, щонайменше, деякі елементи наближення до законодавства ЄС;
- передбачати елементи інституційної та структурної реформи. Наприкінці проекту нова або модифікована система має бути самодостатньою, вона має функціонувати незалежно і самостійно і фінансуватися коштом країни-бенефіціара;
- Україна має бути представлена державним органом – «близнюком», тобто таким, якому можна знайти відповідник у органах влади країн-членів ЄС [3].

Бондаренко В.Д. вважає, що розробка та впровадження державної політики України у сфері європейської інтеграції передбачає створення та ефективне функціонування окремого механізму, як сукупності

взаємопов'язаних дій органів державної влади та аналітичних, політичних, правових, організаційних, інформаційних, фінансових заходів, а також політичної волі вищого керівництва держави, широкої підтримки громадян, взаємодії влади та суспільства [2].

На нашу думку, механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції – це спосіб дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування через сукупність методів, інструментів, заходів, засобів, стимулів з метою поглиблення зв'язку України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах, а також забезпечення посиленого політичного діалогу в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес задля поступової інтеграції України до ЄС.

В межах проведеного дослідження нами виокремлено такі механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції: політико-безпековий, фінансово-економічний, організаційно-адміністративний, інституційно-правовий, інформаційно-комунікаційний, які мають функціонувати не розрізнено, а системно, доповнюючи та координуючи, за потреби, один одного.

Основою політико-безпекового механізму формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції є: сприяння поступовій конвергенції із зовнішніх питань та питань безпеки для все більш глибокого залучення України до Європейської зони безпеки шляхом розвитку та зміцнення політичного діалогу; необхідність врахування питань європейської інтеграції при розробці, прийнятті та реалізації будь-яких політичних рішень, регулюванні політичних криз і конфліктів, а також при аналізі та оцінці результатів і наслідків прийнятих політичних рішень; участь країни у міжнародному співробітництві у сфері з політико-безпекових питань у відповідності до законодавства України та міжнародних угод з обов'язковим урахуванням питань національної безпеки.

Фінансово-економічний механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції є сукупністю фінансових та економічних важелів, стимулів та інструментів, передбачених законодавством, за допомогою яких забезпечується реалізація державної політики у сфері європейської інтеграції. Фінансово-економічний механізм забезпечує концентрацію ресурсів на конкретних напрямках європейської інтеграції та матеріалізують діяльність щодо отримання кінцевого результату.

Слід зазначити, що фінансова допомога ЄС Україні в контексті європейської інтеграції надається в рамках 4 інструментів: Європейського інструменту сусідства, Європейського інструменту з демократії та прав людини, Інструменту сприяння стабільності та миру, та Інструменту співпраці в галузі ядерної безпеки (передбачено програми, через які може надаватися підтримка третім країнам: двосторонні програми; багатосторонні програми та програми прикордонного співробітництва тощо) [8].

Фінансова допомога ЄС є вагомим каталізатором якісних змін та євроінтеграції України. Надання фінансової допомоги ЄС Україні здійснюється в рамках інструментів для фінансування зовнішніх дій, кожен з яких має за мету підтримку проектів у різних сферах як на державному рівні, так і на рівні громадянського суспільства [9].

Організаційно-адміністративний механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції охоплює сукупність адміністративних та організаційних інструментів адміністративно-контрольного, дозвольного, наглядового характеру, які реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування для проведення реформ у сфері поступової інтеграції України в ЄС.

Організаційно-адміністративний механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції передбачає: реалізацію державних, регіональних, місцевих, галузевих, секторальних програм та проектів у цій сфері; координацію реалізації реформ з питань євроінтеграції на різних рівнях; координацію та співпрацю у питаннях європейської інтеграції між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими організаціями, громадськістю тощо.

Інституційно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції ґрунтується на системі нормативно-правових актів держави, правоохоронної, правозахисної та судової систем, за допомогою яких забезпечується процес поступової європейської інтеграції України; забезпечення гармонізації українського законодавства у сфері європейської інтеграції із законодавством ЄС та передовими світовими практиками.

Слід зазначити, що в Україні реалізовується програма Всеохоплюючої інституційної розбудови Україна-ЄС (Ukraine-EU Comprehensive Institution Building Programme – CIB), яка є складовою ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство» і спрямована на підтримку в проведенні інституційної реформи в Україні відповідно до європейських стандартів з метою створення належного внутрішньодержавного механізму імплементації майбутньої Угоди про асоціацію з ЄС. До Плану проведення інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, який був затверджений розпорядження КМУ № 767-р від 10 жовтня 2012 р., було включено окремий пункт щодо розроблення інформаційно-комунікаційної стратегії підвищення рівня поінформованості громадськості з питань європейської інтеграції [7].

Тому логічним є виокремлення нами інформаційно-мотиваційного механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції, який має сприяти популяризації цих ідей у суспільстві та сприяти врахуванню інтересів держави та її громадян в цій сфері через застосування інформаційних кампаній та методів психологічно-комунікаційного впливу.

Інформаційно-мотиваційний механізм є важливим напрямом державного впливу щодо підтримки реформ у сфері європейської інтеграції через інформаційну та мотиваційну складові шляхом: проведення органами державної влади регулярних брифінгів, прес-конференцій для представників засобів масової інформації та громадських організацій на теми поступу в процесі європейської інтеграції України; публікації урядових звітів про успіхи та актуальні проблеми у проведенні проєвропейських реформ; підготовки і публікації інформаційних матеріалів та підготовка і проведення інформаційних кампаній для підвищення рівня поінформованості широких верств населення про європейські

цінності та стандарти щодо верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод, забезпечення гендерної рівності та подолання дискримінації в усіх її формах та проявах; проведення за участю громадських організацій і бізнесових кіл публічних заходів для всіх цільових груп на тему європейської інтеграції; проведення аудиту співпраці регіонів з ЄС, державами – членами ЄС та висвітлення результатів такої діяльності.

Для кращого розуміння можливостей, що їх відкриває пересічним громадянам процес європейської інтеграції, мають постійно проводитись великі інформаційні кампанії під гаслом: «Європейська інтеграція покращить якість життя кожного громадянина України». Робота з підвищення рівня обізнаності громадян щодо євроінтеграційних можливостей має бути системною і цією метою доцільним є широке запровадження щорічного святкування в Україні Дня Європи – дня спільних цінностей та історії європейських країн [6].

Слід зазначити, що рішення щодо відзначення 9 травня Дня Європи в Європейському Союзі було прийнято у 1985 р. на Міланському Саміті Ради ЄС. До 1997 р. відзначення Дня Європи мало переважно культурно-мистецьку спрямованість. У 1997-1998 рр. до святкування Дня Європи поступово стали залучатися країни-кандидати на вступ до ЄС. В цих країнах святкування набуло певного політичного забарвлення і було спрямоване на формування громадської думки щодо підтримки політики вступу до Європейського Союзу. Основними заходами у країнах-кандидатах стали: регіональні конференції та круглі столи; публічні дебати, виступи на телебаченні та радіо громадських діячів; широка інформаційно-роз'яснювальна кампанія (інтерв'ю та статті у ЗМІ); культурно-розважальні програми та спортивні змагання тощо [7].

Щорічне відзначення згаданого заходу в нашій державі було започатковано Указом Президента України № 339 від 19.04.2003 р., яким встановлено третю суботу травня датою святкування в Україні Дня Європи [7].

День Європи в Україні у 2019 р. проводився всіма надцятьма. Досвід попередніх років довів, що цей день поступово стає святом загальнонаціонального масштабу. Більше того, Україна є єдиною державою-нечленом ЄС, яка на державному рівні відзначає День Європи. Традиційно, урочиста церемонія відкриття Дня Європи відбувається у Києві. На одній з центральних вулиць столиці – облаштовується так зване «Європейське містечко» (European village) за сприяння Представництва ЄС в Україні та посольств держав-членів ЄС. Успішно апробовано практику широкомасштабного святкування Дня Європи у регіонах України, із залученням Представництва ЄС в Україні та посольств держав-членів ЄС. Масштаб та особливості відзначення Дня Європи у регіональних центрах України визначаються місцевими органами влади [7].

Окрім цього, у 2013 р. було започатковано спільну інформаційну кампанію України та ЄС «Сильніші разом», до якої долучилися Представництво ЄС в Україні, держави-члени Євросоюзу, представники української влади, бізнесу та громадянського суспільства [7].

Станом на сьогодні розглядається питання щодо спрямування допомоги ЄС для запровадження дієвих механізмів налагодження комунікацій різних груп суспільства, розробка та впровадження кампанії інфор-

мування щодо переваг та викликів європейської інтеграції (розробка інформаційних матеріалів, створення веб-сайту, грантова програма щодо розповсюдження інформаційних матеріалів та проведення інформаційних заходів). Координатором виступає Урядовий офіс з питань європейської інтеграції із залученням заінтересованих органів державної влади та недержавних організацій з питань європейської інтеграції, Представництва ЄС в Україні та посольств держав-членів ЄС [7].

Отже, формування та реалізація державної політики у сфері європейської інтеграції України тісно пов'язана із створенням надійних та результативних механізмів забезпечення політичної стабільності, демократії та безпеки; модернізації всіх сфер та галузей економіки України та підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, його виходу на світові ринки (насамперед, на ринок країн ЄС); залучення іноземних інвестицій та інноваційних технологій і, як наслідок, створення нових робочих місць; забезпечення соціально-економічної стабільності шляхом досягнення високих європейських стандартів.

Висновки

Таким чином, ефективне використання виокремлених механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції дозволить вирішити наявні проблеми у цій сфері. Крім того, в сучасних умовах питання формування та реалізації відповідної державної політики у сфері європейської інтеграції є необхідною передумовою забезпечення сталого розвитку держави, а в довгостроковій перспективі і членства в Європейському Союзі, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література.

1. Артьомов І. В., Бакуменко В. Д., Бондаренко В. Д., та ін. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. Системно-ситуаційний аналіз державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України. Ужгород: Ліра, 2009. С. 81–99.
2. Артьомов І. В., Бакуменко В. Д., Бондаренко В. Д. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. Ужгород: Ліра, 2009. 656 с.
3. Бутівченко С.В. Пріоритетні напрями європейської інтеграції України та механізми їх регулювання. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. Ужгород: Ліра, 2009. С. 139–161.
4. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами: дис... д-ра юрид. наук. Київ, 2003. 38 с.
5. Максименко С. В. Міжнародно-правове регулювання права на свободу пересування і вибір місця проживання: дис... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 18 с.
6. Чому євроінтеграція важлива для України? – думка експертів. URL: <https://www.prostir.ua/?news=chomu-jevrointehratsiya-vazhlyva-dlya-ukrajiny-dumka-ekspertiv>.
7. Щодо інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань європейської інтеграції. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ukraine-eu-inform>.
8. Establishing a European Neighbourhood Instrument. Regulation (EU) No 232/2014 of the European parliament

and the Council of 11 March 2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:EN:PDF>.

9. Establishing a financing instrument for democracy and human rights worldwide. Regulation (EU) No 235/2014 of the European parliament and the Council of 11 March 2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0235&qid=1427098454152&from=EN>.

Володимир Стецьаспірант кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ КІБЕРБЕЗПЕКИ
ЯК СКЛАДОВОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ**

В статті розглядаються проблемні питання щодо визначення місця кібербезпеки в структурі національної безпеки України та її співвідношення з інформаційною безпекою. Проаналізовані деякі підходи до визначення сутності кібербезпеки з врахуванням останніх змін у законодавстві. Виявлені певні протиріччя в діючому законодавстві щодо вказаних питань, запропонована авторська дефініція кібербезпеки та узагальнено підхід до розуміння співвідношення кібербезпеки та інших складових національної безпеки. Розв'язання цих проблем безпосередньо впливає на розподіл функцій і повноважень органів публічного управління кібербезпекою та сприяє підвищенню ефективності забезпечення кібербезпеки України.

Ключові слова: кібербезпека; інформаційна безпека; національна безпека.

Volodymyr StetsPhD Student of the Law and Legislative Process Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine**THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS IN DEFINING THE ESSENCE
OF CYBERSECURITY AS A COMPONENT OF INFORMATION SECURITY**

The article is devoted to the theoretical and legal analysis of scientific approaches and legislation of Ukraine on defining the essence of cybersecurity as a component of information security. The solution of this complex problem is important, firstly, for the optimal distribution of functions between the public authorities in the sphere of national security and, secondly for the creation of an effective organizational and legal model in ensuring cybersecurity of Ukraine.

However, at present there are no common definitions of the concept of cybersecurity and its place in the national security structure. That leads to contradictions in the provision of current legislation of Ukraine in the sphere of national security. The legal aspect of this problem, taking into account recent changes in Ukrainian legislation, remains insufficiently investigated. The purpose of the article is to clarify the essence of the legal definition of such concept as «cybersecurity», its place in the structure of national security and its correlation with information security.

In order to achieve the purpose of the article the author analyzes the basic theoretical approaches to defining the essence of cybersecurity as a component of information security, the definition of the concept of «cybersecurity» in the current regulatory acts of Ukrainian legislation and strategic documents of separate countries of the world.

The results of the analysis lead to conclusion that most of the definitions relate to the security of computer systems, telecommunication networks, and information. Besides, the expediency of applying the phrase «security state» in the definition of cybersecurity has been proved. Taking into account the shortcomings of the definition of cybersecurity in the Law of Ukraine «On Basic Principles of Ensuring Cybersecurity of Ukraine» the author offers his own version of definition, free from excess signs and characteristics of cybersecurity.

The dominating point of view among the scholars is the recognition of cybersecurity as a component of information security. The author has proved the need to consolidate this fact in special legislation in the sphere of national security.

In general, it can be considered that cybersecurity covers only that part of information sphere where information and telecommunication systems are used for information processing. The mostly right approach is that cybersecurity is an important independent sphere of national security and at the same time it is an integral part of other security spheres, in particular, of information sphere, to the extent when other types of national security depend on the realization of cyber threats.

Key words: cybersecurity; information security; national security.

**Постановка
проблеми**

Стрімке зростання потоків інформації в сучасному світі викликає гостру необхідність в забезпеченні безпеки, в першу чергу, критично важливої інформації для людини, суспільства та держави, в тому числі тієї, що створюється, зберігається, обробляється та розповсюджується у кіберпросторі.

Ключовим поняттям, що характеризує досягнення цієї мети в кіберпросторі, є «кібербезпека». Точне та коректне визначення цього поняття є дуже важливим, оскільки воно відображає розуміння сутності безпеки в кіберпросторі та її місце в структурі національної безпеки, що впливає на оптимальний розподіл функцій

між публічними органами, які здійснюють управління у сфері забезпечення національної безпеки, та в концентрованому вигляді вказує на організаційно-правову модель забезпечення кібербезпеки в конкретній країні.

**Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми**

На сьогодні відсутнє загальноприйняте визначення кібербезпеки, що означає відсутність загальноприйнятого розуміння сутності цього поняття. Це ускладнює вирішення питання щодо співвідношення кібербезпеки та інформаційної безпеки. Дослідники цієї проблематики про-

© Стець В. В., 2019.

понують різноманітні підходи до вирішення зазначеної проблеми, наукові дискусії тривають й досі. Проте правовий аспект цієї проблеми з урахуванням останніх змін у вітчизняному законодавстві залишається не дослідженим.

Мета

Метою статті є уточнення сутності нормативно-правового визначення поняття «кібербезпека», її місця в структурі національної безпеки та співвідношення з інформаційною безпекою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Різні аспекти зазначеної проблематики розглядалися в працях науковців О.А. Баранова, В.Л. Бурячка, В.М. Бутузова, Т.Н. Ворожцової, Д. В. Дубова, С.В. Мельніка, В.М.Панченко, Н.А.Ткачук, В.Б.Толубко, С.В.Толупи, А.В. Тонконогова, В.П. Шеломенцева та ін.

Виклад основного матеріалу

На сьогодні існує багато різних наукових підходів і офіційних дефініцій щодо визначення поняття «кібербезпека», що відображають сутність кібербезпеки з різних сторін та під різними кутами зору.

Вітчизняні науковці пропонували такі підходи до визначення кібербезпеки (вибірково, оскільки розгляд всіх наявних підходів потребує значно більшого обсягу статті).

Д. В. Дубов сприймає кібербезпеку як стан захищеності інтересів людини і громадянина, суспільства та держави в кіберпросторі [6]. Практично так само вважає В. М. Бутузов, він визначає кібербезпеку як стан захищеності життєво важливих прав та інтересів людини, суспільства, держави в кіберпросторі від внутрішніх і зовнішніх протиправних посягань та загроз таких посягань [4].

О. А. Баранов розглядав кібербезпеку як такий стан захищеності інтересів особистості, суспільства і держави в умовах використання комп'ютерних систем та/або телекомунікаційних мереж, за якого мінімізується завдання їм шкоди. Також він зробив висновки щодо кваліфікуючих ознак належності до проблематики кібербезпеки: 1) обов'язкова умова використання комп'ютерних систем і телекомунікаційних мереж (основна); 2) проблематика кібербезпеки має відношення до забезпечення суб'єктів інформаційних відносин достовірною, своєчасною та повною інформацією, а також до недопущення порушення її цілісності та конфіденційності; 3) з проблемою кібербезпеки пов'язана проблема нейтралізації негативних інформаційних впливів на технологічному рівні; 4) до кібербезпеки відноситься проблема забезпечення безпеки соціальних та соціотехнічних систем, що використовують комп'ютерні системи та телекомунікаційні мережі; 5) базова мета забезпечення кібербезпеки – це забезпечення стану захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави [2].

В. М. Панченко вважає, що поняття «кібербезпека» означає безпеку об'єктів, які пов'язані з комп'ютерними технологіями, насамперед цифровими мережами (такими, що забезпечують зв'язок між обчислювальними пристроями – комп'ютерами, смартфонами, комунікаторами тощо); що вона є складовою безпеки інформаційної [10].

Згідно з підходом Т. Н. Ворожцової кібербезпека – це інформаційна безпека комп'ютерів та мереж, тобто сукупність технологій, процесів, методів, призначених для захисту комп'ютерного обладнання, інформації, програм, послуг від небажаного або несанкціонованого доступу [5].

Колектив авторів (В. Л. Бурячок та ін.) запропонував своє визначення через «стан захищеності кіберпростору держави в цілому чи окремих об'єктів її інфраструктури» [3]. Варто зауважити, що відносно самого кіберпростору, що є базовим поняттям в кібербезпечивій тематиці, існує багато різних підходів щодо тлумачення його сутності та не має загально визначеної дефініції.

Деякі з наведених підходів отримали певне відображення в офіційних дефініціях в українському законодавстві. Так, у Стратегії кібербезпеки України кібербезпека визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави в кіберпросторі, що досягається комплексним застосуванням сукупності правових, організаційних, інформаційних заходів [17].

У Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» закріплена дещо інша дефініція: кібербезпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі [15]. Необхідно підкреслити, що згідно із Законом України «Про національну безпеку України» Стратегія кібербезпеки України є основою для підготовки державних програм та нормативно-правових актів у сфері забезпечення кібербезпеки України [14]. Проте законодавець в Законі закріпив іншу дефініцію поняття «кібербезпека», ніж у Стратегії та до сих пір це протиріччя не усунено [15, 17].

До самого визначення кібербезпеки в Законі є певні зауваження щодо переліку об'єктів захисту та доцільності включення характеристик захищеності (сталий розвиток інформаційного суспільства та ін.) [15]. Крім того, законодавець пішов шляхом фактичного отождествлення двох понять як синонімів – кібербезпека та захищеність. Але дефініція самого поняття «захищеність» у вказаних законах відсутня.

Проте поняття «кібербезпека» є ширшим, ніж захищеність, а захищеність є головним чинником формування кібербезпеки. Якщо звернутися до найбільш поширеного розуміння безпеки взагалі, то це стан, коли загрози відсутні і немає небезпеки. Загрози можна класифікувати за різними критеріями, наприклад, за ступенем уразливості об'єкта. Зрозуміло, що для захисту від більш уразливих загроз потрібно забезпечити більшу захищеність й навпаки (з метою економії ресурсів), тобто підвищення та зниження рівня захисту повинно здійснюватися відповідно рівню загроз. У разі виконання цієї вимоги безпека об'єкта захисту буде забезпечена у будь-якому випадку та об'єкт захисту буде знаходитися у єдиному стані – безпеки. За умови невиконання вимоги щодо адекватності рівня захищеності рівню загроз, об'єкт захисту буде знаходитися у стані небезпеки, але деяка захищеність від загроз нижчого

рівня у нього буде (випадки злочинної бездіяльності, непереборної сили та ін. не розглядаємо).

Таким чином, залежно від ступеня адекватності рівня захищеності рівню потенційних загроз об'єкт захисту може перебувати або в стані наявності кібербезпеки, або в стані відсутності кібербезпеки (навіть за певної захищеності об'єкту). Тобто, в такому розумінні кібербезпека є якісною характеристикою поточного стану об'єкта захисту. Відповідно, у випадку зростання рівня загроз, система управління кібербезпекою повинна своєчасно та адекватно відреагувати для забезпечення кібербезпеки об'єктів захисту в нових умовах. Тобто, у визначенні кібербезпеки все ж доцільно використовувати «стан захищеності», а не просто «захищеність», яка відображає процес забезпечення кібербезпеки.

Якщо звернутися до міжнародного досвіду, то можна зробити висновок, що на сьогодні єдине визначення кібербезпеки на міжнародному рівні відсутнє. Наприклад, в стратегічних документах окремих країн закріплені такі визначення [1,7]:

- сукупність організаційних, правових, технічних та освітніх заходів, які спрямовані на забезпечення безперервного функціонування кіберпростору (Політика захисту кіберпростору Республіки Польща);
- бажаний стан безпеки інформаційних технологій, за якого ризики для кіберпростору скорочені до прийнятного мінімуму (Стратегія кібербезпеки Німеччини);
- заходи з попередження шкоди від збоїв в роботі ІКТ та в її усуненні (Національна стратегія кібербезпеки Королівства Нідерланди);
- бажаний стан інформаційної системи, за якого вона може протидіяти викликам кіберпростору, які можуть негативно вплинути на достовірність, цілісність та конфіденційність даних, що зберігаються або обробляються даною системою (Стратегія безпеки та оборони інформаційних систем Франції);
- це такий сприятливий стан, за якого надійно захищено кіберпростір і забезпечено належне його функціонування (Стратегія кібербезпеки Фінляндії 2013 року).

В наведених прикладах сутність поняття «кібербезпека» передається через ключове слово «заходи» або «стан». Використання в дефініції слова «заходи» означає, що у країні акцент робиться на організаційну сторону забезпечення кібербезпеки. Використання слова «стан», як виділив О.А.Баранов, вказує на головну мету всього процесу забезпечення кібербезпеки. Аналіз різних визначень говорить про те, що усі вони формулюються навколо комп'ютерних систем, телекомунікаційних мереж та інформації, що циркулює в них.

Таким чином, з урахуванням вищевикладеного, можна запропонувати такий варіант визначення поняття «кібербезпека»: «Кібербезпека – це стан об'єктів захисту, за якого їх життєво важливі інтереси та/або характеристики у кіберпросторі мають рівень захищеності, що є адекватним потенційним та реальним загрозам». У цьому визначенні під адекватністю рівня захищеності реальним та потенційним загрозам потрібно розуміти таку організацію системи кіберзахисту, яка гарантує своєчасну нейтралізацію загроз з

прийнятними наслідками. Кіберпростір розглядається як складова інформаційного простору. Крім того, таке визначення відповідає принципу пропорційності та адекватності заходів кіберзахисту, який закріплений у ст.7 «Принципи забезпечення кібербезпеки» Закону України [15].

Іншою важливою проблемою у побудові національної системи кібербезпеки є визначення місця кібербезпеки у структурі національної безпеки та її співвідношення з інформаційною безпекою. Ця проблема дуже складна, оскільки інформаційно-телекомунікаційні технології масштабно застосовуються практично в усіх без винятку сферах суспільного життя.

А. В. Тонконогов вважає, що кібербезпека, як і кіберпростір, має дві змістові складові – інформаційну і технічну, завдяки чому кардинально розширюється сфера її дії. Основні положення його поглядів можна коротко викласти наступним чином. Кібербезпека завдяки своїй технічній складовій не входить повністю до складу інформаційної безпеки, існує паралельно з нею, є частиною інформаційно-психологічної складової інформаційної безпеки, і водночас є одним з важливих видів національної безпеки держави, що є станом захищеності від внутрішніх та зовнішніх загроз віртуальної реальності в кіберпросторі [12].

Н. Ткачук вважає, що кібербезпека тісно пов'язана з іншими елементами системи національної безпеки, оскільки загрози, які надходять з кіберпростору, можуть бути реалізовані в інформаційному, військовому, екологічному та ін. сегментах національної безпеки держави [11].

С. В. Мельник стверджує, що поняття «кібербезпека» з технологічної точки зору і завдань забезпечення національної безпеки є безумовно складовою частиною поняття «інформаційна безпека», оскільки розглядаються ті ж самі загрози, методи, засоби і заходи захисту, реалізація яких (атаки) обмежується тільки технологіями кіберпростору. У цьому разі ті ж самі технологічні особливості є підставою і для розгляду кібербезпеки як окремої категорії, що належить, насамперед, до завдань забезпечення громадської та міжнародної безпеки. Також він відзначає, що у межах галузевих досліджень інформаційна безпека традиційно розглядається як невід'ємна частина політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки [9].

В цілому можна зробити висновок, що домінуючою точкою зору серед науковців є визнання кібербезпеки складовою інформаційної безпеки. Проте, в процесі здійснення державного управління органи влади повинні керуватися положеннями, які закріплені в законодавстві України. Тому аналіз сучасної офіційної позиції щодо цих питань має науково-практичний інтерес.

Вихідними пунктами є положення Конституції України [8], де наведені без визначень такі види безпеки: безпека людини; екологічна безпека; економічна безпека; інформаційна безпека; державна безпека; безпека України; безпека судді та членів його сім'ї; громадська безпека; національна безпека. Таким чином, в цьому переліку кібербезпека відсутня.

З аналізу діючого законодавства України можна зробити висновок, що протягом останніх шести років спостерігається певна еволюція поглядів на місце кібербезпеки в структурі національної безпеки.

В Стратегії розвитку інформаційного суспільства (2013 рік) [18] в розділі «Інформаційна безпека» та в Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 3 липня 2014 року [16] вказано на кібербезпеку як на частину інформаційної безпеки.

Проте в Стратегії національної безпеки (2015 рік) [19] загрози інформаційній безпеці та загрози кібербезпеці рознесені в різні пункти розділу 3. Крім того, з положення щодо концентрації зусиль у ході реформи Служби безпеки України також випливає, що інформаційна та кібернетична безпеки є різними видами національної безпеки.

В Стратегії кібербезпеки України (2016 рік) [17] вказано на невідкладність створення національної системи кібербезпеки як складової системи забезпечення національної безпеки України. З тексту Стратегії випливає, що розробники Стратегії розрізняють кібербезпеку та інформаційну безпеку, але вважають, що кіберпростір є в економічній, науково-технічній, інформаційній сферах, сфері державного управління, оборонно-промислового і транспортному комплексах, інфраструктурі електронних комунікацій, секторі безпеки і оборони України.

В Доктрині інформаційної безпеки України (2017 рік) [13] немає ніяких вказівок на те, що кібербезпека є складовою інформаційної безпеки, хоча Стратегія кібербезпеки України [17] в Доктрині згадується.

В ч.1 ст.5 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» (прийнятий у 2017 році, набрав чинності у 2018 році) [15] прямо вказано, що сфера кібербезпеки є складовою національної безпеки України. При цьому Служба безпеки України забезпечує реагування на кіберінциденти у сфері державної безпеки, а до об'єктів кібербезпеки віднесені «національні інтереси в усіх сферах життєдіяльності особи, суспільства та держави», тобто можна дійти до висновку, що кібербезпека фактично отожднюється з національною безпекою.

Нарешті 21 червня 2018 року був прийнятий Закон України «Про національну безпеку України» [14], в якому в ч.4 ст.3 наданий перелік з 7 складових національної безпеки: воєнна, зовнішньополітична, державна, економічна, інформаційна, екологічна, кібернетична безпеки. По тексту Закону України [14] немає ніяких положень про те, що кібербезпека є частиною будь-яких інших складових національної безпеки.

Оскільки в двох основних законах [15, 14] у цій сфері відсутні положення щодо кібербезпеки як складової інформаційної безпеки, можна стверджувати, що законодавством не встановлено включення кібербезпеки до сфери інформаційної безпеки і що вона розглядається як самостійна складова національної безпеки. Одночасно не встановлені й чіткі критерії розмежування розглянутих складових національної безпеки, з деяких положень можна зробити висновок, що кібербезпека все ж таки присутня в інших складових національної безпеки. Таким чином, законодавство у сфері національної безпеки потребує удосконалення та приведення у відповідність з теоретичними розробками наукових дослідників у сферах інформаційної безпеки і кібербезпеки, тому доречно в основоположних нормативно-правових актах чітко вказати, що кібербезпека – це складова частина інформаційної безпеки.

Висновки

Аналіз існуючих підходів до визначення поняття «кібербезпека» в наукових працях та в діючому законодавстві показує, що більшість визначень стосується безпеки комп'ютерних систем, телекомунікаційних мереж та інформації в них. Крім того, доведено доцільність застосування в дефініції кібербезпеки словосполучення «стан захищеності» замість просто захищеності. З урахуванням недоліків дефініції «кібербезпека» в Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» запропонований авторський варіант визначення, вільний від надлишкових ознак та характеристик кібербезпеки.

Домінуючою точкою зору серед науковців щодо співвідношення кібербезпеки та інформаційної безпеки є визнання кібербезпеки складовою інформаційної безпеки. Проте, діюче законодавство щодо цього питання суперечливе, в ньому відсутні чіткі положення про кібербезпеку як складову інформаційної безпеки, водночас деякі положення вказують на присутність кібербезпеки в інших складових національної безпеки. Це заважає правильному розумінню її місця в структурі національної безпеки.

В цілому можна вважати, що кібернетична безпека охоплює тільки ту частину інформаційної сфери, де для обробки інформації застосовуються інформаційно-телекомунікаційні системи. Найбільш вірним виявляється підхід, відповідно до якого кібербезпека є важливою самостійною сферою національної безпеки та водночас вона є складовою інших сфер безпеки, зокрема інформаційної, в тій мірі, в якій стан інших видів національної безпеки залежить від реалізації кіберзагроз.

Література.

1. Акульшина В. Кібербезпека Фінляндії: правовий та інституційний механізми. Медіафорум : аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент: збірка наукових праць. Чернівці: Чернівецький національний університет, 2017. Том 5. С. 158–165.
2. Баранов О. А. Про тлумачення та визначення поняття «кібербезпека». Правова інформатика. 2014. № 2 (42). С. 54–62.
3. Бурячок В.Л., Толубко В.Б., Хорошко В.О., Толупа С.В. Інформаційна та кібербезпека: соціотехнічний аспект / за заг. ред. д-ра техн. наук, професора В. Б. Толубка. Київ: ДУТ, 2015. 288 с.
4. Бутузов В. М. Протидія комп'ютерній злочинності в Україні (системно-структурний аналіз): монографія. Київ: КІТ, 2010. 408 с.
5. Ворожцова Т. Н. Разработка онтологии кибербезопасности в энергетике. Information Technology and Security. 2013. № 1 (3). С. 19–25.
6. Дубов Д. В. Кіберпростір як новий вимір геополітичного суперництва: монографія. Київ: НІСД, 2014. 328 с.
7. Законодавство та стратегії у сфері кібербезпеки країн Європейського Союзу, США, Канади та інших. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28982.pdf>.
8. Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254. Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Мельник С.В. Понятійно-категоріальний апарат у системі професійної підготовки майбутніх фахівців з

кібербезпеки. Інформаційні технології і засоби навчання. 2016. Том 55. №5. С. 87–197.

10. Панченко В. М. Співвідношення понять: інформаційна та кібернетична безпека. Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. 2013. № 2(12). С. 20–23.

11. Ткачук Н. Кібербезпека у контексті актуальних змін до стратегічних документів у сфері національної безпеки та оборони України. Вісник прокуратури. 2016. № 3. С. 56–64.

12. Тонконогов А. В. Кибернетическая безопасность: понятие и сущность феномена. Право и кибербезопасность. 2013. № 2. С. 36–43.

13. Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. Уряд. кур'єр. 2017. № 38.

14. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469. Відом. Верхов. Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.

15. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05 жовт. 2017 р. № 2163-19. Відом. Верхов. Ради України. 2017. № 45. Ст. 403.

16. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 3 липня 2014 року № 1565-VII. Відом. Верхов. Ради України. 2014. № 33. Ст. 1163.

17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січ. 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 15 берез. 2016 р. № 96/2016. Офіц. вісн. України. 2016. № 23. Ст.899.

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

19. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287. Офіц. вісн. України. 2015. № 43. Ст. 14.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 34:351.86](477)

DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa4802019194099>

Оксана Бойко

*аспірант кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

КОДЕКС ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ – ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Проаналізовано виконання Кодексу цивільного захисту України, розроблених на його вимоги нормативно-правових документів. Здійснено оцінку їх практичної реалізації та актуальності в умовах реформування єдиної державної системи цивільного захисту. Досліджено внесені на виконання Кодексу цивільного захисту України зміни до Закону України «Про національну безпеку України». Обґрунтовано необхідність внесення змін та доповнень до Кодексу цивільного захисту України, в контексті європейської інтеграції України, подальшої децентралізації влади. Запропоновано зміст необхідних змін та доповнень до Кодексу цивільного захисту України.

Ключові слова: Кодекс цивільного захисту України; нормативно-правове забезпечення; система цивільного захисту; державне управління; децентралізація влади; європейська інтеграція.

Oksana Boiko

PhD student of DRIPA NAPA under the President of Ukraine

THE CODE OF CIVIL PROTECTION OF UKRAINE AS THE BASIS OF THE STATE ADMINISTRATION ORGANIZATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN MODERN STATE FORMATION CONDITIONS

The Code of Civil Protection of Ukraine regulates relations related to protection of the population, territories, environment and property from emergencies, response to them, functioning of the unified state civil protection system, and defines the powers of state authorities, local authorities, as well as rights and obligations of citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons, enterprises, institutions and organizations regardless of their form of ownership. It has the significant theoretical, in particular for the organization of state administration in the sphere of civil protection, and practical importance for ensuring functioning of the unified state system of civil protection, its functional and territorial subsystems and their sectors. However, being relevant nowadays, the Code of Civil Protection of Ukraine urgently needs substantial amendments to be made.

The purpose of the article is to analyze the implementation of the Code of Civil Protection of Ukraine and normative legal documents, developed due to its requirements, to evaluate their practical implementation and relevance in the context of the unified state system of civil protection reforming, as well as to reason the need for amendments and additions to be made. The article also implements the task of analyzing the amendments made to the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” for the implementation of the Code of Civil Protection of Ukraine, their practical significance and relevance. The main conclusion of the article is the necessity of amendments and additions to be made to the Code of Civil Protection of Ukraine in order to bring it in line with modern requirements in the context of European integration of Ukraine and further decentralization of the power.

As a final outcome of the article, specific proposals on amendments and additions to be made to the Code of Civil Protection of Ukraine have been made regarding management of the civil protection of Ukraine, formation and implementation of state policy in the sphere of civil protection, clarification of the powers between the subjects of civil protection, ensuring fire safety, insurance in the sphere of civil protection, etc.

Key words: the Code of Civil Protection of Ukraine; regulatory and legal support; civil defense system; public administration; decentralization; European integration.

© Бойко О. А., 2019.

Постановка проблеми

На сучасному етапі державотворення в Україні як ніколи актуальним постає питання ефективного державного управління. Триває реалізація Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яка відповідає принципам державного управління, розробленим експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGA) у тісній співпраці з Європейською Комісією та серед основних напрямів реформування визначає формування і координацію державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участі громадськості) [1]. Важливе місце належить державному управлінню у сфері цивільного захисту, організація якого здійснюється на основі Кодексу цивільного захисту України. Саме аналізу впровадження положень Кодексу цивільного захисту України на сучасному етапі державотворення присвячена ця стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Ретельний аналіз нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту сприяє своєчасному внесенню змін та доповнень до чинного законодавства, розробці та прийняттю нових нормативно-правових актів, які необхідні для забезпечення ефективного функціонування створеної на виконання Кодексу цивільного захисту України єдиної державної системи цивільного захисту.

Питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи цивільного захисту в Україні досліджувались в наукових працях та статтях С. Андрєєва, О. Бикова, М. Болотських, П. Волянського, В. Доманського, В. Костенка, І. Криничної, В. Кропивницького, В. Михайлова, О. Невінчаного, Є. Романченка, В. Садкового, А. Терент'євої та інших.

В контексті впровадження положень Кодексу цивільного захисту України в умовах реформування системи цивільного захисту, реалізації Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій, децентралізації влади та європейської інтеграції ці питання досліджувались в наукових працях М. Андрієнка, О. Бабаджанової, О. Бойко, А. Борисова, О. Євдіна, О. Євсюкова, В. Костенка, Є. Романченка, О. Черкасова та інших.

Мета

Проаналізувати стан впровадження положень Кодексу цивільного захисту України, проблеми, що постали під час практичної їх реалізації на сучасному етапі розвитку системи цивільного захисту, внесення змін до чинного законодавства України у сфері цивільного захисту, прийняття нових нормативно-правових актів з урахуванням подальшого реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу

Ідея усунення всіх розбіжностей в законодавстві з питань цивільного захисту шляхом розробки та прийняття Кодексу виникла ще у 2001 році, а вже в Указі Президента України від 4

лютого 2003 року № 76 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні» Кабінету Міністрів України визначено завдання щодо забезпечення розроблення впродовж 2003 року проекту Кодексу України про цивільний захист населення [13].

Прийняття в 2004 році Закону України «Про правові засади цивільного захисту» не розв'язало всі існуючі в цивільному захисті проблеми, а в Україні склалася ситуація коли юридично були чинні три державні системи протидії надзвичайним ситуаціям, а саме: система цивільної оборони (створена на підставі Закону України «Про Цивільну оборону України»); єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (створена на підставі Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру») та єдина державна система цивільного захисту населення і територій (створена на підставі Закону України «Про правові засади цивільного захисту»). На практиці ж функціонувала лише одна, яка й розв'язувала всі визначені завдання у сфері цивільного захисту.

Окрім того правові норми у сфері цивільного захисту регулювало більше десяти законів України, при цьому деякі з них втратили свою актуальність та потребували скасування, положення інших мали суперечності та дублювання законодавства.

На виконання вимог Указу Президента України від 30 червня 2008 року № 590 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 16 травня 2008 року «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» щодо розробки протягом 2008 року проекту Кодексу України про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій (цивільний захист) Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС) було розроблено проект Кодексу цивільного захисту України як єдиний систематизований законодавчий акт з питань цивільного захисту [14].

Кодекс цивільного захисту України був прийнятий Верховною Радою України 2 жовтня 2012 року та введений в дію з 1 липня 2013 року. З введенням цього Кодексу в дію втратили чинність Закони України «Про Цивільну оборону України», «Про пожежну безпеку», «Про загальну структуру та чисельність військ Цивільної оборони України», «Про війська Цивільної оборони України», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та «Про правові засади цивільного захисту».

Кодексом цивільного захисту України цивільний захист визначено як функцію держави, спрямовану на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [2].

На виконання Кодексу створена єдина державна система цивільного захисту у складі функціональних, територіальних систем та їх ланок з метою реалізації

державної політики у сфері цивільного захисту. Керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України.

Правові норми Кодексу усунули суперечності та дублювання законодавства, розмежували повноваження і функції центральних і місцевих органів виконавчої влади, визначили у єдиному законодавчому акті основні засади державної політики у сфері цивільного захисту.

Завдяки прийняттю Кодексу, впроваджено заходи для зменшення наглядових та контрольних функцій у сфері техногенної та пожежної безпеки. Повністю скасовано процедуру отримання дозволів органів пожежної безпеки на початок робіт, встановлено виключно судовий порядок зупинення роботи суб'єктів господарювання і лише за наявності порушень, що створюють загрозу життю або здоров'ю людей. Це, в свою чергу, дозволило суттєво полегшити умови ведення бізнесу в Україні.

На виконання положень Кодексу цивільного захисту України та з метою подальшого вдосконалення системи цивільного захисту МНС у взаємодії з іншими органами виконавчої влади розроблено більше 100 нормативно-правових актів (постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів МНС, які пройшли державну реєстрацію в Міністерстві юстиції України). У відповідність із цим Кодексом приведено нормативно-правові акти МНС, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, переглянуто критерії визначення суб'єктів господарювання з високим ступенем прийнятного ризику у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Після створення Указом Президента України від 24 грудня 2012 року № 726 Державної служби України з питань надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту, ДСНС у стислі строки забезпечено завершення розробки нормативно-правової бази, необхідної для введення в дію з 1 липня 2013 року Кодексу цивільного захисту України, та організовано реалізацію його положень.

Єдиною державною системою цивільного захисту забезпечується реалізація державної політики у сфері цивільного захисту. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 року № 11 затверджено Положення про єдину державну систему цивільного захисту, визначено її основні завдання [5].

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2015 року № 101 затверджено типові положення про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту. Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту створюються центральними органами виконавчої влади у відповідній сфері суспільного життя (згідно визначеного Положенням переліку). Територіальні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту створюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [9].

Порядок розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 року № 626 [6].

Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації Кабінетом Міністрів України утворюється Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Положення про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 року № 18 [4].

Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями утворюються регіональні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Районними державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад, районними у містах та селищними радами утворюються місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Типове положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 409 [8].

Важливим є затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту та Положення про спеціалізовані служби цивільного захисту. Відповідні постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України прийнято з метою забезпечення реалізації основних завдань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій (оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення цивільного захисту; укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту та евакуаційні заходи).

Зокрема розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 31 січня 2018 року № 43-р схвалено Концепцію розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, реалізацію якої передбачається здійснити двома етапами протягом 2018-2023 років [11].

В прийнятих 12 лютого 2015 року на виконання Кодексу цивільного захисту України змінах до Закону України «Про основи національної безпеки України» вперше в історії українського державотворення органи та підрозділи цивільного захисту віднесені до суб'єктів забезпечення національної безпеки України, визначено загрози національним інтересам і національній безпеці України у сфері цивільного захисту, основні напрями державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту [3].

Враховуючи європейський та євроатлантичний курс України, Верховна Рада України 21 червня 2018 року прийняла Закон України «Про національну безпеку України». Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» Державна служба України з надзвичайних ситуацій є складовою сектору безпеки і оборони. На виконання статті 29 цього Закону Міністерством внутрішніх справ України розробляється Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України як документ довгострокового планування на основі Стратегії національної безпеки України [10].

Наразі в Україні триває реформування системи цивільного захисту, вдосконалення державного управління у цій сфері. На виконання Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій заплановано розробку і прийняття нових та внесення змін до чинних актів законодавства з урахуванням європейських стандартів, імплементацію передового світового досвіду функціонування систем цивільного захисту, покращення матеріально-технічного забезпечення, удосконалення соціального захисту працівників ДСНС, підвищення престижу служби цивільного захисту тощо [12].

Зокрема в Кодекс цивільного захисту України необхідно внести зміни в частині керівництва єдиною державною системою цивільного захисту. В чинній його редакції відсутні положення щодо визначення начальника цивільного захисту України Прем'єр - міністра України, начальниками територіальних підсистем - голів відповідних державних адміністрацій. Потребують врегулювання питання формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

Значну кількість питань потрібно вирішити із урахуванням змін в територіальній організації влади в Україні, зокрема уточнити як на центральному так і на регіональному рівнях розподіл повноважень під час виконання заходів цивільного захисту населення і територій, взаємодію функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту в умовах виникнення надзвичайних ситуацій.

Передбачається суттєвий перегляд діючої системи нагляду і контролю в сфері пожежної та техногенної безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям та профілактики пожеж, впровадження добровільного страхування, значне розширення мережі місцевих пожежних команд у територіальних громадах та залучення добровольців для забезпечення пожежної охорони.

Необхідних коректив потребує реформування системи цивільного захисту у зв'язку із затвердженням Програми діяльності Кабінету Міністрів України, якою зокрема визначено завдання досягнення максимальної доступності послуг аварійно-рятувальних служб у будь-якій точці України; посилення спроможності авіаційної та корабельно-катерної складових реагування на надзвичайні ситуації; удосконалення операційних процедур системи реагування на надзвичайні ситуації; модернізації системи централізованого оповіщення населення про надзвичайні ситуації; підвищення рівня захищеності від пожеж для населення шляхом запровадження сучасного ризик-орієнтованого підходу до запобігання пожежам; досягнення прийнятого рівня ризику виникнення пожеж та підвищення ефективності пожежогасіння; створення сучасної мережі центрів управління в надзвичайних ситуаціях; забезпечення максимального покриття території сучасними послугами у сфері гідрометеорології тощо. Визначено завдання досягнення стандартів прибуття пожежно-рятувального підрозділу до місця виклику: на території міста – до 10 хвилин, поза межами міста (сільська місцевість) – до 20 хвилин; оповіщення населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: 50 % населення – до 10 хвилин; 97 % населення – до 15 хвилин [7].

Зазначене потребує внесення змін до чинного законодавства, зокрема до Кодексу цивільного захисту

України, розробки нових нормативно-правових актів. Наразі створеною ДСНС робочою групою завершується узгодження проекту відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України.

Висновки

Підсумовуючи результати проведеного у статті дослідження стану впровадження положень Кодексу цивільного захисту України, проблем, що постали під час практичної їх реалізації на сучасному етапі розвитку системи цивільного захисту, слід відзначити нагальну потребу внесення змін до чинного законодавства України у сфері цивільного захисту, в першу чергу до Кодексу цивільного захисту України, прийняття нових нормативно-правових актів з урахуванням подальшого реформування системи цивільного захисту, вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту.

Подальше реформування організації цивільного захисту в Україні вимагатиме і подальшого дослідження питань нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, зокрема розробки проекту Стратегії

Література.

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474 – р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
2. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403 – VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 186 - VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>
4. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2015 № 18. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF>
5. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>
6. Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 626 URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/626-2017-%D0%BF>
7. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini-849290919>
8. Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій»: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 409. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF>
9. Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 101. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>

10. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469 - VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

11. Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 43-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2018-%D1%80>

12. Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478>

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні»: Указ Президента України від 04.02.2003 № 76/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76/2003>

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру»: Указ Президента України від 26.06.2008 № 590/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590/2008>.

Людмила Васютинська

доцент кафедри проектного менеджменту;

ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.е.н., доцент

Віолета Вишневецька

доцент кафедри проектного менеджменту;

ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.т.н., доцент

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ

У статті визначено актуальність проблематики щодо реалізації стратегічного планування та застосування проектного підходу як базової методології формування стратегії організації. Стрімкий розвиток зовнішнього середовища, обмеженість часу та ресурсного потенціалу організації, швидке поширення і отримання бізнес-інформації, поява сучасних прийомів і методів конкурентної боротьби спонукає менеджерів до пошуку нових інструментів і методів стратегічного планування. Тому виникає необхідність у розробці проектного інструментарію для вирішення питань щодо адекватності стратегічного планування змін, які відбуваються у зовнішньому середовищі. У статті пропонується алгоритм розробки проекту стратегічного розвитку організації з використанням інструментів проектного менеджменту.

Ключові слова: стратегічне планування; стратегія розвитку організації; стратегічний план; управління проектами.

Lyudmyla Vasyutynska

Associate professor of Project Management Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Economics, Docent

Violeta Vyshnevska

Associate professor of Project Management Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Technical sciences, Docent

STRATEGIC PLANNING IN THE CONTEXT OF THE PROJECT APPROACH

In the article, the relevance of the problem of applying strategic planning based on the project approach was reasonable. The rapid development of the external environment, the limited time and resource for organization potential, the rapid dissemination and receipt of business information, the emergence of modern techniques and methods of competition encourages managers to search for new tools and methods of strategic planning. Now it can be observed the methods and tools of strategic planning used in foreign practice are poorly adapted to the conditions of functioning of domestic business structures. This problem is compounded by the fact that the growing dynamism of the external business environment poses threats that appear in the shortening of the development cycles of the scientific and technological revolution, leading to rapid change of technologies. As a result, old businesses are disappearing and consumer preferences are changing their vector. The purpose of this work is to disclose the essence of strategic planning and to develop tools to formulate a strategic plan for the organization's development based on the project approach. The article describes the essence of strategic planning. The authors consider strategic planning as a basic element of strategic management, not just a set of projections for financial, material and human resources development. Given that the formation of a strategic plan is not the final stage of strategic planning, the authors invite to consider it as a program to achieve the set goals of a certain stage of the organization's development. This is an argument for justifying the features of an organization's development strategy. In the next stage of the research, an algorithm for drafting an organizational development strategy was developed based on the project approach.

Key words: strategic planning; organization development strategy; strategic plan; project management.

Постановка проблеми

Швидкоплинність змін у світі та, зокрема, в Україні, вимагає все більш продуманої та теоретично обґрунтованої системи стратегічного управління, яка, відповідно до класичних уявлень, являє собою «широку планову задачу», що охоплює «усі релевантні завдання» [12]. Стрімке поширення і отримання бізнес-інформації, поява сучасних прийомів і методів конкурентної боротьби, а також ряд інших факторів призвели до різкого зростання ролі стратегічного планування для всіх організацій.

У сучасних умовах менеджери мають розуміти, як управляти взаємопов'язаними процесами у рамках

визначених пріоритетів розвитку бізнесу. Це спонукає їх до пошуку нових і вдосконалення існуючих підходів щодо розробки стратегічних планів організації. Нині можна спостерігати, що методи та інструменти стратегічного планування, які використовуються у зарубіжній практиці, слабо адаптовані до умов функціонування вітчизняних бізнес-структур. Ця проблематика поглиблюється тим, що зростаючий динамізм зовнішнього бізнес-середовища висуває загрози, які виявляються у скороченні часових циклів розвитку НТР, що призводить до швидкої зміни технологій. Як наслідок, старі

сфери бізнесу зникають, а переваги споживачів змінюють свій вектор.

Обмеженість доступу українського бізнесу до високих управлінських технологій, а також відсутність у вітчизняному менеджменті дієвих механізмів стратегічного планування гальмують створення конкурентоздатних бізнес-систем. Тому виникає необхідність у розробці проектного інструментарію для вирішення питань щодо адекватності стратегічного планування змінам, які відбуваються у зовнішньому середовищі.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Актуальність порушених проблем обумовлює увагу до них з боку таких дослідників, як А. В. Войчак, Л. Є. Довгань, В. Г. Герасимчук, Г. І. Кіндрацька, В. Д. Немцов, В. П. Савчук, А. О. Старостіна, З. Є. Шершньова та інших.

Разом з тим, не дивлячись на досить значну теоретичну і практичну базу з вирішення проблематики стратегічного управління, питання, які торкаються стратегічного планування у ракурсі проектного підходу, лишаються недостатньо розробленими.

Мета

Метою дослідження є розкриття сутності стратегічного планування та розробка інструментарію щодо формування стратегічного плану розвитку організації на засадах проектного підходу.

Виклад
основного
матеріалу

Стратегічне планування як невід'ємна складова управлінського процесу формує бізнес-природу організації, а саме її ресурсний потенціал, організаційну культуру та середовище функціонування. За умов обмеженості часу, недостатності ресурсного забезпечення та загострення ринкової конкуренції проблематика щодо розробки функціональних стратегій сучасними організаціями висувається на передній план. Проте, як доводить практика, не дивлячись на сформовані стратегії організаційного розвитку, проблема щодо їхнього практичного втілення, лишається актуальною. Причини мають різні витoki – це і невідповідність стратегічних цілей вимогам часу, і відсутність дієвих управлінських методик управління змінами. Надмірна зосередженість менеджменту організації на поточних внутрішніх процесах відволікає управлінців і власників від змін, які відбуваються у зовнішньому середовищі. Менеджери мають усвідомлювати, що зміни бізнес-середовища потребують відповідної реакції, яка має реалізуватися через корегування стратегічного плану. Ігнорування цих обставин (як це має місце на практиці) призводить до гальмування розвитку організації і, як наслідок, знижує її спроможність виживання на конкуруючих ринках.

Дослідження економічних джерел щодо розкриття сутності стратегічного планування показало відсутність єдиної думки у дослідників стосовно його визначення. Низка авторів виокремлюють кожен складову дефініції та обґрунтовують її змістовність як самостійне поняття [1; 4; 8]. Категоріальне відокремлення, складових дефініцій, яка за змістом є цілісною категорією, призводить до звуження її суті.

Інша група авторів досліджує поняття «стратегічне планування» через призму його прагматичних характеристик [3; 5; 9; 10]. Такі підходи, хоча і відходять від

теоретичних засад, але розкривають практичні аспекти механізму реалізації стратегічного планування.

Проведене дослідження дозволило з'ясувати, що не менш важливим для ефективного функціонування системи стратегічного планування є визначення вигід, які цей процес може принести організації. Менеджери мають чітко усвідомлювати, що обґрунтований і реалістичний стратегічний план як продукт стратегічного планування є програмою реалізації стратегічного управління, яку можна розглядати як проект стратегії розвитку компанії. Проте в практичній діяльності реалізації процесу стратегічних змін та інновацій в умовах обмеженого часу і ресурсів потребує проектного обґрунтування. У підтвердження висунутої тези є сенс зазначити, що стратегія розвитку організації визначається такими ж ознаками, як і проект – це :

- новизна і унікальність, тобто кожен раз має розроблятися нова стратегія як відгук на наступні зміни зовнішнього середовища;
- обмеженість у часі, що визначається певним часовим періодом реалізації;
- наявність конкретного замовника в особі або власники, або керівництва;
- мета і вимірність кінцевого результату, тобто визначені стратегічні цілі повинні бути вимірюваними і відображатися у кількісних показниках;
- командне управління, яке застосовується при реалізації проектів і дозволяє передати «менеджерські важелі» від керівника структурного підрозділу керівникові команди, що призводить до формування в організації горизонтальної структури управління, яка має значні переваги перед традиційною ієрархічною структурою за рахунок скорочення кількості ланок між керівниками і підлеглими [2, с. 205];
- множинність і складність вирішуваних завдань, що викликає необхідність залучення висококваліфікованих фахівців і консультантів, оскільки стратегія розвитку торкається усіх підсистем організації.

Управління проектами завжди передбачає внесок і координацію з боку інвесторів, які шукають можливості отримати прибуток в умовах постійно змінюваного зовнішнього середовища. З іншого боку, існує зворотний зв'язок з командою проекту. Це є необхідним для впевненості інвесторів, що в цілому проект буде закінчений в обумовлений термін, в межах затвердженого бюджету [6] і, відповідно, до очікуваних результатів.

Концепція життєвого циклу організації передбачає певні фази з їх формування, а саме: а) створення, б) зростання, в) розвиток, г) насичення (зрілість); д) спад ефективності. Це пов'язано з впливом різних чинників, наприклад, насиченням попиту, моральним і фізичним зносом обладнання, старінням технології, зміною споживчих переваг, внаслідок дії яких ефективність організації повільно підвищується (знижується) і приходить до критичного рівня, після якого починається спад (падіння).

Коли результативність діяльності організації досягає високого рівня або починає падати, реалізація проекту як програми змін може якісно вплинути на рівень її ефективності і спричинити новий етап розвитку. У разі спаду ефективності роботи організації можна розпочати реалізацію проекту, який спрямований на

подовження її життєвого циклу. Наприклад, впровадження нових технологій, виробництво нового продукту, диверсифікація діяльності тощо. Як видно, стратегічний розвиток організації носить циклічний характер, а відтак, проектна діяльність може здійснюватися через реалізацію низки проектів, які спрямовані на довгострокове зростання і ефективне функціонування на основі підтримки існуючих і формування нових конкурентних переваг. З огляду на застосування проектного інструментарію в стратегічному плануванні доцільно визначити етапи розробки проекту стратегічного розвитку організації.

1. Формування концепції проекту. Концепція повинна включати мету проекту, основні напрямки його реалізації у термінах часу, тобто необхідно визначити конкретний шлях досягнення обраних цілей, які закладено у стратегію організації. Можна сказати, що стратегія визначає політику роботи компанії у всіх продуктових, функціональних і ресурсних аспектах її діяльності.

2. Квадрат прояснення завдання. Застосування такого інструменту як «квадрат прояснення завдання» дозволить надати відповідь на всі ці питання, тому його складання є одним з перших етапів проектів стратегічного розвитку для повного з'ясування основних цілей, параметрів і результатів проекту.

3. Складання карти відносин зацікавлених сторін. Складання карти відносин зацікавлених сторін є необхідним інструментом проектування, оскільки зміни у зовнішньому оточенні, природні відхилення від обраного варіанту проектною діяльністю приводять до неоднозначного розуміння зацікавленими сторонами стану справ в проекті [7, с. 64]. Карта відносин зацікавлених сторін – це дієвий інструмент управління, за допомогою якого визначається позиція кожної сторони відповідно до ходу реалізації проекту, розробляються превентивні заходи щодо забезпечення взаємодії з зацікавленими сторонами та попереджаються конфліктні ситуації, які можуть виникати між ними. У процесі стратегічного розвитку здійснюється корегування карти відповідно до змін зовнішнього середовища.

4. Декомпозиція цілей і визначення структури стратегічного проекту. Декомпозиція цілей проекту полягає в поділі основних результатів проекту на більш детальні компоненти до тих пір, поки ця деталізація не опиниться достатньою для досягнення цілей управління проектом [11, с. 46]. Отже, декомпозиція цілей проекту є ефективною при необхідності наступного структурування і формування стратегії управління організацією.

5. Визначення структури проекту. Структуризація проекту передбачає його розбиття на ієрархічні підсистеми та компоненти. Такий підхід оптимізує процес управління проектною діяльністю, оскільки пов'язує усі елементи проекту.

6. Вибір методів стратегічного аналізу, ціль якого полягає у теоретичному та методичному забезпеченні дослідження бізнес-середовища, оцінки факторів, які впливають на діяльність організації та обґрунтування напрямків досягнення певних стратегічних цілей з огляду на динамічність ринкового середовища. Наприклад, застосовується модель конкурентних сил М. Портера, SWOT-аналіз, PEST-аналіз, причинно-наслідковий аналіз та ін.

7. Формування функціональних стратегій, зокрема

стратегії маркетингу і продажів, фінансової, кадрової, виробничої стратегій.

8. Розподіл ролей і відповідальності учасників проекту, здійснюється через побудову матриці відповідальності. Використання такого інструменту є необхідним для вирішення завдань щодо взаємодії різних за функціями та обов'язками учасників проектною командою.

9. Складання оптимального плану реалізації проекту. Рішення даного ряду завдань можливо при чіткому плануванні та координації під час виконання певних етапів реалізації проекту. Одним з методів, що сприяє складанню найбільш оптимального плану реалізації проекту, є метод мережевого планування і управління. Візуалізація проектною діяльністю передбачає масштабне зображення показників з визначенням їх залежності за допомогою геометричних фігур. Графічний спосіб не має в аналізі самостійного значення, а використовується для ілюстрації змін в динаміці, структурних зрушень або інших видів порівняння [13, с. 12]. Для графічного представлення інформації про проект використовується діаграма Ганта.

Бюджет стратегічного проекту, який формується у планових показниках, за своєю суттю складає певний фінансовий прогноз проектних витрат. Цей прогноз повинен бути порівняний з досягнутими результатами управління у ході його фактичного виконання. Контроль за виконанням проекту стратегічного розвитку здійснюється шляхом оцінювання стратегічної ефективності як результату оптимізації процесу управління ресурсами організації у довгостроковому періоді та операційної ефективності як здатності організації виконувати поставлені завдання.

Висновки

У контексті проведеного дослідження автори розглядають стратегічне планування як базовий елемент стратегічного менеджменту, а не просто набір прогнозів розвитку фінансових, матеріальних і людських ресурсів. Формування стратегічного плану не є кінцевим етапом стратегічного планування. Тому його можна розглядати як програму щодо досягнення поставлених цілей певного етапу розвитку організації, яка має усі ознаки проекту.

Використання проектного підходу має здійснюватися за певним алгоритмом, логічна блок-схема, якого повинна включати такі елементи: 1) формування концепції проекту стратегії організації; 2) розробка квадрату прояснення завдання; 3) складання карти відносин зацікавлених сторін; 4) декомпозиція цілей; 5) визначення структури проекту; 6) вибір методів стратегічного аналізу; 7) розробка функціональних стратегій організації за напрямками діяльності; 8) розподіл ролей і відповідальності учасників проекту 9) складання оптимального плану реалізації проекту.

При складанні проекту стратегії організації окремі блоки розглядаються як процеси. Тому у подальших дослідженнях є сенс здійснити деталізацію цих процесів з метою виявлення проблемних зон на кшталт побудови конкурентного профілю.

Література.

1. Бурик З. М. Генеза понятійно-категоріального апарату стратегічного управління. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01\(11\)/2.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01(11)/2.pdf).

2. Васютинська Л. А. Проектний менеджмент у системі програмно-цільового бюджетування / Л. А. Васютинська. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнарод. участю (Одеса 11 жов. 2019). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 205–206.

3. Запара Л. А. Сутність та необхідність стратегічного планування. *Економіка АПК*. 2010. № 24. С. 36–39.

4. Карпенко М. О., Карпик Ю.С. Стратегічне планування в управлінні зовнішньоекономічною діяльністю підприємств. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/PPEI/article/download/457/445>.

5. Лапыгин Ю. Н. Стратегический менеджмент. Москва: ИД «ИНФРА-М», 2007. 236 с.

6. Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами: учеб. пособие / под общ. ред. И. И. Мазура. 2-е изд. Москва: Омега-Л, 2004. 664 с.

7. Медведєва О. М. Фактологічний базис управління взаємодією в проектних ситуаціях. *Управління розвитком складних систем*. Київ: Вид-во КНУБА. 2012. Вип. 10. С. 61–71

8. Міняйленко І. В., Гайжук О. В. Теоретичні аспекти стратегічного планування розвитку підприємств. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Випуск 5. С. 512–515.

9. Николаева Н. В., Крючков В. Г. Процесс анализа и контроля реализации стратегического плана. *Известия ОрелГТУ*. 2015. № 6.(281). С. 68–74.

10. Сагер Л.Ю., Зарубіна В. В. Стратегічне планування діяльності промислових підприємств на прикладі ТОВ «Імпульс». *Ефективні економіка*. 2014. №6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3146>.

11. Управління проектами: навч. посіб. / Ю. І. Буріменко, Л. В. Галан, І. Ю. Лебедєва, А. Ю. Щуровська; за ред. Ю. І. Буріменко. Одеса: ОНАЗ ім. О. С. Попова, 2017. – 208 с.

12. Шрайэгг Г. Тенденции и перспективы развития стратегического менеджмента. *Проблемы теории и практики управления*. 2000. № 5. С. 93–98.

13. Экономико-математические методы и модели: практика применения в курсовых и дипломных работах: учебное пособие / В. В. Христиановский, Т. В. Нескородева, Ю. Н. Полшков; под ред. В. В. Христиановского. Донецк: ДонНУ, 2012. 324 с.

Юрій Клейшмідт

здобувач Навчально-науково-виробничого центру Національного університету
цивільного захисту України
ORCID ID: 0000-0003-4706-6042

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЕЛЕКТРОННИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ

В статті розглянуто стратегічні рамки інституціонального забезпечення державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів. Визначено проблеми реалізації програм та проектів інформатизації в рамках Національної програми інформатизації. Наголошено на потребах адаптації інституційного середовища, що здійснює державне регулювання в галузі телекомунікацій, телебачення і радіомовлення, інших форм масової електронної комунікації до умов конвергентного розвитку цих секторів інформаційної сфери. Окреслено недосконалість організаційно-правових важелів вибіркового блокування інтернет трафіку.

Ключові слова: державне управління; інституціональне забезпечення; електронні ресурси; інформаційні ресурси; повноваження; організаційно-правовий механізм.

Yurii Kleyshmidt

PhD Fellow of Educational, Research and Productive Center
of the National University of Civil Protection of Ukraine
ORCID ID: 0000-0003-4706-6042

INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PUBLIC REGULATION OF ELECTRONIC INFORMATION RESOURCES DEVELOPMENT

The article deals with the strategic framework of institutional support of the state management of the development of electronic information resources. The strategic direction of the activity of the state on the way of building the information society is the implementation of systematic informatization of all spheres and branches of life of society through the implementation of coordinated state, sectoral, regional programs and projects of informatization. It should be noted that in Ukraine recently implemented a number of large-scale projects in the field of informatization. At the same time, it is impossible to ignore the fact that the programs of development of electronic information resources are often implemented by different state bodies without coordination among themselves, thus contradicting or repeating each other. As a result, in spite of the large volume of legal and organizational support of this sphere, this activity is not coordinated, complex in nature, and also leads to excessive spending of budgetary funds.

The purpose of this publication is to analyze the organizational and legal support of public administration for the development of electronic information resources and to work out proposals for its improvement.

The problems of realization of programs and projects of informatization within the framework of the National program of informatization are identified. The needs of adaptation of the institutional environment, which carries out state regulation in the field of telecommunications, television and radio and other forms of mass electronic communication to the conditions of convergent development of these sectors of information sphere, are emphasized. The imperfection of organizational and legal levers of selective blocking of Internet traffic is outlined.

The lack of a commonly accepted approach to the development of a system of public policy guidance documents negatively affects both the logic behind the adoption of these documents and their internal structure. Significant organizational and legal constraints exist on the implementation of surveillance and offenses in the information environment of the Internet.

Further research should be focused on mechanisms for securing intellectual property rights in electronic information resources.

Key words: state regulation; electronic resources; information resources; competencies; organizational and legal mechanism.

Постановка проблеми

Стрімкі темпи розвитку і значні трансформації інформаційної сфери як об'єкта державного управління в умовах становлення інформаційного суспільства зумовлюють і прискорений розвиток наукового доробку, який, звичайно, не позбавлений проблем і протиріч. У зв'язку з цим маємо зупинитися на деяких проблемах організаційно-правового забезпечення розвитку електронних інформаційних ресурсів з метою пошуку шляхів їх вирішення на основі врахування сучасного стану і перспектив розвитку інформаційної сфери.

Стратегічним напрямом діяльності держави на шляху побудови інформаційного суспільства є здійс-

нення системної інформатизації усіх сфер та галузей життєдіяльності суспільства шляхом реалізації узгоджених між собою державних, галузевих, регіональних програм і проектів інформатизації. Варто відмітити, що в Україні останнім часом реалізовано ряд масштабних проектів в сфері інформатизації. Водночас неможливо не звернути увагу на те, що програми розвитку електронних інформаційних ресурсів нерідко здійснюються різними державними органами без узгодження між собою, відтак суперечать або повторюють одна одну. В результаті, не дивлячись на великий масив організаційно-правового забезпечення цієї сфери, ця діяль-

© Клейшмідт Ю. В., 2019.

ність не носить узгодженого, комплексного характеру, крім того, призводить до надмірного витрачання бюджетних коштів.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

ослідженню проблематики державного регулювання інформаційної сфери присвячені праці таких авторів як Е. Аблякімов, В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Баранов, І. Бачило, Л. Березовець, К. Беляков, В. Брижко, А. Васильєв, Н. Глазунова, А. Дегтяр, О. Заяць, В. Іванов, В. Карпенко, Ю. Козлов, А. Колодюк, В. Колпаков, В. Копилов, Б. Кормич, О. Крюков, Л. Кузенко, О. Кузьменко, Б. Лазарєв, О. Логінов, А. Макаренко, В. Малиновський, К. Маштак, В. Мороз, В. Наумов, Л. Олексюк, О. Омельчук, І. Онопчук, В. Опришко, А. Семенченко, О. Серенко, О. Синячов, О. Соснін, В. Цимбалюк, С. Чукут, М. Швец, Л. Шиманський, О. Ющик та інших.

Водночас у зазначених дослідженнях недостатньо уваги приділялось проблемі формування дієвих механізмів інституціонального забезпечення державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів в Україні. Передусім, це стосується налагодження міжвідомчої взаємодії, спільної проектної діяльності та реагування на потреби суспільства.

Мета

Метою цієї публікації є аналіз організаційно-правового забезпечення державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів та опрацювання пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад
основного
матеріалу

Чинні закони та підзаконні нормативно-правові акти містять величезний масив норм, які прямо чи опосередковано регулюють діяльність в сфері формування та розповсюдження електронних інформаційних ресурсів. Чільне місце серед них належить нормам Конституції України, які встановлюють фундаментальні засади розвитку суспільства і держави. Значна частка конституційних норм мають загальний характер, оскільки в рівній мірі стосуються більшості інших галузей і сфер державного управління. Передусім, серед цих норм слід виділити ті, що містяться в розділі VI Конституції і встановлюють систему та правовий статус органів виконавчої влади таких як Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), місцеві державні адміністрації. Вказані норми розвинуто в Законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» та низці підзаконних нормативно-правових актів [1, 2].

Значущість таких загальних норм для державного управління розвитком відносин у сфері електронних інформаційних ресурсів зумовлена не лише важливим місцем вказаних органів у вертикалі апарату державного управління, а й самою структурою електронних інформаційних ресурсів як складного об'єкта управління, що вимагає постійної координації всіх складових, чого неможливо досягти за відсутності норм, що регулюють діяльність органів загальної та спеціальної компетенції.

Водночас Конституція України містить цілий ряд спеціальних норм, що стосуються інформаційної сфери. Втім, їх аналіз ми почнемо ще з однієї загальної норми, що міститься в ст. 3 Конституції України і закріплює основоположний принцип взаємовідносин суспільства

і держави, визначає головне призначення останньої. Відповідно до цієї норми права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави..., а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3].

Вказане означає, що держава ставить для себе за головну мету в процесі державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів забезпечити практичну реалізацію інформаційних прав і свобод людини та їх гарантії, передбачених спеціальними нормами, зокрема ст. 31, відповідно до якої кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; ст. 32, якою не допускається збирання, зберігання, використання конфіденційної інформації про особу без її згоди; надається право громадянам знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе тощо; ст. 34, якою надається право на свободу слова, право на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію; ст. 57, якою гарантується право знати свої права і обов'язки, з чого випливає обов'язок держави інформувати населення про прийняті закони та інші нормативно-правові акти та ін. [3].

Важливе значення для здійснення державного регулювання інформаційних процесів в країні мають положення ст. 10 Конституції України, яка прямо покладає на державу обов'язок забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Так само імперативно ст. 17 Основного Закону визначає, що забезпечення інформаційної безпеки України, поряд із захистом її суверенітету і територіальної цілісності, забезпеченням економічної безпеки, є однією з найважливіших функцій держави [3].

Важливою гарантією вільного і плюралістичного розвитку електронних інформаційних ресурсів в Україні є норма, закріплена в ст. 15 Конституції України, якою заборонено цензуру. Так само категорично ст. 50 Конституції України забороняє засекречення інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту[3].

Конституція України містить і ряд спеціальних норм, що стосуються інституціональних засад державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів. Це, зокрема норми, закріплені в п. 12, п. 20 ст. 85, п. 13 ст. 106 Основного Закону, які вказують на особливості формування таких органів державного управління в інформаційній сфері як Держкомтелерадіо та Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада) [3].

Норми Конституції України як норми найвищої юридичної сили, що стосуються державного управління інформаційною сферою, розвинуто в цілій низці законів України, зокрема таких як Закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про науково-технічну інформацію», «Про Національну програму інформатизації», «Про телекомунікації», «Про телебачення і радіомовлення», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про державну статистику», «Про державну таємницю» та ін. Норми Конституції та законів України як результат первинної форми правового регулювання, що здійснюється законодавцем,

визначають основоположні засади функціонування системи державного управління інформаційною сферою і мають визначальне значення для неї.

Втім, найбільший за обсягом масив в ієрархічній структурі правового доробку з питань державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів міститься в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема в указах Президента України, постановках КМУ, актах міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо. Це, зокрема норми, закріплені Указом Президента України «Про Положення про порядок здійснення криптографічного захисту інформації в Україні», Постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», Наказом Міністерства культури і туризму України «Про затвердження Інструкції з обліку документів, що знаходяться в бібліотечних фондах» та ін. Ці норми, як результат вторинної форми правового регулювання державного управління, спрямовані на забезпечення дієвості конституційних норм та норм законів. Необхідність прийняття таких вторинних, тобто похідних по відношенню до положень законів норм, зумовлена тим, що швидкоплинні зміни в суспільстві потребують оперативного реагування органів виконавчої влади, інших державних органів, які діють у межах закону і здійснюють не тільки правозастосування, але й правовстановлення [4, с. 100].

Значна кількість норм, що регулюють здійснення державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів, вимагає їх певної класифікації для системного сприйняття. Найбільш доцільним для цілей нашого дослідження є їх розмежування за призначенням в системі державного управління, а також за об'єктом державного регулювання.

Залежно від призначення тієї чи іншої правової норми в регулюванні функціонування складових елементів електронних інформаційних ресурсів ці норми вчені об'єднують в наступні чотири групи [4, 5].

1) Норми, що закріплюють цілі, основні завдання та напрями діяльності держави в сфері управління розвитком електронних інформаційних ресурсів, визначають основні параметри розвитку останньої. Дана програмно-цільова група норм, до яких належать, зокрема норми, закріплені в ст.ст. 3, 10, 17, 31, 32, 34 Конституції України, в ст. 6 Закону України «Про інформацію», в розділах IV, VI Закону України «Про Концепцію Національної програми інформатизації», Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки» та в інших, має цілеспрямоване значення для функціонування всієї системи державного управління в цій сфері.

2) Норми, що визначають систему органів (суб'єктів) державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів та їх адміністративно-правовий статус. До таких норм належать вже згадані норми Конституції України, що стосуються Держкомтелерадіо та Національної ради. Правовий статус окремих органів влади визначається і нормами законів. Так, Законом України «Про телекомунікації» визначений адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (далі – НКРЗІ) [6]. Законами України

можуть визначатися окремі повноваження органів загальної компетенції стосовно управління в сфері електронних інформаційних ресурсів. Так, зокрема ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» серед його повноважень визначено проведення державної політики у сфері інформатизації, сприяння становленню єдиного інформаційного простору та ін. [1].

Важливе місце в цій групі норм займають також норми, закріплені в підзаконних нормативно-правових актах, передусім, ті з них, що містяться в актах Президента України та КМУ, якими визначається організаційно-правовий статус міністерств, інших органів державного управління в інформаційній сфері (наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет статистики України», «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» та ін.).

3) Норми, що регулюють порядок взаємодії органів (суб'єктів) влади з керованими ними суб'єктами інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин в процесі реалізації прямих і зворотних зв'язків між ними. До цієї групи належать норми, які регламентують процедури застосування різних методів державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів, визначають форми їх реалізації.

Такі норми, закріплені, наприклад, в ст.ст. 23 – 37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», які регламентують процедуру здійснення такого методу регулювання як ліцензування в галузі телебачення і радіомовлення [7]. В Законі України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» врегульовано порядок здійснення обов'язкової державної реєстрації друкованих засобів масової інформації [8]. У ст. 22 Закону України «Про державну таємницю» регламентовано порядок надання допуску громадян до державної таємниці [9]. Застосування цілої низки заходів адміністративного примусу врегульовано нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [10]. У цих же законах та інших нормативно-правових актах визначаються і вимоги до форми правових актів, що приймаються при застосуванні зазначених методів.

До цієї ж групи можна віднести і норми, що містяться в Інструкції Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про порядок здійснення перевірок телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги України [11], якою регламентована процедура проведення зазначеним органом перевірок з метою одержання необхідної інформації про функціонування суб'єктів підвідомчої йому галузі управління, тобто врегульована процедура зворотного зв'язку в процесі державного управління цією галуззю.

4) Норми, що визначають організаційно-правовий статус суб'єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин. Так, наприклад, ст. 39 Закону України «Про телекомунікації» на операторів телекомунікацій покладаються обов'язки: своєчасно надавати щорічно до центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку інформацію про свої телекомунікаційні мережі для відпрацювання мобілізаційних планів; за власні кошти встановлювати на своїх телекомунікаційних мережах технічні засоби, необхідні для здійснення уповноваженими органами оперативно-розшукових заходів, і забезпечувати функціонування цих технічних

засобів, а також у межах своїх повноважень сприяти проведенню оперативно-розшукових заходів тощо[6].

Законом України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» право на державну адресну підтримку надається засобам масової інформації для дітей та юнацтва, спеціалізованим науковим виданням, що видаються науковими установами та навчальними закладами ... [12]. Таким чином, йдеться про визначення тих адміністративних прав і обов'язків, які суб'єкти інформаційних відносин несуть у зв'язку з тим, що виступають об'єктами владно-організуючого впливу з боку держави, тобто учасниками управлінських відносин, що складаються в процесі державного регулювання інформаційною сферою.

Нормативно-правовий масив, що регламентує діяльність в інформаційній сфері доцільно також структурувати в залежності від галузевих і міжгалузевих об'єктів регулювання, тобто залежно від того, державне регулювання якою саме складовою інформаційної сфери як складного об'єкту, врегульовано відповідними правовими нормами. На основі даного критерію можливо виділити групи норм, що регулюють галузі: надання послуг зв'язку (норми Законів України «Про телекомунікації», «Про радіочастотний ресурс України» та ін); діяльності засобів масової інформації (норми Законів України «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про видавничу справу», «Про кінематографію» та ін.); бібліотечній галузі (норми Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» та ін.); а також у міжгалузевих сферах: інформатизації (норми Закону України «Про Національну програму інформатизації»); статистики (норми Закону України «Про державну статистику» та ін.); науково-технічної інформації (норми Закону України «Про науково-технічну інформацію» та ін.); архівної справи і діловодства (норми Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» та ін.); інформаційної безпеки (норми Закону України «Про державну таємницю» та ін.).

Через специфіку державного управління в кожній із зазначених галузей і сфер відповідні групи пов'язаних між собою правових норм є відносно відособленими від інших норм, які регулюють державно-управлінську діяльність в суміжних галузях і сферах. Так, зокрема очевидно, що управлінські відносини, які виникають в регулюванні телекомунікацій, суттєво різняться від тих, що складаються в управлінні статистикою. Відповідно і норми, що регулюють ці відносини також є різними за змістом. Отже, кожна із зазначених груп норм регулює окремий вид однорідних відносин, що складаються в ході державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів в залежності від конкретної галузі чи сфери, які її утворюють. Зазначене дає нам підстави стверджувати, що вказані групи норм формують окремі організаційно-правові інститути.

Окремі з названих інститутів включають в себе субінститути, тобто більш дрібні упорядковані правові норми, які регулюють конкретні різновиди суспільних відносин у рамках предмета регулювання відповідного інституту [13, 14]. Так, наприклад, складна структура галузі ЗМІ, що включає в себе такі підгалузі як друковані ЗМІ, електронні ЗМІ, кінематографія та ін. зумовлює і складну систему адміністративних відносин, що ви-

никають при управлінні ними, що, в свою чергу, зумовлює появу відповідних субінститутів, які регулюють ці відносини. Складна структура галузі зв'язку зумовлює наявність субінститутів, які регулюють такі підгалузі як поштовий зв'язок і телекомунікації.

Попри властиві їм відмінності зазначені групи норм мають важливу спільну рису, а саме те, що всі вони призначені для регулювання різних сторін одного й того ж складного, але тим не менше, внутрішньо єдиного суспільного процесу – інформаційної сфери. Отже, зазначені організаційно-правові інститути є предметно-пов'язаними між собою цілісністю державно-управлінської діяльності у відносно самостійній і специфічній сфері державного управління розвитком електронних інформаційних ресурсів. Саме нерозривна єдність державного управління всіма складовими сфери формування та використання електронних інформаційних ресурсів зумовлює ще одну важливу спільну рису вказаних організаційно-правових інститутів, а саме – їх однорідність. Предметна пов'язаність зазначених організаційно-правових інститутів, відносна самостійність, специфічність і складність сфери, яку вони регулюють, а також їх однорідність дають можливість говорити про наявність підстав для виокремлення цих інститутів в окремий організаційно-правовий механізм управління розвитком електронних інформаційних ресурсів.

Слід також наголосити на недосконалоості програмно-проектної діяльності в органах державної влади, що призводить до реалізації галузевих та регіональних програм і проектів інформатизації поза рамками Національної програми інформатизації, метою якої є координація формування та виконання, узгодження галузевих програм і проектів інформатизації.

Причиною цієї проблеми є те, що зазначеним законом не передбачено організаційно-правових механізмів, які змушували б державні органи виконувати свої програми і проекти інформатизації в рамках Національної програми інформатизації. Вирішення цієї проблеми потребує удосконалення Закону України «Про Національну програму інформатизації», Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації, Порядку формування та виконання галузевої програми і проекту інформатизації, Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації в частині, що визначає організаційно-правові засади державного управління формуванням та реалізацією відповідних програм.

Підписаний в 2000 році Указ Президента України „Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» одним з пріоритетних напрямів державної політики в сфері інформатизації, задоволення конституційних прав громадян на інформацію передбачав розвиток національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет, забезпечення широкого доступу до цієї мережі громадян та юридичних осіб усіх форм власності в Україні, належне представлення в ній національних інформаційних ресурсів [15].

В той же час, зростання кількості електронних інформаційних ресурсів безпосередньо пов'язане з проблемою вибіркового блокування небажаних електронного контенту та ресурсів. Така ситуація призво-

дять до ескалації інформаційних загроз, зокрема таких як розповсюдження суспільно шкідливої інформації (порнографії, насильства, пропаганди війни, расової, національної, релігійної ворожнечі тощо), інформації з обмеженим доступом тощо. Найбільш показовим є досвід Китаю, де було витрачено мільярди доларів для того, щоб досягти вибіркового фільтрування національного трафіку, що позначилось на зменшенні швидкості доступу до зовнішніх електронних ресурсів. Китайці практично не користуються зовнішніми електронними сервісами (Google, Youtube, Amazon, Facebook тощо), оскільки вони завантажуються дуже повільно і блокування за ієрогліфами легше реалізувати, аніж обробку запитів латиницею чи кирилицею. Окрім системи поглибленого аналізу пакетів (Deer Packet Inspection) додатково використовується повна заборона використання проксі та VPN, всі внутрішні DNS провайдерів послуг Інтернет обмінюються інформацією тільки з довіреними списком серверів, що контролюються урядом.

Тісно пов'язаною з попередньою є проблема законодавчого врегулювання питань забезпечення можливості використання відкритих публічних ліцензій. Протягом 2002-2009 років було подано декілька версій проекту Закону України «Про використання Відкритих і Вільних форм інтелектуальної власності, Відкритих форматів даних та Відкритого (Вільного) програмного забезпечення в державних установах і державному секторі економіки». Ці законопроекти мали на меті ввести в законодавче поле України ряд понять та термінів, без яких сучасне законодавство у галузі авторського права в цілому, та у сфері виробництва й використання програмного забезпечення зокрема, не може бути ані цілісним, ані дієвим (що яскраво ілюструє наявна в Україні ситуація з «боротьбою» проти нелегального використання програмного забезпечення та специфічних для нього носіїв). Не забороняючи інші типи інтелектуальної власності – законопроекти були покликані забезпечити можливість використання вільних її форм, створюючи умови для розвитку повноцінного конкурентного середовища у сфері високих інформаційних технологій, яка нині є практично монополізованою. На превеликий жаль цей законопроект і по цей час опрацьовується в комітеті. Державній службі інтелектуальної власності лише залишається видавати прогресивні роз'яснення у цій сфері. Однак це лише роз'яснення і статусу нормативно-правових актів вони не мають.

Окрім цього, великою проблемою залишається захист прав інтелектуальної власності в мережі Інтернет. Так, правовласник, знайшовши сайт, що поширює піратський контент або продає контрафактну продукцію, стикається з певними обмеженнями, адже:

- дані про реєстранта доменного імені, як правило, є закритими, і отримати їх можна лише звернувшись до суду;
- збір доказів щодо порушення прав інтелектуальної власності в мережі Інтернет теж потребує неабияких зусиль.

Дуже чутливим для суспільства є застосування на практиці Закону України «Про захист суспільної моралі», який містить заборону розповсюдження порнографії та обмеження обігу продукції сексуального та еротичного характеру [16]. Дослідники вже трива-

лий час наголошують на необхідності доопрацювання положень цього Закону, що стосуються розподілу повноважень державних органів щодо ліцензування і контролю за обігом вищезгаданої продукції, забезпечення координації їх управлінської діяльності, підстав і порядку притягнення до відповідальності за порушення відповідних заборон та обмежень.

Висновки

Таким чином, існуючі інституційно-нальне забезпечення у сфері електронних інформаційних ресурсів, намагаючись реалізувати конституційні норми, охоплюють практично всі сфери інформаційного простору, за виключення публічних інформаційних ресурсів та відкритого програмного забезпечення в органах влади. Однак, механізми реалізації цього правового доробку ще далекі від досконалості. Відсутність загальноприйнятого підходу до розбудови системи керівних документів державної політики негативно позначається як на логіці прийняття цих документів та їх внутрішній будові. Значні організаційно-правові обмеження існують в питаннях впровадження нагляду та заходів реагування на правопорушення в інформаційному середовищі Інтернет.

Подальші розвідки варто зосередити на механізмах забезпечення прав інтелектуальної власності в електронних інформаційних ресурсах.

Література.

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794 VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради. 1999. № 20-21. Ст. 190.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради. 1996. №30. Ст. 141.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. навч. посіб. / Академія правових наук України. Київський регіональний центр; Українська Академія держ. управління при Президенті України. Кафедра держ. управління і менеджменту; Хмельницький ін-т регіонального управління та права; Н.Р. Нижник (заг. ред.), В. М. Олуйко (заг. ред.) Львів: Видавництво «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
5. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
6. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV. Відомості Верховної Ради. 2004. № 12. Ст. 155.
7. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII. Відомості Верховної Ради. 1994. № 10. Ст. 43.
8. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р. № 2782-XII. Відомості Верховної Ради. 1993. № 1. Ст. 1.
9. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. Відомості Верховної Ради. 1994. № 16. Ст. 93.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. Відомості Верхов-

ної Ради Української РСР. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

11. Про внесення змін та доповнень до Інструкції Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про порядок здійснення перевірок теле-радіоорганізацій України: Рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 24.12.2007 р. № 69. Вісник Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. 2007. № 8. С. 63-67.

12. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23.09.1997 р. № 540/97-ВР. Відомості Верховної Ради. 1997. № 50. Ст. 302.

13. Приходченко Л. Л., Саханенко С. Є., Надолішній П. І. та ін. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія / за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

14. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка; М-во освіти і науки України. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 543 с.

15. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.07. 2000 року № 928/2000. Офіційний вісник України. 2000. № 31. Ст. 1300.

16. Про захист суспільної моралі: Закон України від 20.11.2003 р. № 1296-IV. Відомості Верховної Ради. 2004. № 14. Ст. 192.

References.

1. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 27 liutoho 2014 r. № 794 VII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2014. № 13. St. 222.

2. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 09 kvitnia 1999 r. № 586-XIV. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 1999. № 20-21. St. 190.

3. Konstytutsiia Ukrainy: Pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 1996. №30. St. 141.

4. Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovy, pravovy, kadrovi ta orhanizatsiini zasady. navch. posib. / Akademiia pravovykh nauk Ukrainy. Kyivskiy rehionalnyi tsentr; Ukrainska Akademiia derzh. upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy. Kafedra derzh. upravlinnia i menedzhmentu; Khmelnytskyi in-t rehionalnoho upravlinnia ta prava; N.R. Nyzhnyk (zah. red.), V. M. Oluiko (zah. red.) Lviv: Vydavnytstvo «Lvivska politehnika», 2002. 352 s.

5. Derzhavne upravlinnia: pidruchnyk: u 2 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi ukrainy; red. kol.: Yu. V. Kovbasiuk (holova), K. O. Vashchenko, Yu. P. Surmin (zast. holovy) ta in. K.; Dnipropetrovsk: NADU, 2012. T. 1. 564 s.

6. Pro telekomunikatsii: Zakon Ukrainy vid 18.11.2003 r. № 1280-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2004. № 12. St. 155.

7. Pro telebachennia i radiomovlennia: Zakon Ukrainy vid 21.12.1993 r. № 3759-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 1994. № 10. St. 43.

8. Pro drukovani zasoby masovoi informatsii (presu) v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 16.11.1992 r. № 2782-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 1993. № 1. St. 1.

9. Pro derzhavnu taiemnytsiu: Zakon Ukrainy vid 21.01.1994 r. № 3855-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 1994. № 16. St. 93

10. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 07.12.1984 r. № 8073-X. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR. 1984. dodatok do № 51. St. 1122.

11. Pro vnesennia zmin ta dopovnen do Instruktсии Natsionalnoi rady Ukrainy z pytan telebachennia i radiomovlennia pro poriadok zdiisnennia perevirok teleradioorhanizatsii Ukrainy: Rishennia Natsionalnoi rady Ukrainy z pytan telebachennia i radiomovlennia vid 24.12.2007 r. № 69. Visnyk Natsionalnoi rady Ukrainy z pytan telebachennia i radiomovlennia. 2007. № 8. S. 63-67.

12. Pro derzhavnu pidtrymku zasobiv masovoi informatsii ta sotsialnyi zakhyst zhurnalistiv: Zakon Ukrainy vid 23.09.1997 r. № 540/97-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 1997. № 50. St. 302.

13. Prykhodchenko L. L., Sakhanienko S. Ye., Nadolishnii P. I. ta in. Systema publichnogo upravlinnia v umovakh detsentralizatsii vlady: mekhanizmy horizontalnoi vzaiemodii: monohrafiia / za zah. red. L. L. Prykhodchenko. Odessa: ORIDU NADU, 2017. 332 s.

14. Bytiak Yu. P., Harashchuk V. M., Diachenko O. V. ta in Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk / za red. Yu. P. Bytiaka; M-vo osvity i nauky Ukrainy. Kyiv: Yurinkom Inter, 2007. 543 c.

15. Pro zakhody shchodo rozvytku natsionalnoi skladovoi hlobalnoi informatsiinoi merezhi Internet ta zabezpechennia shyrokooho dostupu do tsiiei merezhi v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 31.07. 2000 roku № 928/2000. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2000. № 31. St. 1300.

16. Pro zakhyst suspilnoi morali: Zakon Ukrainy vid 20.11.2003 r. № 1296-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2004. № 14. St. 192.

Зіновій Коваль

доцент кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

ПРИНЦИП «СВОБОДИ СЛОВА ПРАВДИ» ЯК МЕХАНІЗМ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ

Публікація присвячена аналізу принципу свободи слова у його новій, уточненій якості – «свободи слова правди», як механізму, який повинен більш гарантовано забезпечувати як саму свободу слова, так і інформаційно-психологічну стійкість людини, суспільства, держав від можливих обманів та маніпуляцій.

Ключові слова: свобода слова правди; інформаційно-психологічна стійкість; інформаційно-психологічні маніпуляції; деструктивна пропаганда; постправа; інформаційний простір.

Zinoviy Koval

Associate Professor of State Studies and Law Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

PRINCIPLE OF «FREEDOM OF SPEECH OF TRUTH» AS A MECHANISM OF INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL RESISTANCE

The purpose of the article. The purpose of this publication is rethinking and clarifying the principle of freedom of speech in general as freedom of speech of truth.

Allocation of previously unresolved parts of a common problem. In the conditions of conducting of undeclared hybrid war with its information and psychological core, the principle of freedom of speech does not protect so much as it creates favorable conditions for the information aggressor and all sorts of manipulators to distort the truth and spread outright lies. At planetary scale, this state of affairs adversely affects the information and psychological stability of man, society, and the state.

Analysis of recent research and publications. In such a statement, this issue is partially covered in the Internet, expert circle and also it is dedicated in the publications of Ukrainian scientists, publicists and politicians A. Parubiy, A. Yatsenyuk, S. Kvit, Y. Sayenko, N. Smiyan, N. Sokolovskaya, N. Ischenko, V. Shimanskiy, S. Gaydarchuk and others.

Formulation of the problem in general. Under the circumstances of an undeclared world hybrid war information war comes to the fore and shamelessly uses the principle of freedom of speech to its advantage. In order to limit the possibility of using the principle of freedom of speech in the information war in favor of destructive propaganda with its informational and psychological manipulations, it is proposed to consider the principle of freedom of speech in the context of freedom of speech of truth.

Key words: freedom of speech of truth; information and psychological resistance; information and psychological manipulation; destructive propaganda; post-truth; information space.

Мета

Метою даної публікації є спроба переосмислення та уточнення принципу «свободи слова» взагалі як «свободи слова правди».

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

В умовах ведення неоголошеної гібридної війни з її інформаційно-психологічною серцевиною, принцип свободи слова не стільки захищає, скільки створює сприятливі умови для інформаційного агресора та різного роду маніпуляторів на викривлення правди та поширення відвертої брехні. Такий стан речей у всепланетарному масштабі негативно впливає на інформаційно-психологічну стійкість людини, суспільства, держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У такій постановці дана проблематика частково висвітлюється в мережі Інтернет, експертному середовищі, також їй присвячено публікації українських вчених, публіцистів та політиків А. Парубія, А. Яценюка,

С. Квіт, Ю. Саєнко, Н. Сміян, Н. Соколовської, Н. Іщенко, В. Шиманського С. Гайдарчука та інших.

Постановка проблеми

В умовах неоголошеної світової гібридної війни на перший план виходить інформаційна війна, яка безсоромно використовує собі на користь принцип свободи слова. З метою обмеження можливостей для використання принципу свободи слова в інформаційній війні на користь деструктивної пропаганди з її інформаційно-психологічними маніпуляціями пропонується принцип свободи слова розглядати у контексті «свободи слова правди».

Виклад основного матеріалу

Ще дві з половиною тисячі років тому китайський стратег Сунь-цзи говорив, що війна – це мистецтво брехні, та радив своїм генералам руйнувати все, що зміцнює силу ворожої держави, зсередини тієї держави й руками її громадян. Для того рекомендував вживати всі засоби і способи, не оглядаючись ні на що, не шкодувати грошей і зусиль, щоб поширити й поглибити всяке озлоблення, невдоволення, незгоди, ненависть, підозру, упередження поміж людьми і групами їх. Закликав руйнувати національні і релігійні

© Коваль З. В., 2019.

традиції, поширювати розпусту. Нині поради Сунь-цзи реалізуються за сприяння широкого до безмежності принципу «свободи слова», де омані й відвертій брехні завжди знаходиться достатньо місця.

Свобода слова – це класичне суб'єктивне право першого покоління, яке охоплює широкий комплекс можливостей вираження поглядів людини. Вона розглядається прихильниками лібералізму як одна з найважливіших громадянських свобод та трактується як право людини вільно висловлювати свої думки. Вона охоплює свободу вираження поглядів як в усній, так і в письмовій формі (свобода преси і ЗМІ); в меншій мірі стосується політичної і соціальної реклами (пропаганди). Ідеологія лібералізму ставить державну цензуру, або будь-яку іншу форму державного примусу до висловлення поглядів або відмови від них, поза законом. Свобода слова тісно пов'язана з питаннями встановлення істини, самоврядування, забезпечення гнучкості політичної системи, самореалізації особи, природних прав людини та їх захисту [9].

Свобода слова виписана в низці міжнародних і українських політико-правових документів, серед яких «Загальна декларація прав людини» (ст. 19), «Конвенція про захист прав людини і основних свобод» (ст. 10) і у ст. 34 Конституції України. Конституція України забороняє пропаганду соціальної, расової, національної чи релігійної ворожнечі, а також розголос відомостей, які містять державну таємницю. Стаття 34 Конституції України наголошує, що: «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [7].

Але «Свобода слова – це велике досягнення знати правду. Це можливість на протигау будь-якого фейку, який сьогодні розповсюджується у світі, сказати правду і достовірну інформацію». [14] Тому у відповідності до норм міжнародного права обмеження на свободу слова можливі, але вони повинні відповідати трьом умовам: строго узгоджуватись з законом, мати праведну мету, бути необхідними і адекватними для досягнення цієї мети. Закони, які вводять обмеження, повинні намагатися бути недвозначними і не давати можливості для різних тлумачень. Легітимними цілями вважаються захист репутації, гідності особи, національної безпеки, громадського порядку, авторського права, здоров'я і моралі. Тимчасові або часткові обмеження також можуть впроваджуватися за рішенням суду.

З точки зору демократії як політичної системи, найважливішою ознакою свободи слова є поширення такої інформації, яка може вплинути і впливає на результат виборів чи на роботу уряду. В більшості сучасних ліберальних демократій законодавчі обмеження незначні і запроваджуються тільки на час виборчих кампаній: публікації в ЗМІ повинні чітко давати зрозуміти, чи є їхньою метою вплив на вибори і хто реально

несе за це відповідальність. Для того, щоб люди були достатньо поінформовані напередодні виборів, їм повинні бути доступні різні, але не маніпулятивні точки зору. Вони повинні бути правдивими і відрізнятися, насамперед, тим, що висвітлюють різні сторони одного предмета, або явища. Це, в першу чергу, відноситься до основних для виборців таких джерел інформації, як телебачення, наочна агітація та друковані ЗМІ, які віддзеркалюють політику плюралізму.

У Європі суспільні засоби масової інформації становлять основу плюралістичної медіа-системи, яка також включає комерційні та громадські засоби масової інформації. Згідно з документами Ради Європи: «суспільні засоби масової інформації відіграють особливу роль щодо поваги до цього права та наданні різноманітного та якісного контенту, що сприяє посиленню демократії та соціальної єдності, а також поширенню міжкультурного діалогу та взаєморозуміння». З іншого боку, концентрація медіа-власності в руках уряду чи олігархів може призвести до перекошеного публічного дискурсу, у якому певні точки зору виключені або недостатньо представлені [3].

Медіа-експерти останнім часом сходяться на тій точці зору, що кожен справді демократичний і максимум незалежний засіб інформації повинен на своїй першій сторінці публікувати інформацію про свого кінцевого власника, щоб читачеві було видно, наскільки цей ЗМІ незалежний. Також визнано доречним, подаючи ту чи іншу інформацію, обов'язково вказувати, чи подається ця інформація у вигляді слуху, версії чи перевіреного факту. Нині світ страждає від диктатури брехні, омани, маніпуляцій, які безпардонно використовують широкі межі демократії, проти самої демократії і свободи слова.

Культуролог Володимир Шиманський нагадує, що людина, яка перебуває під постійним бомбардуванням надлишкової інформації, стає абсолютно дезорієнтованою: її психологічний «сфінктер» швидко виходить з ладу, а оскільки Брехня в XXI столітті набула, під потужним тиском Держави, нових небачених раніше інституціоналізованих форм, виявившись... постправдою – то окремий індивід став просто іграшкою-брязкальцем у пазурах усемогутнього агітпропу [13].

Без сумніву, Інтернет суттєво змінив поняття «медіа» і помітно розширив можливості й розуміння поняття «свобода слова». Будь-яке слово, сказане онлайн, може охопити мільйонну аудиторію за лічені секунди. В Інтернеті все дозволено — і ніхто ні за що не відповідає. Коментарі «тролів», які погрожують, ображають, висловлюють неполіткоректні думки й поширюють фейки та користуються мовою ненависті, стали звичним явищем. Крім того, Інтернет — чудовий канал для поширення деструктивної пропаганди.

Спроби якимось чином врегулювати поведінку онлайн-користувачів спостерігаються скрізь, демократичні країни часто в цьому питанні не відстають від авторитарних. У Німеччині соціальні мережі змушують платити штрафи, якщо ті не видаляють нелегальний контент; у Росії блогери прирівняні до ЗМІ, що змушує їх реєструватися через наглядові органи. Україна також блокує деструктивні соціальні мережі, аби запобігти збиранню даних супротивником, поширенню брехні та вербуванню спільників терористичних угруповань.

Намагання врегулювати онлайн-дискусії викликає

запитання: що таке «свобода слова» в еру Інтернету і які її обмеження? Розуміння свободи слова відрізняється у різних культурах і країнах. Британський вчений і журналіст Тімоті Гартон Еш відверто називає Інтернет «найбільшою клоакою історії» — і тим не менше виступає за те, аби свобода слова не обмежувалася, а навпаки гарантувалася у повному обсязі. У своїй книзі «10 Principles For a Connected World» він висловлює переконання, що свободи повинно бути більше, а не менше [12].

Ще Конфуцій наполегливо рекомендував правильно називати явища не тільки природи, а суспільного життя, адже правильна назва породжує правильні дії і навпаки. А У. Черчилль зауважував, що поки правда штани одягне, то брехня пів світу обійде. Тому доречно принцип «свободи слова» розглянути у його новій якості — «свободи слова правди», як механізму, який повинен більш гарантовано забезпечувати інформаційно-психологічну стійкість людини, суспільства, держави в інформаційну епоху. Правда — це те, що відповідає дійсності; істина. [10] А істина — це одна з центральних категорій гносеології (епістемології), правильне відображення об'єктивної дійсності у свідомості людини, її уявленнях, поняттях, судженнях, умовиводах, теоріях об'єктивної дійсності. Антонімами поняття істина є неправда, брехня, хиба, іноді фальш, облуда. У тлумачному словнику української мови істина трактується також як правда, як положення, твердження, судження, перевірене практикою, досвідом [4].

У ході світової неоголошеної гібридної війни, що ведеться за умми та серця людей, руйнуються фундаментальні принципи нинішнього світоустрою. Центром гібридної війни виступає війна інформаційна в її інформаційно-технічному (кібер) та інформаційно-психологічному проявах. В таких нових умовах особливо страждає принцип свободи слова. Як справедливо зауважив колишній очільник Верховної Ради України А. Парубій: «Багато хто з нас ще живе в парадигмі 80-90 років, коли вважалося, що свобода слова є непероральною цінністю, в яку ніхто не може втручатися. Але в Росії сьогодні використовують найвище досягнення західної цивілізації для поширення свого впливу». [11]

Принципово встало питання, як одночасно гарантувати безпеку та зберегти свободу слова та демократію? Як зауважив у «Фейсбукі» Постійний представник України при Раді Європи Дмитро Кулеба, головною лавізкою для проникнення гібридного агресора є демократичні процедури, принципи та цінності, і в першу чергу, свобода слова. Демократія сьогодні стоїть на порозі немодної, небезпечної, але дуже важливої розмови про те, що у технологічному світі свобода слова потребує переосмислення, адже слів у цьому світі стає все більше, а свободи все менше. Свобода слова перетворюється на тиранію слова. Не кожна думка має право на поширення, обговорення і толерантне ставлення, адже в реальності принцип «чим більше свободи, тим краще» вже працює проти людей і самої свободи.

Інформаційна агресія — це пролог збройної агресії. Її мета — деморалізувати, морально роззброїти, зманипулювати, знищити здатність людини, суспільства, держави до всякого опору іншій державі. Інформаційна агресія завжди загортається у привабливу, але оманливу обгортку. Тому заборона підривної інфор-

маційно-психологічної діяльності як у національному, так і в міжнародному масштабах — це давно назрілий та вимушений безпековий захист, а не утиски свободи слова та демократії в цілому. Свобода слова і демократія закінчуються там, де починається реальна інформаційна загроза людині, суспільству, державі. Жодна держава, що відбиває агресію та веде справедливую війну за свою свободу і територіальну цілісність, не може обійтись без системи заборон та покарань.

Свобода слова — це не свобода брехні, напівправди, це не свобода для деструктивного психологічного впливу, антисуспільної та антидержавної пропаганди. Свобода слова — це завжди обов'язок говорити правду, дотримуватись моральних норм та чинного законодавства. Тому доречно говорити про свободу слова правди, адже брехня права на свободу не повинна мати.

Слово — зброя, а оманливе слово, використовуючи принцип свободи слова, виступає дуже агресивною і безкарною зброєю. Йому на протипагу повинно встати слово правди. За влучним зауваженням української письменниці Оксани Забужко: «Дезінформація становить 90 відсотків сучасної війни. Більше не треба бомбардувати міста, достатньо бомбардувати мізки» [1].

Не так давно в обіг увійшов ще один оманливий інформаційний термін — постправда. Суть його інтерпретації зводиться до того, що перевагу в інформаційно-психологічній війні отримує той, чия оціночна інтерпретація факту перемає у суспільному дискурсі. Але переможна інтерпретація не означає, що вона відповідає істинній правді, тому рекомендується розширювати практики і навички фактчекінгу серед медіа та суспільства загалом.

В інформаційному просторі держава зобов'язана бути не тільки регулятором потоків, а й активним і стійким гравцем зі своїм потужним голосом, який повинна чути не тільки вся країна, а й світова спільнота. Інформаційний простір держави повинен бути заповнений, у першу чергу, патріотичними, правдивими і моральними наративами.

Саме принцип «свободи слова правди» допоможе світовій спільноті напрацювати морально-правові механізми проти розповсюдження деструктивної пропаганди, відвертої брехні, що переповнюють собою інформаційний простір Землі.

Сьогоднішні механізми протидії деструктивній пропаганді, що ґрунтуються на двозначному принципі свободи слова, все ще малоефективні. Серед них Центр глобальної взаємодії (США), Робоча група зі стратегічних комунікацій (ЄС), Механізм швидкого реагування (ЄС), Репортери без кордонів, Представник ЄС з питань свободи ЗМІ, ФРІДОМ ХАУС та інші. Прийшов час напрацювання міжнародного механізму ефективного боротьби з неправдою, повної реалізації принципу «свободи слова правди». У протилежному випадку людство надовго потрапить в полон неправди та різного роду інформаційно-психологічних маніпуляцій. У такій ситуації не буде не тільки свободи слова, а всякої свободи взагалі.

Прикриваючись принципом свободи слова в інформаційну демократичну епоху сили зла та омани, використовують цей широкий принцип з метою розширення своїх агресивних держав. Розглядаючи певну стійкість успіхів будь-якої гібридної війни, в якій інформаційно-психологічний вплив відіграє одну із основних ролей,

доречно зауважити на одну, поки що до кінця не усвідомлену, закономірність інформаційного століття, коли держави, або союзи держав, утворюються та розширюються спочатку інформаційно, потім психологічно і тільки потім територіально. Заключним етапом такого розширення виступає правове закріплення захопленого. Схема розширення держав в інформаційну епоху має три основних етапи. Спочатку держава-агресор, під приводом свободи слова, проникає в чуже суверенне інформаційне поле з метою зайняти там та зміцнити свої інформаційні позиції. Потім, пласт чужої маніпулятивної інформації, у чужому інформаційному полі, починає змінювати в заданому напрямі психологію споживачів даної інформації. І на завершальному етапі, на фоні сформованих на чужій території інформаційно-психологічних умов, появляются «ввічливі зелені чоловічки», «ополченці», «активісти», «народні мери, губернатори», які під виглядом «демократії» і «свободи слова» оманю беруть під свій «народний» контроль дану територію, позбавляючи її суверенності та допомагають передати її під чужий державний контроль.

Також необхідно нагадати, що усі психологічні операції проводяться інформаційним шляхом. Інформація впливає на свідомість, емоційний стан людини, здатна змінювати її цінності, моральні якості. Від інформаційно-психологічної стійкості проти деструктивних інформаційних впливів, від її активності залежить майбутнє соціуму, народу, їх місце під сонцем.

Українська журналістка, дослідниця діяльності медіа, Наталя Іщенко раціонально вважає, що якщо наявні рамки роботи ЗМІ не сприяють розвитку суспільства і зміцнення в ньому стійкості до маніпуляцій, закономірно виникає питання щодо адекватності стандартів та правил роботи медіа сучасному світові та його людині. Можливо, доцільно змушувати медіа не стояти осторонь, а формулювати свою чесну й відкрити громадянську позицію і давати людям чесні та правдиві відповіді на їхні запитання. Не виключено, що саме в такій системі координат люди отримають шанс дізнатися правду, а не «збалансовані» повідомлення. Ця правда буде сформульована чітко, зрозуміло та доступно, і можна буде ухвалювати на її основі усвідомлені та суспільно корисні політичні рішення [5].

Доречно визнати, що на сьогодні світова медіа-спільнота, що сп'яніла від широкої демократії, все ще не готова погодитися на обмеження права на вільне поширення та отримання інформації заради захисту від гібридної агресії. При цьому вона не дає чітких та дієвих рекомендацій, як можна органічно поєднати (якщо воно поєднується?) забезпечення свободи слова, функціонування вільних медіа та життєву необхідність захисту від агресії в інформаційній сфері. Треба врахувати те, що практично всі існуючі стандарти захисту свободи слова були напрацьовані після Другої світової війни, коли вже не було загрози національній безпеці. Та час змінився, нині ведеться третя світова гібридна війна з інформаційно-психологічною складовою в її основі. Отже, давно настав час удосконалити існуючі стандарти захисту свободи слова. Автору бачиться необхідність уточнення самого стандарту «свобода слова» до конкретного конструкта у вигляді «свобода слова правди», що передбачає обов'язкову перевірку будь-якої інформації на її правдивість, на ступінь відхилення від правди.

Отже, «свобода слова» стала багато в чому оманливим та маніпулятивним терміном, що надає будь-якій інформації свободу й безмежні права, які шкодять людині, суспільству, державі. «Свобода слова правди» – уточнений термін, що повинен замінити широкий для маніпуляцій – «свобода слова», адже слово оманливе та брехливе не повинно мати свободи розповсюдження, воно повинно обмежуватись нормами моралі, національного та міжнародного права. «Свобода слова правди» – це нова цінність інформаційної епохи з її ще до кінця не вивченими можливостями інформаційно-психологічного впливу як на маси, так і на конкретного індивіда.

Також необхідно відзначити, що термін «пропаганда» – незаслужено у сучасних ЗМІ набув вкрай негативного відтінку й дискредитує природний процес розповсюдження ідей, думок, поглядів, національних традицій. Всякого роду «політологи», «експерти», «аналітики» тощо його використовують в якості спроби огульно звинуватити опонента в упередженій та неправдивій інформації. Тому пропонується до більш широкого використання термін «конструктивна пропаганда» на заміну терміну «пропаганда», який незаслужено у сучасних ЗМІ набув вкрай негативного відтінку. Конструктивну пропаганду доречно трактувати як процес розповсюдження конструктивних ідей, поглядів, думок, національних традицій через навчання, виховання, просвітництво, відповідну інформаційну політику, популяризацію національних та загальнолюдських цінностей через відповідні комунікаційні канали.

Професор Сергій Квіт вважає, що Україні важливо мати здорову ситуацію в мас-медіа, щоб успішно долати турбулентність сучасного світу. Свобода слова може здійснюватись не взагалі у світі, а лише в рамках конкретних національних законодавств, також вимог і запитів громадянського суспільства [6].

Свобода слова правди, як і соціально-економічне життя людини та суспільства, залежить від способу мислення. На цей зв'язок вказує друга теорема Курта Гьоделя, смисл якої у доступній формі подав Альберт Айнштайн: «Без зміни способу мислення неможливо вирішити проблеми, які зумовлені наявним способом мислення» [8]. На цю ж залежність звертає увагу й президент найбільшого українського бізнес-клубу – CEO Club Ukraine Сергій Гайдайчук, який вказує на те, що економіка не може йти перед свідомістю, мисленням і цінностями людей [2]. Отже, запропонований автором принцип свободи слова у його новій, уточненій якості – «свободи слова правди», – це механізм, який повинен більш гарантовано забезпечувати як саму свободу слова, так і інформаційно-психологічну стійкість людини, суспільства, держав від можливих обманів та маніпуляцій.

Висновки

В умовах неоголошеної світової гібридної війни на перший план виходить інформаційна війна, яка безсумнісно використовує демократичний принцип свободи слова. Тому «свобода слова» стала багато в чому оманливим та маніпулятивним терміном, що надає свободу будь-якій інформації й безмежні права для неправди, які шкодять людині, суспільству, державі. Запропонований термін «свобода слова правди» – це уточнений термін, що повинен замінити недосконалий «свобода слова», адже слово оманливе.

та брехні не повинно мати свободи розповсюдження, обмежуватись нормами моралі, національного та міжнародного права. «Свобода слова правди» – це нова цінність інформаційної епохи.

Поки що до кінця не усвідомлена закономірність інформаційного століття, коли держави, або союзи держав, використовуючи принцип свободи слова, розширюються спочатку інформаційно, потім психологічно, а потому територіально. Заключним етапом такого розширення виступає правове закріплення захопленого.

З метою обмеження можливостей для використання принципу свободи слова в інформаційній війні на користь деструктивної пропаганди з її інформаційно-психологічними маніпуляціями пропонується принцип «свободи слова» розглядати у контексті «свободи слова правди». Для повної реалізації принципу «свободи слова правди» потрібна зміна способу мислення, адже без такої зміни неможливо вирішити проблеми, які зумовлені наявним способом мислення. Свобода слова може здійснюватися не взагалі, а в рамках конкретних національних законодавств, також вимог і запитів громадянського суспільства

Потрібна й міжнародна інформаційна стратегія та міжнародні дієві механізми щодо обмеження можливостей зловживань принципом свободи слова на користь відвертій брехні та напівправди. Принцип свободи «слова правди» повинен перемогти як обов'язкова норма міжнародного на національного спілкування в інформаційну епоху, норма міжнародного права.

Принцип «свободи слова» у його новій, уточненій якості – «свободи слова правди», – це чіткий механізм, який повинен більш гарантовано забезпечувати як саму свободу слова, так і інформаційно-психологічну стійкість людини, суспільства, держав від можливих обманів та маніпуляцій.

Література.

1. «Oksana Zabuzhko: Segodnya ne nuzhno bombit goroda, dostatochno razbombit mozgi» (In Russian) («Oksana Zabuzhko: You no longer need to bomb brains»). Apostrophe, April 18, 2017. URL: <https://apostrophe.ua/article/society/culture/2017-04-18/oksana-zabuzhko-segodnya-ne-nuzhno-bombit-goroda-dostatochno-razbombit-mozgi/11737>.

2. Гайдарчук С. «Як відновити територію довіри?». *Газета «День»*. № 156–157. 30–31. 08. 2019. С. 8–9.

3. Експертна конференція «Посилення свободи і плюралізму засобів масової інформації в Україні під час конфлікту в країні та навколо неї». 26 червня 2018 року. Місце проведення: галерея д12 (вул. десятинна, 12), Київ, Україна. URL: <https://www.osce.org/uk/representative-on-freedom-of-media/385557?download=true>

4. Істина. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0>.

5. Іщенко Н. «Гібридний захист. Як одночасно гарантувати безпеку та зберегти свободу слова та демократію?». *Газета «День»*. 09–10.11.2-18 р. №203–204. С. 28.

6. Квіт, Сергій Масові комунікації. Друге видання, виправлене і доповнене. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2018. С. 9.

7. Конституція України: чинне законодавство: Офіц. текст. Київ: Алетра, 2016. 80 с.

8. Саєнко Ю. «Чорна влада з «чорного золота». *Журнал «Універсум»*. №5-6, 2019. С. 20–23.

9. Свобода слова. Вікіпедія. Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B0_%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0.

10. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства / за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 8. С. 497.

11. Сміян Н. «Спільними зусиллями зможемо захистити нашу незалежність». *Газета «Голос України»*. 09.11.2018 р. С. 3.

12. Соколовська Н. «Свобода слова в епоху інтернету – межі та обмеження». URL: <https://nachasi.com/2017/07/24/freedom-speech>.

13. Шиманський В. «Великодержавність головного мозку». *Газета «День»*. № 156-157. 30-31.08.2019. С. 25-26.

14. Яценюк А. «Перед Україною стоять ті самі виклики, що й 100 років тому». *Газета «День»*. № 67-68. 12-18.04.2019 р. С. 4–5.

Василе Комендант*аспирант Академии публичного управления, Республика Молдова*

САНКЦИИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ НЕКОТОРЫХ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ, ЗА ДОПУЩЕНИЕ НАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ НАЦИОНАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

В данной статье мы намерены провести комплексный анализ методов применения санкций административными властями некоторых государств Европы к лицам, которые умышленно или непреднамеренно наносят ущерб, оскверняют или уничтожают объекты национального культурного наследия. Также в исследовании рассматриваются наказания, применяемые к государственным служащим, которые, вопреки своим функциональным обязательствам, не принимают необходимых мер для защиты культурного наследия, находящегося под защитой государства или же допускают действия, направленные на его уничтожение.

Научная задача данной статьи основана на изучении административной и уголовно-правовой нормативной базы, а также других национальных специализированных законов, которые обеспечивают условия защиты культурного наследия и наказания лиц, не соблюдающих эти законы.

Исследование позволило выяснить, что объём ущерба, нанесённого государству посредством уничтожения объектов культурного наследия, как правило, гораздо более значителен, чем размер некоторых санкций, предусмотренных законами изучаемых стран.

Ключевые слова: культурное наследие; защита; органы государственной власти; европейские государства; национальное законодательство; санкции.

Vasile Comendant*PhD student, Academy of Public Administration, Republic of Moldova*

SANCTIONS FOR BREACHES IN THE FIELD OF PROTECTION THE NATIONAL CULTURAL HERITAGE, APPLIED BY THE PUBLIC AUTHORITIES OF SEVERAL EUROPEAN STATES

The current research is aimed at analyzing the modalities of the breaches application issued by the administrative authorities of several European states for the persons who intentionally or by imprudence deteriorate, desecrate or destroy the objects of national cultural heritage.

In order to elucidate the sanctions applied by the Republic of Moldova, related to other states, were selected the normative frames of the Republic of Moldova, Romania, Germany, France, Ukraine and Poland.

The analysis of the studied materials allowed us to elucidate that each country, according to the degree of appreciation of the value of its cultural heritage monuments, establishes what kind of measures must be taken to protect them as best they can, regardless of the nature or the criteria for classifying the heritage. The actions taken include a set of measures that are of scientific, legal, administrative, financial, fiscal and technical nature in order to ensure first and foremost the security, but also the integrity expressed through the procedures of maintenance, preparation, restoration and enhancement. Therefore, during the investigation, we were able to determine that the sanctions differ from state to state depending on the legal framework established, the value of the damaged good and degree of criminal act.

Likewise, the study was aimed at the legal basic of some states to apply the administrative offence or criminal sanctions and investigated the ways of sanctioning the civil servants or the dignitaries with functions of responsibility for not executing the obligations to protect the elements of national cultural heritage or admit abuses leading to its destruction. In the same context, the actus reus of the guilty acts committed by the natural persons, the official persons and the legal ones was analyzed.

The investigations carried out revealed the actions of some states that administer punishments to the individuals who create impediments to the bodies of protection of cultural monuments in the process of organizing the measures aimed at the liquidation of the imminent danger caused to the cultural monuments, not allow the access on the plot of land where monuments are situated, does not comply with the restrictions on the use of monuments and the territory, where they are located, etc. They were also mentioned the sanctions for the non-execution of the legal requirements of the officials of the protection of the national cultural heritage institutions or for the non-observance of the instructions of the control bodies regarding the violations found by them in the order of maintenance and use of cultural goods.

Otherwise, we can allege that the scientific approach focused on studying the contraventional and criminal framework as well as other national specialized laws that provide the modalities of protecting the cultural heritage and sanctioning the people who do not respect them.

The study conducted allowed us to observe that the national legislative provisions of the countries referred to in the research provide for penalties both contraventional and criminal, only that the components of the crime are approached differently. In this way we emphasize that, in general, the harshest punishments for the deterioration or destruction of the objects (monuments) of national cultural heritage are provided by the French criminal law and the German contraventional law. On the other hand, the most gentle punishments are provided by the Moldovan and Ukrainian normative framework.

At the same time, several prejudicial facts in the field of safeguarding the national cultural heritage could not be subjected to comparative analysis, given that they exist on the normative basis of one state, but are missing in another. We note that, in the evaluation process, the cultural heritage cannot be estimated exactly at its fair value, and the damage brought about by destruction, deterioration or vandalism is even harder to estimate.

In the context of the last aspect, we conclude that, the prejudices caused to the state as a result of the destruction of cultural heritage objects, as a rule, are much more serious than the size of some penalties provided for in the laws of the countries investigated, but some penalties introduced in the normative acts do not correspond to the social-dangerous damages caused to the society.

Key words: cultural heritage; protection; public authorities; European states; national legislation; sanctions

Постановка проблеми

Культурное наследие отражает раскрытие исторической правды и выражает уровень развития общества на определённом этапе.

Культурные пережитки, приобретённые у предков, подтверждают ценность их наследия. Культурное наследие представляет «... самую важную связь между прошлым и настоящим каждого общества» [1 с. 38–43]. Культурное достояние позволяет самоопределиваться личности, местности или народу. Активы культурного наследия представляют неоценимую ценность для каждой нации и чаще всего выражают символ или «визитную карточку» местности, региона или даже страны. Так, в плане культурного наследия Республика Молдова ассоциируется с Сорокской крепостью, Столичным собором Рождества Христова, Триумфальной аркой в Кишиневе или музейным комплексом Старый Оргеев; Румыния - с Дворцом Парламента (ранее известный как Дом Народа), Замок Бран (также известный как Замок Дракулы) или средневековые церкви и монастыри, расположенные в Карпатских горах Буковинского и Марамурешского регионов; Украина - с Киево-Печерской Лаврой, памятником оборонного зодчества Золотые ворота или Ласточкиным гнездом в Крыму (замок, построенный в неоготическом стиле); Франция – с Собором Парижской Богоматери, Версальским дворцом или Эйфелевой башней, Германия – с замком Нойшванштайн (Schloss Neuschwanstein), Бранденбургскими воротами (Brandenburger Tor) или Кельнским куполом; Польша – с замком Тевтонского ордена в Мальборке (Zamek w Malborku), Залом столетия или Деревянными церквями в Карпатской области Польши и Украины.

Каждая страна, осознавая ценность памятников культурного наследия, которыми она владеет, устанавливает меры, необходимые для их наилучшей защиты, независимо от характера или критериев классификации наследия. Предпринятые действия включают в себя комплекс мер научного, правового, административного, финансового, налогового и технического характера, с целью обеспечить прежде всего безопасность, а также целостность, посредством применения процедур технического обслуживания, подготовки, восстановления и улучшения. За несоблюдение норм охраны культурного наследия государство применяет санкции административного (правонарушения) и уголовного характера. Наказания различаются в каждом государстве, в пределах установленных в них правовых рамок, а также в зависимости от ценности повреждённого объекта и серьезности совершенного преступления.

Мета

В настоящей статье мы проведём сравнительный анализ методов применения санкций государственными органами некоторых европейских государств к лицам, которые преднамеренно или непреднамеренно уничтожают объекты национального культурного наследия. Чтобы сравнить санкции, применяемые законодательством Республики Молдова и других государств, мы выбрали нормативную базу Республики Молдова, Румынии, Германии, Франции, Украины и Польши.

Вклад основного материала

Анализ санкций, применяемых действующим законодательством указанных стран, позволит нам выявить следующие аспекты:

- в результате изучения законодательства исследуемых стран, определить сходство и различия в применении некоторых санкций за нарушение положений о защите культурного наследия, а также существование определённого вида наказаний, характерных только для отдельных стран;
- установить положения о применении административного или уголовного наказания, а также способы применения санкций к государственным служащим или высокопоставленным лицам, занимающим ответственные должности, за неисполнение обязательств по охране предметов национального культурного наследия;
- предельно объективную сторону противоправных деяний, совершенных физическими, должностными и юридическими лицами.

Исследовав законодательство некоторых европейских стран, мы выяснили, что во Франции уголовные или административные наказания применяются к лицам, занимающим ответственные должности в области защиты или надзора за зданием или объектом, имеющим статус памятника наследия, в случаях, когда по причине халатности в эксплуатации или серьёзного нарушения служебных обязанностей были допущены уничтожение, деградация, искажение или повреждение объекта культурного наследия. За подобные действия французское законодательство применяет в качестве наказания тюремные сроки и штрафы [2].

Изучение правовых рамок применения санкций позволило нам определить, что многие государства применяют наказания за нарушение режима охраны и использования объектов культурного наследия.

В Республике Молдова законодательный орган устанавливает упомянутые факты как нарушение ре-

жима охраны и использования объектов культурного наследия и памятников, возведённых в общественных местах. Они регулируются Кодексом Республики Молдова о правонарушениях. За такие нарушения применяются санкции, предусматривающие штрафы, налагаемые на физических, должностных и юридических лиц [3].

В Румынии предусмотрены санкции по отношению к физическим и юридическим лицам за ненадлежащую защиту объектов культурного наследия, а пределы штрафов регулируются Постановлением правительства. В то же время румынская уголовно-правовая система регулирует наказания в виде штрафа или лишения свободы за «совершение деградации, доведение до состояния, не позволяющего дальнейшее использование или уничтожение классифицированного культурного блага». Санкции также применяются к физическим лицам, которые выполняют работы по консервации или реставрации движимых культурных ценностей, классифицированных без аккредитации и свидетельства о свободной практике, или за несанкционированную деятельность лабораторий или мастерских, выполняющих реставрационные работы или работы по консервации классифицированных культурных ценностей [4].

В том же контексте немецкое законодательство применяет санкции в тех случаях, когда лицо: препятствует органам охраны памятников культуры в процессе организации этими органами мероприятий, направленных на ликвидацию неминуемой опасности, создаваемой памятником культуры; не предоставляет консультации или другую информацию о памятниках культуры или не разрешает органам охраны памятников культуры находиться на земельном участке, где находится памятник, или же не разрешает его осмотр; не соблюдает установленные ограничения относительно использования памятников и территории, на которой они расположены. За подобные нарушения, согласно закону определённой земли (land) [5], сумма штрафов достигает 1 000 000 евро [6] или даже 1 500 000 евро [7]. В то же время, памятники, повреждённые в результате действий, описанных выше, могут быть конфискованы.

С другой стороны, нормативно-правовая база Франции предусматривает наложение штрафа на лиц, нарушающих правила отчуждения здания, внесённого в список исторических памятников, не уведомив будущего покупателя о классификации или внесении объекта в государственные реестры или же в случаях, когда компетентный орган не предоставил необходимые замечания относительно этого объекта [2].

Законодательство Польши также предусматривает, что владелец памятника, который не обеспечивает надлежащей его защиты от повреждений, разрушений или кражи, наказывается арестом, лишением свободы или штрафом. В то же время суд может затребовать от владельца выплаты суммы денег, предусмотренной законом [8]. Нормативная база вышеуказанной страны, аналогично Германии и Франции, возлагает дополнительную ответственность на каждый местный административно-территориальный центр государства (воеводство) за охрану памятников национального культурного наследия. Органы местной администрации как правило подчиняются национальному

общегосударственному законодательству в этой области, однако, в то же время, они могут принимать определённые решения на уровне местных воеводств. Соответствующие решения включаются в планы территориального и областного управления каждого воеводства в отдельности.

В Украине охрана национального наследия осуществляется действием Закона «Об охране культурного наследия», принятого в 2000 году [9]. В то же время, чтобы устранить / снизить уровень проблем сохранения и охраны культурного наследия, 19 июня 2018 года Верховная Рада приняла проект закона №1553 «Об утверждении изменений в Закон Украины об охране культурного наследия», в котором установлены санкции за уничтожение памятников культурного наследия, а также предусмотрено усиление охраны объектов, зарегистрированных в списке Всемирной организации ЮНЕСКО.

Исследования показали, что законодательство всех изучаемых государств, предусматривает санкции за совершение преступлений, предусматривающих разрушение или повреждение памятников истории и культуры, а также природных объектов, взятых под охрану государства. В этом отношении, характер наказания предусматривает как наложение уголовного штрафа, так и неоплачиваемую работу на благо общества и лишение свободы. Их размеры определяются в отдельности каждым государством в соответствии со стоимостью разрушенного или повреждённого объекта наследия. Единственное исключение содержится в румынском законодательстве, Уголовный кодекс которого предусматривает исключительно наказание в виде лишения свободы за уничтожение, деградацию или приведение в негодность предмета, являющегося составной частью культурного наследия, а также за препятствование принятию мер по сохранению подобного предмета [10].

Следует отметить, что очень суровые меры наказания предусмотрены в Уголовном кодексе Франции за разрушение или повреждение здания культурного наследия или движимого объекта, классифицированного или зарегистрированного в соответствии с положениями Кодекса о Наследии или какого-нибудь частного архивного документа, классифицированного в соответствии с положениями того же кодекса [11]. За подобные деяния, французское законодательство предусматривает наказание в виде лишения свободы и штрафа. Сумма штрафа, наложенного судом, может быть увеличена до половины стоимости уничтоженного или повреждённого исторического памятника. В Польше человек может быть лишён свободы за уничтожение или повреждение памятника наследия, даже если преступление было совершено непреднамеренно. В этом случае предусмотрен более короткий срок тюремного заключения, нежели за то же преступление, совершенное умышленно [8].

В другом контексте, законодательство Республики Молдова, Украины и Польши прямо предусматривает административные и уголовные наказания за деяния, вызвавшие в осквернении объектов национально-культурного наследия. В Республике Молдова эта сфера регулируется Уголовным кодексом, предусматривающим ответственность за вандализм, то есть действия, направленные на осквернение предметов,

имеющих историческую, культурную или религиозную ценность, и наложение наказания в виде штрафа или неоплачиваемого труда в пользу общества. В более серьезных случаях национальное уголовное законодательство предусматривает также лишение свободы [12]. Уголовный кодекс Украины регулирует санкции за нарушение законодательства в области охраны национального культурного наследия и предусматривает за осквернение или уничтожение могил неизвестных солдат, памятников, установленных в честь борцов против нацизма в период Второй мировой войны и других памятников, составляющих национальное культурное наследие, наказание в виде лишения свободы [13].

В Польше, уголовно-правовые нормы, в разделе «Преступления против общественного порядка», содержат положения об ответственности за осквернение памятников [14]. Уголовное наказание в виде штрафа или лишения свободы применяется к лицу, виновному в совершении преступления по отношению к памятнику или другому общественному месту, созданному для увековечения памяти о каком-либо событии или исторической личности.

Некоторые государства применяют строжайшие меры наказания неавторизованным лицам, практикующим «черную археологию» при проведении археологических раскопок, с использованием металлоискателей и без соблюдения научных методов и процедур работы. В поисках артефактов так называемые охотники за сокровищами часто разрушают национальные археологические памятники, при этом, объекты движимого культурного наследия, становятся безвозвратно утраченными или поврежденными. Кроме того, данное явление способствует созданию «чёрных рынков» древностей, которые наносят ущерб государству, как в культурном, так и в духовном и экономическом отношении. Преступные деяния, допущенные в процессе практики «чёрной археологии», законодательно регулируются в Украине, Германии и Польше. Законодательство Республики Молдова предусматривает меры защиты археологического наследия, но в нем пока нет механизмов или эффективных законов для наказания за этот вид преступлений, подобно существующим в упомянутых государствах. Например, украинский законодательный орган предусмотрел уголовное наказание в виде штрафа или тюремного заключения для лиц, практикующих «чёрную археологию», то есть осуществление археологических раскопок сторонними лицами с целью обнаружения предметов, которые входят в круг объектов национального культурного наследия. Наказания применяются с лишением или без лишения права занимать определённые должности или выполнять определённую деятельность в течение определённого срока. За те же правонарушения, но совершенные должностными лицами, назначается наказание в виде лишения свободы сроком от 3 до 8 лет с лишением или без лишения права занимать определённые должности или выполнять определённую деятельность сроком до 3 лет.

В настоящее время в Верховной Раде рассматривается новый законопроект о противодействии «чёрной археологии». Таким образом, целью нового законопроекта является приведение украинского законодательства в соответствие с международными нор-

мами и стандартами, а также усилению ответственности в сфере охраны культурного наследия [15].

В Германии к уголовной ответственности в виде тюремного заключения привлекаются лица, занимающиеся незаконными археологическими раскопками с целью нахождения культурных памятников [16], а в Польше за аналогичные преступления применяются наказания, как в виде наложения штрафов, так и в виде лишения свободы. Диапазон возможных санкций варьируется в зависимости от тяжести преступления.

В законодательстве некоторых стран мы также встречаем санкции, в соответствии с которыми гражданам наказываются за невыполнение законных требований должностных лиц из учреждений по охране национального культурного наследия. К примеру, Кодекс об административных правонарушениях Украины предусматривает применение штрафных санкций за неисполнение требований должностных лиц из учреждений охраны культурного наследия относительно устранения допущенных нарушений или при создании препятствий для выполнения их служебных обязанностей. Законы земель Германии устанавливают ответственность за нарушение положений об охране памятников исторического и культурного значения. Согласно этим положениям, считается, что лицо действует незаконно, в случае умышленных или преднамеренных действий, в отсутствие специального разрешения компетентных органов. Также незаконным считается нарушение положений, изложенных в документах, выпущенных вместе с соответствующим разрешением. Согласно правовым нормам Германии, в зависимости от законодательства определённой земли, штрафы могут достигать даже до 1 500 000 евро. В то же время Закон Польши от 23 июля 2003 г. «Об охране и сохранении памятников» [8], аналогично украинскому и германскому законодательству, устанавливает ответственность за несоблюдение предписаний контрольных органов, в отношении выявленных ими нарушений порядка содержания и использования культурных ценностей. Наказания, предусмотренные за такие действия, могут предусматривать как штраф, так и лишение свободы.

В том же духе польское государство применяет штрафы, если лицо не сообщило немедленно руководителю воеводства (войту или мэру города) об обнаружении, во время строительства, раскопок или археологических работ, объектов, которые резонно можно считать составной частью исторических или культурных памятников [8].

Румыния и Польша, имеющие в прошлом прецеденты утраты объектов национального культурного наследия (временно переправленных на хранение за границу или вследствие их захвата во время войны), налагают санкции за несоблюдение условий, предусмотренных международными и национальными нормативными актами в отношении невозвращения в страну объектов наследия в ранее оговорённые сроки. Так, закон Румынии «О защите движимого национального культурного наследия» предусматривает штрафы или лишение свободы за подобные преступления [4].

Польское законодательство квалифицирует эти действия как нарушение норм, касающихся ввоза и вывоза памятников, причём санкции варьируются в зависимости от тяжести преступления от штрафа

до лишения свободы. Тюремное заключение предусмотрено также за нарушение правил вывоза памятников за границу, изъятия памятника без разрешения или отказа в возврате в срок, указанный в разрешении. Суд может принять решение о конфискации памятника, даже если преступник не является его владельцем.

Что касается некоторых конкретных наказаний, с описанием которых мы столкнулись в законодательстве некоторых государств, отметим, что только законодательная база Республики Молдова предусматривает штрафы за выдачу градостроительных сертификатов и разрешений на строительство/снос, влекущие нарушение законодательства и нормативных документов по строительству или причинение вреда культурному, историческому и архитектурному достоянию.

Таким образом, при совершении такого противоправного действия Кодексом о правонарушениях предусмотрен штраф, который может быть наложен на физических, должностных и юридических лиц [3].

Также, румынское законодательство предусматривает санкции за расплавление или изменение в любой форме классифицированных движимых культурных ценностей, находящихся в любой форме собственности у Национального банка Румынии, Государственного валютного управления или других банков. Эти преступления караются лишением свободы [4].

Франция предусмотрела в своих уголовных нормах штрафы для лиц, которые незаконно въехали или поселились в здании, находящемся по охране государства, классифицированном как исторический памятник и находящемся под управлением административных органов власти [11]. Аналогичным образом штрафы налагаются на лиц, въезжающих или селящихся на земле, на которой проводятся археологические раскопки.

В отношении лица, признанных виновными в совершении вышеуказанных деяний, могут быть применены дополнительные санкции, такие как: конфискация найденных предметов, с которыми они были задержаны, или неоплачиваемой работы на благо общества в течение срока, определённого судом, в соответствии с законом.

В то же время только французское законодательство предусматривает санкции за разделение или отчуждение большого набора или одного из предметов набора мебели классифицированной как историческая ценность. Кодекс Наследия [2] в этом случае предусматривает наказание в виде тюремного срока. Такое же наказание применяется к лицам, на которых возложены ответственные функции по сохранению или надзору за зданием или охраняемым объектом, имеющим статус памятника наследия.

В Польше нормативно-правовая база предусматривает четко сформулированные санкции за воспрепятствование работам реставраторов, нарушение правил продажи и хранения памятников, нарушение реставрационных работ, а также правил хранения и консервации культурных ценностей. Эти противоправные действия наказываются: от штрафа и до лишения свободы [8]. Также в этой стране запрещено размещать на памятниках, вписанных в реестр памятников, какие-либо технические устройства, таблички, рекламные объявления, а также надписи. Такие действия также наказываются штрафом [17, с. 82].

Анализируя способы применения мер наказания за несоблюдение законодательства в области охраны национального культурного наследия можно заметить, что положения национального законодательства стран, о которых говорится в настоящем исследовании, предусматривают наказания как административного, так и уголовного характера, однако составы этих преступлений рассматриваются по-разному.

Таким образом, мы подчёркиваем, что самые суровые наказания предусмотрены французским уголовным законодательством и немецким административным законодательством. Также значительные наказания с применением лишения свободы предусмотрены уголовным законодательством Украины, Польши и Румынии.

Одни из самых лёгких административных наказаний за нарушение законодательства об использовании объектов культурного наследия и государственных памятников, предусмотрены в правовом поле Республики Молдова, чего нельзя сказать об уголовном законодательстве страны. В данной сфере предусмотрены уголовные штрафы в случае уничтожения или преднамеренного разрушения памятников истории и культуры или объектов природы, взятых под охрану государства.

Административная правовая база Украины также снисходительна к лицам, нарушающим законодательство об охране культурного наследия. Спектр правонарушений в этой области включает: уклонение от подписания договоров об охране памятников культурного наследия, нарушение правил использования памятника культурного наследия, нарушение режима историко-культурного заповедника, нарушение правил проведения ремонта, реставрации, реабилитации памятника культурного наследия и другие.

За нарушения, совершенные в области охраны культурного наследия, французское законодательство предусматривает значительно более весомые штрафы, хотя по сравнению с законодательством Польши или Германии они менее суровы. В то же время мы отмечаем, что Французские законы предусматривают достаточно жёсткие санкции в отношении государственных служащих, допускающих халатность при обслуживании и защите объектов национального культурного наследия.

К сожалению, не представляется возможным подвергнуть сравнительному анализу многие преступные деяния, содержащие нанесение ущерба предметам охраняемого национального культурного наследия, так как они существуют в правовом регулировании одного государства и отсутствуют в правовом поле другого.

До сих пор существуют пробелы в законодательстве касающегося охраны культурного наследия, Молдовы так и других исследуемых европейских стран. Важно отметить, что некоторые государства всерьёз озабочены проблемой борьбы с «чёрной археологией» и другими незаконными действиями, которые могут нанести ущерб объектам культурного наследия. За подобный «промысел» предусмотрена юридическая ответственность только в законодательстве Германии и Украине. В то же время украинский законодательный орган рассматривает законопроект о противодействии «чёрной археологии».

Висновки

В заключение отметим, что власти упомянутых европейских государств, принимают меры по защите своего движимого и недвижимого национального культурного наследия, применяя их по мере целесообразности в собственных реалиях. В то же время отметим, что в настоящее время самая комплексная нормативная база в этой области существует во Франции и Германии.

Мы считаем, что правовая практика во Франции, предусматривающая применение уголовных или административных санкций (наказание в виде лишения свободы и штрафа) к лицам, несущим ответственность за сохранение или надзор за зданием или объектом, имеющим статус культурного наследия, могла бы быть эффективной применительно к Республике Молдова.

Это положение касательно халатного отношения государственных служащих, которые вследствие грубой небрежности или серьезного нарушения служебных обязанностей допустили уничтожение памятников культурного наследия, по нашему мнению, повысили бы ответственность должностных лиц по защите культурного наследия, в результате чего объекты наследия не подвергались бы деградации или повреждению.

Также заметим, что наказания, предусмотренные законодательством других исследуемых стран, являются гораздо более мягкими в сравнении с возможными преступными деяниями, которые могут быть совершены. Зачастую в процессе оценки культурное наследие не может быть точно оценено по справедливой стоимости, а ущерб от разрушения, повреждения или вандализма оценить ещё сложнее. В контексте последнего аспекта мы заключаем, что некоторые из санкций, введенных в анализируемые нормативные акты вышеуказанных государств, не соответствуют социально-опасному ущербу, нанесённому государству за совершение преднамеренного уничтожения объектов национального культурного наследия.

Література.

1. Каврук В., Постикэ, Г. Охрана национального культурного наследия Республики Молдова. В кн.: Академос, нет. 2 (17), июнь 2010, Кишинев: Издательство AŞM, 2010.
2. Код наследия от 20 февраля 2004 г. В кн.: JORF № 46 от 24 февраля 2004 г., стр. 3707, текст № 44.
3. Противозаконный кодекс Республики Молдова, нет. 218 от 24.10.2008, ст.74 ал. (1) и ст. 177 ал. (2) санкция, измененная LP208 от 17.11.2016. В: Официальный монитор №. 441-451 / 16.12.2016, ст.879; действует с 16.03.17.
4. Закон № 182 от 25 октября 2000 г. об охране подвижного национального культурного наследия, ст. 83, 86,87,88, переиздано в Официальной газете Румынии №. 259 от 9 апреля 2014 г.
5. Denkmalschutzgesetz Gesetz Hessisches vom 28.11.2016. Im: GVBl, 2016, 211 ff., § 28, abs. (2).
6. Denkmalschutzgesetz Rheinland-Pfalz Erlassen vom 23 März 1978. Im: GVBl, 1978, S. 159, § 33, abs. (2).
7. Denkmalschutzgesetz Mecklenburg_Vorpommern (DSchG M-V) vom 6 января 1998, Im: GVOBl. M-V, 1998, с. 12, § 26, абс. (2).
8. Закон от 23 июля 2003 года об охране памятников и уходе за памятниками. В: Законодательный

вестник № 162, пункт 1568 [последнее изменение от 3 октября 2018 года (Законодательный вестник, 2018 год, пункт 2067)].

9. Закон Украины «О культурном наследии от 8 сентября 2000 года. В: Верховный суд радиации (ВВР), 2000, N 39, ст. 333.

10. Уголовный кодекс Румынии №. 286 от 17.07.2009. В: Официальная газета Румынии Часть I, нет. 510 от 24.07.2009, ст. 253, п. (3).

11. Уголовный кодекс Фрейса от 22 июля 1992 года, вступивший в силу 1 марта 1994 года, согласно Закону №. 92-1336 от 16 декабря 1992 года. В кн.: Legifrance NOR: JUSX9200040L, арт. 322-3, пункт 1.

12. Уголовный кодекс Республики Молдова нет. 985-XV от 18.04.2002 г., ст. 221. В кн.: Официальный вестник №. 128-129 / 13.09.2002, с изменениями, внесенными Законом № 184-XVI от 29.06.2006, действующим с 11.08.2006.

13. Криминальный Кодекс України № 2341-III з 1 вересня 2001 року. (Відомості Верховної Ради, 2001, № 25-26, ст.131), ст. 297, ч. 1, 2 [зі змінами і доповненнями станом на 06.06.2019].

14. Polski Kodeks karny z 6 czerwca 1997 r in: Dz.U. № 88 Поз. 553, z 2 sierpnia 1997, data wejścia w życie z 1 września 1998.

15. <https://portal.rada.gov.ua/ru/news/Novosty/Sobshchennyia/157310.html> [Відвідав: 10.07.2019].

16. Абакумов, Р. Г., Чудных, В. В. Зарубежный опыт и сравнительная характеристика законодательных аспектов охраны памятников культуры в России и Германии, БГТ В. Г. Шухова, г. Белгород, Российская Федерация. В: Инновационная Наука, Международный Научный Журнал, № 04-4 / 2017, ISSN 2410-6070.

17. Трещетенкова, Н. Ю., Охрана памятников истории и культуры в Польше. Российская академия наук. Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах, стр. 82. В: Сборнике научных трудов, Москва: Издательство ИНИОН РАН, 2005.

Олександр Корвецькийдоцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.мед.н., доцент**Валерія Мирненко**аспірант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України**РОЛЬ ДЕРЖАВИ В РОЗВИТКУ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ**

Наукова стаття присвячена теоретичному дослідженню ролі держави щодо розвитку медичного туризму в Україні. В роботі визначені основні передумови та проблеми становлення цієї галузі в нашій країні. Проведено аналіз літератури з питань регулюючого впливу держави на розвиток медичного туризму з погляду спеціалістів економічної та юридичної сфери.

Ключові слова: медичний туризм; регулюючий вплив держави; господарська діяльність.

Oleksandr KorvetskyiAssociate professor of Humanitarian and social-political sciences department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Medicine, Docent**Valeriia Myrnenko**PhD student of the Humanitarian and Socio-political Sciences Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine**THE ROLE OF THE STATE IN THE DEVELOPMENT OF MEDICAL TOURISM IN UKRAINE**

Problem statement. Medical tourism, one of new directions of the tourist industry, promptly develops in the world in recent decades. Nowadays, it is already seen the growing number of countries which specialize in providing this type of service, that was caused by economic, social and other advantages. These are not always developed countries, but they are interesting to foreign patients by low-cost of medical care and high quality of providing medical services. Ukrainian medical tourism has recently begun to be the special direction. But there are questions on organization and policy implementation of governmental regulation in this branch of business activity. This is connected with necessity of streamlining of legal framework, economic and organizational basis, infrastructure upgrade, etc.

Analysis of last researches and publications. The research of development problems of medical tourism in Ukraine, its influence on the development of countries and its regions, was devoted many scientific works of domestic authors, such as: V. Baiev, T. Bezverkhniuk, M. Bil, O. Bordun, I. Vakhovych, K. Didenko, V. Zhuchenko, V. Malimon, M. Malska, A. Postianyi, A. Romanova and others. But not all answers to questions on governmental regulation of the development of medical tourism are given in these scientific works.

Nowadays, opinions on organization of medical tourism in the country are contradictory; methodology of strategic development of destinations of this direction is developed insufficiently. Incomplete means of governmental regulation do not allow to perform practically purposeful planning of sustainable development of medical tourism.

The purpose of an article is identification of problems on implementation of the role of the state in the development of medical tourism and definition of necessary changes in regulatory framework, economic and social system in ensuring the regulating influence of the state on this type of business activity.

Statement of basic materials. Nowadays, medical tourism is a specific type of the tourist industry which is between, at first, two various spheres - health care and tourism. Medical institutions of its development are medical centres and companies on providing tourist facilities. This type of tourism already brings a considerable part of profit to the budget of touristically developed countries and is extremely perspective for Ukraine in the question of European integration. Development of this industry will cause socio-economic growth of regions and will improve investment image of the country.

As the main clause of development of medical tourism and its target point in Ukraine is quantity input of foreign tourists that will promote receipt of considerable financial flows to the country, it is necessary to carry out justification of functions of state authorities and their opportunities of regulation of this sphere.

It is noted that medical tourism is the whole system of interrelated main basic and infrastructure institutes of the country which influence on the development of this direction and provide its competitiveness. Special legislation, in many countries, is developed on support of medical tourism, but this sphere practically is outside state policy in Ukraine.

There are organizational and legal problems in the country, that have negative effect on development of medical tourism, because of imperfection of available enactments and absence of follow-up. Nowadays, there is no connection between healthcare institutions and travel agencies that considerably complicates the process of arrangement of the medical direction of the tourist industry. Certain slowdown of development of medical tourism in Ukraine is also connected with low-level of services, old infrastructure. The absence of specialized tour operators leads to cooperation with intermediaries that causes excess expenses and treatment process detention. Concerning public health facilities, one of the main problems is outdated plant, underfunding for acquisition of new equipment and insufficiency of highly professional personnel.

It is also necessary to note that such fixed assets of regulation and influence of the state on activity of menage entities as

licensing, grant of patent, certification, standardization and so forth need details in the context of development of medical tourism.

Conclusions. Medical tourism provides outlook of socio-economic development of the country in tourist and medical spheres, creation of workspaces not only in the sphere of health care, but also in other industries. But real development of medical tourism is possible only with the assistance of the state, in particular, during solutions of following questions: 1. Improvement of normative legal documents with accurate distribution of powers, functions, duties and responsibilities of all participants of development process of medical tourism. 2. Ensuring interaction of the Ministry of Health and the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture, in particular the Department of Tourism concerning development of medical tourism. 3. For the purpose to increase the attention of domestic public and private medical institutions to foreign patients, to develop and resolve organizational and technical issues of accreditation by analogy to JCI and ISO 9001. 4. Solutions of questions of issue of «the accelerated medical visa» to foreign citizens who arrive in Ukraine concerning medical tourism. 5. Creation of a system of medical insurance to people, who receive medical services within and beyond Ukraine. This is connected with risks which can arise during treatment and after it. 6. Creation of conditions for ensuring participation of representatives of Ukrainian health sector during international events of medical tourism for promoting of achievements and opportunities of domestic medicine.

Key words: medical tourism; regulatory influence of the country; business activity.

Постановка проблеми

На теперішній час туристична індустрія є однією з пріоритетних галузей, яка займає важливе місце в економіці багатьох країн світу. Вплив держави на туристичну галузь реалізується через механізми публічного управління, які створюють сприятливе середовище для розвитку туризму в країні [1].

В сучасних умовах дуже швидко розвинувся новий напрям туризму – медичний туризм. Це пов'язано з тим, що з'явилась можливість вибору, в якій країні та в якій клініці лікувати захворювання, робити операцію і проходити реабілітаційно-відновлювальні заходи. Також основою для медичного туризму є його економічна складова. Вважаючи, що в багатьох країнах лікування пацієнту обходиться значно дешевше (майже до 70% витрат), ніж на батьківщині, та рівень медичних послуг значно вище, цей сектор економіки став дуже популярним. Сьогодні вже спостерігається зростання числа країн, які спеціалізуються на наданні цього виду послуг.

В Україні медичний туризм тільки недавно почав складатися в особливий напрямок. Але вже виникли питання щодо формування та реалізації політики державного регулювання у цій галуззі господарської діяльності, що пов'язано з необхідністю вдосконалення нормативно-правової бази, економічних та організаційних засад, підвищення рівня інфраструктури тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем розвитку медичного туризму в Україні, його впливу на розвиток країни та її регіонів, присвячено багато наукових праць вітчизняних авторів, серед яких: В. Баєв, Т. Безверхнюк, М. Біль, О. Бордун, І. Вахович, К. Діденко, В. Жученко, В. Малімон, М. Мальська, А. Постяний, А. Романова та інші. Разом з тим в наукових дослідженнях недостатньо висвітлені питання державного регулювання розвитку медичного туризму.

На сьогодні погляди на організацію медичного туризму в країні є суперечливими, а методологія стратегічного розвитку дестинацій цього напрямку розроблена недостатньо. Недосконалі засоби державного

регулювання не дозволяють на практиці здійснювати цілеспрямоване планування сталого розвитку індустрії медичного туризму.

Мета

Метою статті є виявлення проблем щодо здійснення ролі держави в розвитку медичного туризму та визначення необхідних змін в нормативно-правовому полі та соціально-економічній системі щодо забезпечення регулюючого впливу держави на цей вид господарської діяльності.

Вклад основного матеріалу

Сьогодні медичний туризм є специфічним видом напрямку туристичної індустрії, який межує між двома з першого погляду різними сферами – охороною здоров'я і туризмом, де основними інститутами його розвитку є медичні заклади та компанії з надання туристичних послуг [2]. Але слід зазначити, що за даними ВООЗ, спільне поєднання туризму і сфери охорони здоров'я до 2022 року буде однією з визначальних світових галузей у зв'язку з ростом потреби медичної допомоги, що обумовлено старінням населення планети, негативним впливом екології на імунітет та з збільшенням кількості хронічних захворювань.

Отже, галузь медичного туризму вже приносить значну частину прибутку до бюджету туристично-розвинених країн світу та є надзвичайно перспективною для України на шляху до євроінтеграції. Розвиток цієї галузі зумовить соціально-економічне зростання регіонів та покращить інвестиційний імідж країни загалом [14].

За аналітичним прогнозом Всесвітньої асоціації медичного туризму (ГНТС), Україна є перспективною країною для розвитку індустрії медичного туризму, оскільки має цілу низку передумов, що дозволяють забезпечити подальший розвиток власного сегмента цього напрямку в найближчому майбутньому. Це висока якість послуг у поєднанні з невисокою вартістю лікування; відсутність черг на лікування; безвізовий режим для багатьох країн, вигідне географічне розташування країни з великою кількістю транзитних транспортних шляхів, наявність великої кількості природних рекреаційних ресурсів [6, 9].

В Україну для отримання висококваліфікованої медичної допомоги здебільшого приїжджають пацієнти

з країн пострадянського простору та Близького сходу. За даними Української асоціації медичного туризму (УАМТ), популярними напрямками є: репродуктивна медицина, стоматологія, офтальмологія, естетична медицина, косметологія, пластична хірургія, санаторно-курортне лікування, клітинна інженерія. Медичні заклади для залучення іноземних пацієнтів застосовують три варіанти роботи: самостійне запрошення на лікування, запрошення та сервісні послуги через агентство, особисте направлення іноземним лікарем своїх пацієнтів до лікування на Україні. Висококваліфіковані спеціалісти українських закладів охорони здоров'я конкурентоспроможні у порівнянні з фахівцями провідних медичних центрів країн світу за рівнем знань і навичок [5].

За даними президента УАМТ В. Янишевської, за 2018 рік з приводу лікування нашу країну відвідали майже 65 тис. медичних туристів, що надало прибуток приблизно 162 млн дол., та ще близько 60 млн дол. надійшло за сервісні послуги. На теперішній час приватні та державні заклади охорони здоров'я спрямовують зусилля на удосконалення та адаптацію медичних послуг і сервісу для іноземних пацієнтів, але розвиток сфери медичного туризму неможливий без послідовної державної політики. Разом з тим, в державі мають місце проблеми з розвитком медичного туризму, що пов'язані з недосконалістю або відсутністю організаційно-правових, науково-теоретичних та методичних засад розвитку цієї галузі [12, 13].

Оскільки головною умовою розвитку медичного туризму і його цільовим орієнтиром в Україні є збільшення кількості іноземних туристів, що буде сприяти надходженню значних фінансових потоків в країну, необхідно провести обґрунтування функцій державних органів влади та їх можливостей в регуляції даної сфери.

На думку ряду дослідників (Є.С. Гнедик, 2019; О.Г. Марченко, 2013; В.М. Пашкова, 2006) держава відіграє визначальну роль в створенні умов для розвитку медичного туризму, зокрема, щодо розбудови потужного потенціалу охорони здоров'я країни з чітко сформульованими правилами для підтримки медичного туризму [4, 8, 10].

Відзначено, що медичний туризм – це ціла система взаємопов'язаних основних базових та інфраструктурних інститутів країни, які впливають на розвиток цього напрямку та забезпечують його конкурентоспроможність. В багатьох країнах розроблено спеціальне законодавство щодо підтримки медичного туризму. Так, наприклад, у Туреччині проводиться політика субсидування за лікування іноземних туристів, а у Південній Кореї державні органи беруть на себе відшкодування страхових ризиків по медичному обслуговуванню іноземців [8]. Також варто відмітити систему охорони здоров'я Китаю, яка знаходиться під повним контролем держави, як у державному, так й в приватному секторах. При цьому страхова медицина, що була впроваджена у 2003 році, дозволяє розраховувати на весь спектр медичних послуг на пільгових умовах не тільки громадянам країни, а також іноземцям. Таким чином, у той час як уряди багатьох країн впроваджують національні програми розвитку індустрії медичного туризму та виділяють кошти на його становлення, в Україні ця сфера практично перебуває поза межами державної політики [15].

В країні через недосконалість наявних нормативно-правових актів та за відсутністю механізмів їх реалізації виникають організаційно-правові проблеми, що негативно впливає на розвиток медичного туризму. Крім того, на сьогодні немає зв'язку між закладами охорони здоров'я та туристичними агенціями, що значно ускладнює процес влаштування медичного напрямку туристичної індустрії в нашій країні. Разом з тим, згідно зі ст. 4 Закону України «Про туризм» від 15.09.1995 до міжнародного туризму належить в'їзний туризм, тобто подорож в межах України осіб, які постійно не проживають на її території, але навіть в законі відсутнє визначення самого поняття «медичний туризм».

Певне гальмування розвитку медичного туризму в Україні пов'язано також з низьким рівнем сервісних послуг, старою інфраструктурою [6]. Відсутність спеціалізованих туроператорів призводить до співпраці з посередниками, що обумовлює зайві витрати та затримання процесу лікування. Щодо державних медичних закладів, то однією з головних проблем є застаріла матеріально-технічна база, недостатність фінансування для закупівлі нового обладнання та недостатність високопрофесійних кадрів.

Виходячи з цього, забезпечення медичного туризму, як відзначає Є.С. Гнедик, потребує комплексного аналізу всіх обставин та залучення до використання законодавчих актів, які б регулювали як медичну практику, так і туристичну діяльність. З погляду на це, необхідно звернути увагу на прогалини щодо забезпечення права вибору людини відносно медичної допомоги та отримання якісного туристичного продукту, тому що на теперішній час засоби державного регулювання туристичної діяльності передбачені переважно Законом України «Про туризм», а окремі аспекти – Законом України «Про захист прав споживачів», і все це не працює в єдиному контексті надання туристичних послуг сумісно з медичними [4].

Своєрідний юридичний вакуум в галузі медичного туризму щодо суперечливості нормативної бази, законодавства та відсутності відповідного відомства, як й самого терміну «медичний туризм», гальмує процес розвитку цієї індустрії. Практично не ведеться статистика медичних туристів, що заїжджають в країну, не проводиться аналіз напрямку та потреби медичних послуг [3, 7].

Також потрібно відзначити, що потребують конкретизації, у контексті розвитку медичного туризму, такі основні засоби регулювання та впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання як ліцензування, патентування, сертифікація, стандартизація тощо [10, 11].

Окрім того, слід зазначити, що для розвитку медичного туризму в Україні важливі сприяння і підтримка держави щодо залучення закладів охорони здоров'я до міжнародної сертифікації і акредитації. Створення та вдосконалення системи менеджменту якості за кращими світовими зразками є одним з необхідних інструментів підвищення якості медичної діяльності, що однозначно вплине на міжнародний імідж медичного обслуговування в країні. На теперішній час більш ніж у 80 країнах світу впроваджена акредитаційна система Joint Commission International (JCI), яка є методом оцінки якості та організації медичного обслуговування на міжнародному рівні, та вважається «золотим» стандартом охорони здоров'я. Наявність такого стандарту

свідчить про найвищу якість медичного обслуговування, безпеки пацієнтів, застосування правильних методів лікування та управління в медичній установі. Також слід відзначити, що стандарт ISO 9001 є найкращим загальноновизнаним у світі запобіжним механізмом, який забезпечує якість продукції на всіх етапах її виробничого (життєвого) циклу і сприяє підвищенню результативності роботи закладу. Цей стандарт застосовується більш ніж 190 країнами світу і користується особливою популярністю на території Європейського Союзу, США, Канади, Японії. Передбачається, що медичні заклади з впровадженими системами управління якістю, які вже пройшли сертифікацію та акредитацію, досягають найбільш значного ефекту відносно підвищення категорії якості організації медичної допомоги, тому й більш привабливі для зарубіжного пацієнта.

Висновки

На теперішній час індустрія медичного туризму швидко набирає обертів до збільшення та розповсюдження у світі через високий попит та значну прибутковість медичних послуг на світовому ринку. Одночасно, цей напрям у туристичній та медичній сферах надає перспективу соціально-економічного розвитку держави, створенню нових робочих місць не тільки в сфері охорони здоров'я, але й в інших галузях. Але реальний розвиток медичного туризму є можливим тільки за участю держави, зокрема, при вирішенні наступних питань.

1. Удосконалення нормативно-правових документів з чітким розподілом повноважень, функцій, обов'язків і відповідальності всіх учасників процесу розвитку медичного туризму.

2. Забезпечення взаємодії Міністерства охорони здоров'я та Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, зокрема департаменту туризму щодо розбудови медичного туризму.

3. З метою підвищення привабливості вітчизняних державних і приватних медичних установ для закордонних пацієнтів, розробити та вирішити організаційні та технічні питання акредитації за аналогією з JCI та ISO 9001.

4. Розв'язання питань видачі «прискореної медичної візи» іноземним громадянам, які прибувають в Україну з приводу медичного туризму.

5. Створення системи медичного страхування осіб, які отримують медичні послуги як в межах України, так і поза ними. Це пов'язано з ризиками, які можуть виникнути в період лікування і після нього.

6. Створення умов для забезпечення участі представників сфери охорони здоров'я України в роботі міжнародних заходів з медичного туризму для популяризації досягнень і можливостей вітчизняної медицини.

Література.

1. Басів В. В. Характеристика структурних елементів ринку медичного туризму. Ефективна економіка. 2015. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_3_37.

2. Біль М., Третяк Г., Крайник О. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект): наук. розробка. Київ: НАДУ, 2009. 40 с.

3. Власенко І. В., Мазур С. А. Медичний туризм: світовий досвід, проблеми та перспективи розвитку в Україні: науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехно-

логії імені С.З. Гжицького. Серія: Економічні науки. 2018. Т. 20, № 91. С. 3–8.

4. Гнедик Є. С. Засоби регулюючого впливу держави у сфері медичного туризму. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 3. С. 80–86.

5. Діденко К. Д., Жученко В. Г. Медичний туризм в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Економічні науки. 2016. Вип. 16(4). С. 101–105. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_en_2016_16\(4\)_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_en_2016_16(4)_26).

6. Казакова Н. А., Марушева А. А., Прав Ю. Г., Гулаг А. О. Напрями розвитку медичного туризму в Україні та його вплив на економіку. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2018. № 63. С. 20–34.

7. Лісничка О. М. Правове регулювання медичного туризму в Україні. Вісник ХДУ серія Юридичні науки, 2017. Вип. №3. Том1. С. 99–103.

8. Марченко О.Г. Мировой медицинский туризм смещается в страны АТР. Аналитический обзор. URL: <http://www.science-education.ru/113-11205>.

9. Михайлюк О. Л., Сухіна Л. В. Перспективи розвитку медичного туризму в Одеському регіоні. Економічні інновації: зб. наук. пр. Ін-т проблем ринку та екон.-еколог. дослідж. НАН України. Одеса: ІПРЕЕД НАН України, 2016. Вип. №62. С. 408–416.

10. Пашков В. М. Державне регулювання діяльності у галузі охорони здоров'я. Підприємництво, господарство і право. 2006. № 8. С. 46–49.

11. Пашков В. М. Дозвільний тип правового регулювання у сфері охорони здоров'я. Медичне право. 2017. № 1(19). С. 47–54.

12. Романова А. А. Анализ становления и развития медицинского туризма в Украине в контексте мирового экономического пространства. Проблемы и перспективы экономики и управления, 2017. №1 (9). С. 62–68.

13. Регіональний туристичний продукт: проектний підхід до забезпечення конкурентноспроможності : монографія / за заг. ред. М. М. Іжи, К. Д. Бабона, Т. М. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. 626 с.

14. Рыжкова Е. Медицинский туризм: общая характеристика и правовая регламентация на Украине. Журнал «Legea și viața». 2014. № 4. С. 193–196.

15. Янишевська В. Медичний туризм в Україні: можливості vs реальність. URL: <https://www.vz.kiev.ua/medychnyj-turyzm-v-ukrayini-mozhlyvosti-vs-realnist>.

Olena Makoveieva*Associate professor at the Organizations Management Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Economics, associate professor***Tetiana Tkachuk***PhD student at the Enterprise Economics Department, Odessa National Polytechnic University*

ORGANIZATIONAL-ECONOMIC AND MOTIVATIONAL ASPECTS OF CORPORATE MANAGEMENT

The article considers issues related to the essence of corporate management, the main motivational and organizational-economic mechanisms used in corporate management. The basic conceptual components of organizational-economic and motivational mechanisms are presented with the aim of forming further recommendations on their use in the corporate management at the present stage of the Ukrainian economy development. A model of effective corporate management is also presented in the article.

Key words: corporate management; management efficiency; organizational-economic mechanism; motivational mechanism

Олена Маковецька*доцент кафедри менеджменту організацій
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н., доцент***Тетяна Ткачук***аспірант кафедри економіки підприємств
Одеського національного політехнічного університету*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ І МОТИВАЦІЙНІ АСПЕКТИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

На даному етапі розвитку вітчизняної економіки одним із факторів підвищення ефективності виробництва є створення нових і підвищення дієвості сформованих корпоративних структур. Тому розвиток корпоративного управління займає особливе місце в системі державного і внутрішньофірмового управління.

Метою статті є дослідження організаційно-економічних і мотиваційних аспектів формування корпоративного управління в Україні, його основних концептуальних складових для формування подальших рекомендацій ефективного їх використання на сучасному етапі.

Державне управління покликане координувати фінансові процеси і погоджувати приватні та громадські інтереси. Воно виконується в законодавчій, податковій, кредитній та субвенційній формах.

Корпорація є фундаментальним елементом індустріального порядку. Місце і значення корпорації і корпоративного управління в сучасній системі господарського управління формувалися протягом тривалого часу розвитку промисловості.

Аналіз роботи корпоративних структур показує, що сьогодні без ефективної структури, яка визначає взаємини ради директорів, виконавчого органу та акціонерів, розвиток вітчизняних організацій і економіки в цілому, як нам представляється, буде постійно стримуватися недостатністю капіталу.

Єдиної моделі ефективного корпоративного управління не існує. У кожному конкретному випадку вона розробляється виходячи з особливостей правового та економічного середовища, в якій діє акціонерне товариство.

Авторами представлена одна із можливих моделей ефективного корпоративного управління акціонерним товариством і приклад структури виконавчого органу акціонерного товариства.

Мотиваційний елемент в моделі ефективного управління акціонерним товариством відіграє визначальну роль, так як він передбачає формування відповідного мотиваційного механізму реалізації власності через реальний процес присвоєння доходів, за допомогою їх руху (прибуток, заробітна плата, основний капітал і т.д.).

Товариство з обмеженою відповідальністю повинно мати справедливую і прозору корпоративну структуру. Це реалізується в повній мірі через організаційно - правові та фінансово-економічні елементи представленої моделі ефективного корпоративного управління.

Принципи корпоративного управління передбачають необхідність регулярного і відкритого інформування акціонерів про результати фінансово-господарської діяльності. Основою такого інформування може бути річний звіт виконавчого органу, що розкриває фінансові та виробничі показники діяльності товариства.

Присутність незалежних членів Ради директорів, що користуються довірою інвесторів, особливо важливо для функціонування надійної системи корпоративного управління. Інтереси найбільших акціонерів в Раді директорів представляють спонсовані директори. Для вирішення специфічних питань, що входять в компетенцію Ради директорів, доцільним є створення постійно діючих комітетів. Найбільш поширеними є комітети з аудиту і винагород вищому керівництву.

Підзвітність та інформування акціонерів є найважливішим принципом корпоративного управління.

Основним елементом підзвітності є періодичне подання акціонерам фінансової звітності, що відбиває фінансові результати діяльності та рівень управління активами суспільства.

© Маковецька О. В., Ткачук Т. М., 2019.

Головним елементом всієї системи звітності та оцінки фінансової діяльності є річна фінансова звітність, підтверджена зовнішнім аудитором.

Проведення максимально прозорої і послідовної мотиваційної стратегії за погодженням найбільш відповідальних корпоративних інтересів є одним з основних напрямків активізації розвитку експортного сектора економіки, розвитку міжрегіональних економік, сприяє стабілізації, поліпшення інвестиційного клімату в промисловості України. Формування механізмів мотиваційного впливу визначає шляхи вдосконалення механізму інвестування коштів персоналу в акції підприємства. Така можливість є потужним стимулюючим фактором розвитку підприємства, так як оберігає його фінанси від знецінення, зміцнює його становище, забезпечує зростання добробуту, тісно пов'язану з досягнутими виробничими результатами.

Ключові слова: корпоративне управління; ефективність управління; організаційно-економічний механізм; мотиваційний механізм.

Постановка проблеми

At this stage in the domestic economy development, one of the factors for increasing production efficiency is the creation of new and increased effectiveness of existing corporate structures. Therefore, the development of corporate management of the economy has a special place in the system of state and intra-company management.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Summing up the analysis of scientific literature, we can say that a large number of studies have been carried out by scientific economists, the topic of which is related to the corporate management development.

In Ukraine, various aspects of corporate governance development were dealt with by such specialists as A. Vakulchik, O. Bedzai, E. Korotkova, S. Rumyantsev, E. Palyga, V. Tretyak, V. Evtushevsky and others. On a global scale, research was conducted on various aspects of corporate management by leading foreign economists such as P. Drucker, C. Mayer, J. Keynes, A. Marshall, M. Porter, I. Ansoff and others.

Defining the high value of scientific works devoted to the study of various aspects of corporate management development, it should be noted that the problem has not been studied enough. Therefore, there is an urgent need for a more detailed study of these mechanisms in corporate management.

Мета

The aim of the article is to study the organizational-economic and motivational aspects of corporate management formation in Ukraine, its main conceptual components for the formation of further recommendations for their effective use at the present stage.

Виклад основного матеріалу

Public administration is called upon to coordinate financial processes and to link private and public interests. It is executed in legislative, tax, credit and subvention forms.

The bulk of the issues falling within the competence of state bodies is decided together with corporate governance bodies: joint-stock companies, holding companies, industry associations, industrial groups, etc.

The corporation is a fundamental element of the industrial order, arises with it and exists throughout its dominance, almost in the best way embodying the changes taking place in the economic base of society [1]. According to M. Hammer, today a corporation is more

than a set of processes, more than a set of products and services, and even more than an association of working people; it is also a human community. Like all communities, it cultivates specific culture forms - in this case, corporate culture [2].

The place and importance of corporation and corporate management in the modern system of economic management have been formed over a long period of industrial development. To current date, the main functions of the corporate management body have mainly been determined [3].

An analysis of the work of corporate structures shows that today, in order to further enterprises development and increasing their efficiency, many organizations need to significantly expand the circle of potential investors, primarily large capital investors, in order to attract which it is necessary to master corporate governance procedures adopted throughout the world. Therefore, without an effective structure that defines the relationship between the Board of Directors, the executive body and shareholders, the development of domestic organizations and the economy as a whole, as we see it, will be constantly constrained by lack of capital.

For the stable and successful development of any joint-stock company, the nature of the relationship between its governing bodies and shareholders is of great importance.

In general terms, it is a reporting system to shareholders of persons entrusted with the current management of a joint stock company. At the same time, reporting is understood much broader than just the introduction of financial or accounting documentation.

Corporate management (CM) is different from the management of a joint stock company. The latter is more of an operational activity and is carried out by executive bodies and officials [4].

The system of corporate management defines how shareholders control the work of senior officials, as well as what responsibility these persons bear before shareholders for achieved results. If the activities of the society in which the shareholders have invested are developing successfully, the value of their contribution to equity is steadily increasing. An increase in the value of a deposit is most often expressed and measured by an increase in the price of shares in the market. This question was studied in detail and deeply by R. Braille and S. Mayer [5].

There is no single model for effective corporate management. In each case, it is developed based on the

characteristics of the legal and economic environment in which the joint stock company operates [6]. However, there is a number of common basic elements that ensure proper business management. In Ukraine, they can be applied within the framework of civil law, taking into account the type of joint-stock company.

The figure 1 presents one of the possible models for effective corporate management of a joint stock company in the authors' vision.

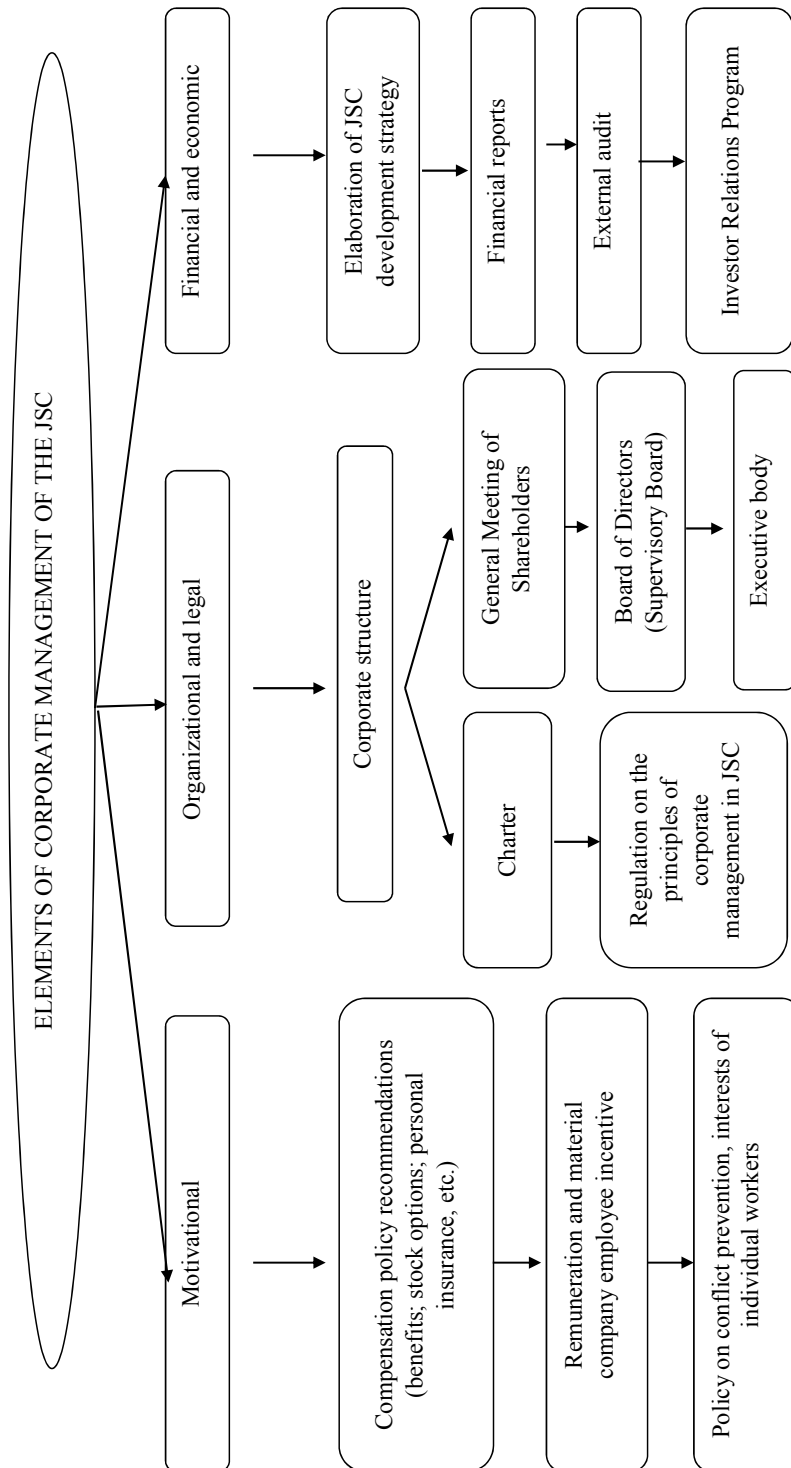


Figure 1 Model for effective corporate management

The motivational element in this model plays a decisive role, since it involves the formation of an appropriate motivational mechanism for the sale of property through the real process of appropriation of income, through their movement (profit, wages, fixed capital, etc.). This is a motivational mechanism for reconciling corporate interests, providing labor motivation based on overcoming the alienation of workers from property and from real power.

The charter of a joint-stock company should fix the role and responsibilities of its governing bodies, as well as shareholders. It is necessary to formulate policies and identify structures that ensure corporate management. All this is advisable to include in the charter of the company or a special provision on the principles of corporate management.

Within the limits of a possible joint-stock company, the company provides all shareholders with equal access to information. A joint-stock company must have a fair and transparent corporate structure.

The more complex the corporate structure, the less it corresponds to the principles of corporate management. For example, a structure in which there are many different types of shares and certain groups of shareholders have disproportionate voting rights or the rights of certain groups of shareholders are significantly limited. Such a structure can hardly be perceived as fair, and it is less attractive to potential investors. A company following the principles of corporate management should provide information on large shareholders, which helps to reduce investors' fears about the company's ties with shadow structures, since such suspicions make difficult access to investment capital.

The General Meeting of Shareholders is the supreme governing body of the JSC. It elects members of the Board of Directors (Supervisory Board); approves annual reports, accounting balances, profit and loss accounts; approves the external auditor; makes changes and additions to the charter; decides on the payment of dividends; solves issues of reorganization or liquidation.

The executive body of the JSC manages current activities.

An example of a possible structure of the executive body of JSC is presented in the figure 2.

The Board of Directors should include several independent members, representatives of large shareholders and two-three representatives of the company's executive body.

The number of the Board of Directors should be optimal for a particular

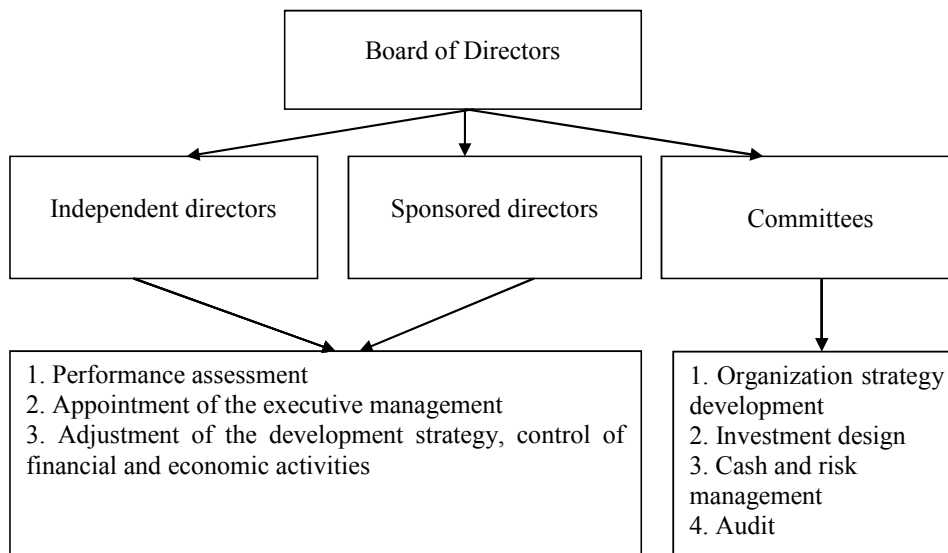


Figure 2. An example of the structure of the JSC executive body

company: on the one hand, it is necessary to present a wide range of opinions and practical experience, and on the other, to prevent unnecessary cumbersome, which can affect the efficiency of the body.

Managerial authority must promptly inform and provide shareholders with all the audited financial statements, thus reporting to the shareholders for the financial performance of the company and the results of asset management.

The principles of CM stipulate the need for regular and open informing of shareholders about the results of financial and economic activities. The basis of such information may be the annual report of the executive body, disclosing the financial and operating performance of the company.

Most portfolio investors, lenders or individual investors are not represented, as a rule, in the Board of Directors. However, all of them must be convinced that the company has an effective and responsible body for managing economic activities.

The presence of independent members of the Board of Directors, trusted by investors, is especially important for the functioning of a reliable corporate management system. In addition, they play a significant role in the work of a number of standing committees of the Council.

The interests of the largest shareholders in the Board of Directors are represented by sponsored directors. Their number and role should be clearly defined in the relevant provision so as not to give the impression that this body works exclusively in the interests of certain shareholders.

To address specific issues falling within the competence of the Board of Directors, it is advisable to create permanent working committees. They consider certain issues and submit recommendations to the Board of Directors. The most common are audit and compensation committees for top management. It is in these committees the experience of independent directors is especially valuable.

The audit committee should be responsible for working with external auditors and the internal audit function.

The top management compensation committee may consider issues related to remuneration of labor, material remuneration (incentive) for certain groups of employees

and company personnel, including payment of bonuses, stock options or pension systems. In addition, the committee submits to the Board of Directors recommendations on compensation policies for members of the executive body.

Accountability and informing of shareholders is an essential principle of corporate management.

Managerial authority is responsible for the efficient use of capital invested by shareholders and ensuring the proper level of profit.

The main element of accountability is the periodic presentation of financial statements to shareholders reflecting the financial performance and the level of asset management of the company.

The main element of the whole reporting and financial performance assessment system is the annual financial statements, confirmed by an external auditor.

In accordance with the legislation, JSCs are required to provide their shareholders with financial reporting prepared in accordance with Ukrainian accounting standards, the accuracy of which has been verified by an external auditor.

Reporting should be submitted regularly at least once a year. It is also advisable to submit interim reports to external auditors in order to carry out separate procedures confirming its correctness.

Relations with investors imply close cooperation between the executive body and shareholders. Certain forms of it – in particular, audited annual reports – are prescribed by law. Other forms are determined independently by the organization.

Висновки

The economy is determined by the development of diverse ownership forms. They determine the motivation system for effective work, contribute to the economic, organizational and social development of production, overcoming crisis phenomena in society as a whole. Corporate management development occupies a special place in the system of the public internal corporate administration.

Carrying out the most transparent and consistent motivational strategy to coordinate the most responsible corporate interests is one of the main directions of enhancing the development of the export sector of the economy, the development of inter-regional economies, and helps to stabilize and improve the investment climate in the Ukrainian industry.

The formation of motivational influence mechanisms determines the ways of improving the mechanism of investing personnel funds in the enterprise shares. Such an opportunity is a powerful stimulating factor for the development of the enterprise, since it saves its finances

from depreciation, strengthens its position, and ensures the growth of well-being, which is closely linked with the achieved production results.

References/

1. Иноземцев В. Творческие начала современной корпорации. *Международные экономические и международные отношения*. 1997. № 11. С. 18–30.
2. Hammer M. Beyond Reengineering. How the Process-Centered Organisation is Changing Our Work and Our Lives. N.Y., 1996. P. 153.
3. Го Цзяфей. К вопросу становления и развития корпоративного управления. *Ефективна економіка*. 2016. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_3_25.
4. Потьомкіна О. В., Чиж Н. М. Дослідження становлення корпоративного управління у вітчизняній практиці господарювання (теоретичний аспект). *Економічний форум*. 2018. № 1. С. 209-213. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor_2018_1_35.
5. Брейли Р., Майерс С. Принципы корпоративных финансов / пер. с англ. Диалектика – Вільямс, 2-е издание, 2019. 576 с.
6. David P. Baron A. Positive theory of moral management, social pressure, and corpo-rate social performance. *Journal of economics and management strategy*. 2009. Vol. 18. №4, P. 7–43.

Володимир Марущак

завідувач кафедри державознавства і права

ОРИДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор

Катерина Бачинська

доцент кафедри державознавства і права

ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

У статті висвітлюються питання функцій державних адміністрацій у регулюванні економічної діяльності. Досліджено вплив державних адміністрацій на функціонування процесу відтворення та визначення потенціалу економічного розвитку в державному регулюванні ринкової економіки. Здійснено аналіз функцій державних адміністрацій у сфері економіки, який показав, що існують значні резерви для підвищення ефективності їхньої діяльності з регулювання економічних відносин. Встановлено необхідність точного визначити економічних функцій і функцій державного управління державних адміністрацій в економічній сфері.

Ключові слова: державні адміністрації; державне управління; функції державних адміністрацій; економічне регулювання.

Volodymyr Marushchak

Head of State Studies and Law Department, ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Full Professor

Ekaterina Bachynska

Associate Professor of State Studies and Law Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

FUNCTIONS OF STATE ADMINISTRATIONS IN THE SPHERE OF ECONOMY

Problem statement and relevance. Modern economic processes have a significant impact on social relations. Traditional approaches to government regulation have exhausted themselves, leading to significant upheavals in socio-economic life. Therefore, there is a need for the state to take measures to stabilize the economy and its sustainable development. State administrations have considerable potential in regulating economic activity in this direction. Their functional content makes it possible to increase the efficiency of state regulation of economic processes.

New approaches to managing economic processes are becoming more relevant. Scholars and government officials are increasingly debating this issue.

Purpose and tasks of the article. The purpose of this article is to reveal the influence of public administrations on the functioning of the process of reproduction and to determine the potential of economic development in state regulation of a market economy.

Exposition of basic material. Today, the question of the essence of the function of state administrations in the sphere of economic regulation is important. In order to determine the functions of state administrations in economic processes, it is necessary to determine, first, what is actually a function and second, to understand the functions of public administration and regulation in the economy. Only then can one focus on which of these functions are inherent in local state administrations. The main normative act that determines the place of state administrations in economic regulation is the Law of Ukraine «On Local State Administrations» of April 9, 1999. However, some researchers believe that this law does not clearly specify what and how state administrations in the economic sphere should regulate. The tasks of state administrations in the sphere of economy, fixed in the Law, do not reflect the reality that exists in reality, since their activity goes far beyond the provisions of the Law of Ukraine «On Local State Administrations».

The state administrations do a great deal of work on infrastructure development in the region, industry, agriculture, transport and other sectors of the national economy. At the same time, this activity is not legally enshrined.

In practice, there is a situation where the President and the Cabinet of Ministers place many complex tasks before state administrations, and it is extremely difficult for them to carry out their activities as a center of economic development of the region, due to lack of authority and appropriate legislative framework. Hence the many shortcomings in the activities of public administrations in the effective regulation of economic relations in the region.

The tasks of local state administrations have formed based on the two components:

- state regional policy in the economic sphere;

- the functions that they should perform based on the economic policy of the state and the objective need to regulate the economic processes in the region as centers of the economic system.

An analysis of the role and functions of public administrations in the sphere of economy shows that there are significant reserves for improving the efficiency of their activities in regulating economic relations.

Conclusions. Thus, it is necessary to define clearly the economic and public administration functions of public administrations in the economic sphere. An important issue is the development of a mechanism for implementing these functions in a territorial context. It is important to define the boundaries of possible and necessary regulation of economic relations by

public administrations. In addition, a prerequisite is a more specific consolidation of the powers of public administrations in the economic sphere and their clear regulatory regulation.

Key words: state administrations; public administration; functions of state administrations; economic regulation.

Постановка проблеми

Сучасні економічні процеси суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи до регулювання державного управління вичерпали себе, що веде до значних потрясінь соціально-економічного життя. Це, в свою чергу, потребує від держави заходів до стабілізації економіки та її сталого розвитку. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підвищити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають державні адміністрації в регулюванні 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 майже не розробляються. Аналіз функцій державних адміністрацій у регулюванні економічної діяльності є недостатньо висвітленим в публікаціях з теорії державного регулювання економіки.

Мета

Метою даної статті є розкриття впливу державних адміністрацій на функціонування процесу відтворення та визначення потенціалу економічного розвитку в державному регулюванні ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу

Нові підходи до управління економічними процесами стають усе більш актуальними і всі частіше обговорюються вченими і представниками органів державної влади. Створення діючих механізмів економічного управління та регулювання повинне підвищити ефективність державної економічної політики і забезпечити відповідне регулювання економічного розвитку. Можливість правильно відповіді на дані проблеми повинно лежати у з'ясуванні того, що здійснює державна адміністрація в економічній сфері, які її функції, можливості й межі регулювання в економічній сфері, наскільки адаптивна природа такої діяльності до економічних процесів.

Таким чином гостро постає питання про сутність функцій державних адміністрацій в сфері економічного регулювання. Для визначення функцій державних адміністрацій в економічних процесах необхідно по-перше визначити, що власне є функцією, а по-друге, зрозуміти функції державного управління та регулювання в економіці. Тільки тоді ми зможемо зосередитись на тому, які з цих функцій притаманні місцевим державним адміністраціям. Ускладнює проблему і те, що не існує чіткого визначення функції, тим більше єдиного вичерпного визначення функції державного регулювання та управління економікою [1, с. 200–201].

Слово «функція», згідно енциклопедичного словника, у найбільш загальному значенні означає зо-

бов'язання виконання визначеної роботи, проявів діяльності, призначення, виконання тощо. [2, с. 1449]. Тобто, під функцією розуміють:

- 1) стійкий спосіб активної взаємодії речей, при яких зміна одних об'єктів заподіює зміну інших;
- 2) роль, що виконується визначеним елементом соціальної системи для здійснення цілей і інтересів соціальних груп і класів;
- 3) залежність між різними соціальними процесами, що виражається у функціональній залежності перемінних;
- 4) стандартизована соціальна дія, що регулюється визначеними нормами і контролюється соціальними інститутами [3, с. 379];
- 5) у філософії: явище, залежне від іншого і яке змінюється поступово за змінами цього іншого явища;
- 6) в математиці: закон, за яким кожному значенню перемінної величини (аргументу) ставиться у відповідність деяка певна величина, а також сама ця величина;
- 7) робота, що проводиться організмом;
- 8) роль, значення будь-чого;
- 9) обов'язки, коло діяльності.

Якщо виходити з цих визначень, то можна вважати насамперед, що функція є процесом, дією, яка має свої зовнішні та внутрішні ознаки, а також може бути роллю, яку виконують одні елементи для інших. Але саме процес, рух, є головною рисою функції. До того ж, функція є процесом трансформації, у якому ми маємо на вході якісь дані, показники, а також якісь бажані результати, до яких має привести функція. Для корекції, впливу на функцію, або безпосереднього управління нею повинні бути створені певні інститути та механізми. Але під кутом зору функції у сфері економіки різні дослідники розрізняють різні поняття функції держави у сфері економіки.

Наприклад, В.Я. Малиновський зазначає, що в управлінні під функцією слід розуміти основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управліннями. Функції управління – основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів [1, с. 200]. Це визначення досить чітко вказує на те, що функція є процесом, який здійснюється керівними структурами та провідну роль функції та її визначення у процесі управління. Водночас, В. Я. Малиновський робить зауваження, що функція управління має подвійну природу. З одного боку вона є процесом, з іншого – вона є роль, яку відіграють суб'єкти державного управління. Проте дане визначення не дає чіткого та повного поняття функції управління, оскільки воно не згадує які саме види діяльності повинно вважати основними. А визначення функції, як основи для формування структури системи робить функцію чимось статичним, незмінним, на той час як функція є динамічною, і рух є головною рисою, яка її визначає. Це суперечить другій частині визначення, що функція є основою для взаємодії компонентів системи управління.

Автори книги «Державне управління: основи те-

орії й організації» пропонують наступне визначення: «Функції державного управління – це роль, що виконує державний апарат (управляюча система держави або її елементи) для того, щоб спонукати, направити, організувати суспільну життєдіяльність (керовані державою об'єкти), зробити на неї вплив для досягнення поставлених цілей.» [4, с. 407]. Однак з таким визначенням не можна погодитися. Перше за все, воно занадто загальне за своїм змістом, на той час як поняття функції повинне бути конкретним. Так, серед визначень функції є поняття ролі, однак поняття функції державного керування в даному випадку не розкривається, оскільки з визначення випливає висновок, що державне управління є наслідком роботи державного апарата. Таким чином, будь-яка діяльність державного апарата стає функцією управління. Розкриваючи функції державного управління через діяльність державного апарату, автори звужують поняття функцій до функціонування державного апарату та здійснення ним регуляторно-управлінських функцій, точніше, одної функції, оскільки поняття ролі та вираженого через неї впливу мають на увазі тільки одне визначення функції, на той час як визначення функції є багатоскладовим і уособлює у собі не одну дію чи захід, а декілька. Інакше кажучи, дане визначення акцентує визначення функції державного управління на ролі, випускаючи з поля зору процес. До того ж, кажучи про спонукання, направлення, організацію та вплив, до безпосередньо управління можна віднести тільки організацію, тому що спонукання, направлення та вплив відносять до непрямих заходів, на той час як поняття управління має у своїй основі частіше безпосередній вплив. До того ж автори визначення виключають з нього управління безпосередньою діяльністю.

У ринковій економіці управління економічними елементами можливе тільки за умови економічної функції. Реалізація економічних функцій державним шляхом, перехід суб'єктів у власність держави неминує приводить до поступової трансформації економіки у економіку адміністративно-командного типу. Крім того, говорячи про поставлені цілі, автори визначення не згадали, яку власне мету має на увазі визначення. Через те поняття цілі є незрозумілим. Поняття «суспільна життєдіяльність» також не виражено в конкретному формулюванні. У цілому, виникає досить розпливчате уявлення про поняття функції державного управління, причому сутність цієї функції не розкривається.

Деякі вчені особливий акцент роблять на тому, що функції державного управління – це частина змісту управлінської діяльності, що характеризуються визначеною самостійністю, однорідністю, складністю і стабільністю владного-організуючим впливом суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значимих потреб об'єкта управління [1, с. 202]. Але це визначення також не відображає змісту функції, оскільки по-перше, зводить поняття функцій до частин управлінської діяльності, в той час як поняття функцій державного управління значно ширше, а по-друге, робить акцент на складових частинах функцій та їх характеристиках замість їх визначення як дій. Крім того, дане визначення не дає розуміння понять «життєво значущих потреб» та самого об'єкта управління.

Власне кажучи, певні науковці взагалі відхиляються від поняття функції державного управління чи регу-

лювання. Прикладом може бути навчальний посібник Л. І. Дідківської та Л. С. Головки [5], у якому є перелік функцій державного регулювання економіки, але поняття самих функцій державного регулювання економіки відсутнє.

Аналізуючи вищезгадані визначення, можна в них знайти спільні риси, а саме:

- функція державного управління є продуктом діяльності управлінського апарату;
- функція державного управління є процесом, який відбувається на об'єктивній основі і підкорений об'єктивним процесам і водночас роллю, яку відіграють суб'єкти державного управління, серед яких знаходяться місцеві державні адміністрації, що вказує на її подвійну роль;
- функції державного управління спрямовані на стимулювання економічних процесів та економіко-соціального середовища, та покликані нівелювати негативні процеси та ізолювати для подальшого демонтажу ті частини економічного середовища, які відіграють негативну роль у формуванні економіки.

Місцеві органи влади відіграють три ключові ролі у економічному розвитку регіону. Перша полягає у забезпеченні керівної ініціативи при формуванні регіональної економічної політики, вироблення стратегії розвитку регіону. У цій ролі здійснюють аналіз існуючого стану розвитку економіки регіону, визначають ключові моменти впливу та формують уяву про майбутні економічні перспективи регіону. Друга роль – в адмініструванні розроблених конкретних програм та проектів розвитку регіону, вироблення конкретних заходів для досягнення поставлених цілей, контроль і реалізація цих заходів для отримання запланованого результату. Третя роль полягає у створенні сприятливого середовища для мобілізації всіх ресурсів економічного розвитку та найбільш ефективного їх використання [6, с. 22]. Але з цих визначених ролей жодну не можна назвати економічною функцією. Формування регіональної політики відноситься до таких функцій, як планування та прогнозування. Друга роль – адміністрування розроблених програм та проектів розвитку зводиться до моніторингу та контролю, і є взагалі суго управлінською функцією і саме тому не може бути економічною. Таким чином, створення сприятливого середовища також є функцією управлінського порядку, оскільки зводиться до акумулювання та перерозподілу економічних ресурсів з метою їх ефективного використання. Тому всі згадані функції неможливо віднести до суто економічних, а можна віднести тільки до управлінських функцій в економіці.

Основним нормативним актом, що визначає місце державних адміністрацій в економічному регулюванні, є Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [6]. Разом з тим, деякі дослідники вважають, що цей закон, стосуючись питань економічного регулювання, досить розпливчато підходить до того, що і як повинні регулювати державні адміністрації в економічній сфері.

Функціонування сучасної економіки передбачає втручання держави в економічні відносини як активного суб'єкта господарювання. Причина цього явища полягає в тому, що є необхідність створювати державні підприємства у тих галузях економіки, що відігра-

ють провідну роль у забезпеченні відповідного рівня національної безпеки країни. До таких галузей відносять оборонну промисловість, залізничний транспорт, зв'язок та деякі інші. Крім того, державні підприємства забезпечують заповнення тих ринкових ніш та напрямків задоволення соціальних потреб суспільства, в яких внаслідок низької норми прибутку (або навіть в умовах повної відсутності прибутковості) підприємства інших форм.

Усі розглянуті види дій у сфері економіки присутні в діяльності державних адміністрацій, оскільки в межах своїх компетенцій вони здійснюють і вплив, і регулювання, і управління, що виходить від характеру взаємозв'язків із суб'єктами, які знаходяться на її території. Тому й у Законі про державні адміністрації варто було б увести не тільки норму про цілі діяльності державної адміністрації, а також норму, яка би визначала способи реалізації цілей і відповідні їм механізми.

Відповідно до мети діяльності державної адміністрації повинні формуватися їхні задачі в економічному середовищі. Згідно ст.2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [6] місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Зафіксовані в Законі завдання державних адміністрацій у сфері економіки не відбивають тієї реальності, що існує в дійсності, оскільки їхня діяльність виходить далеко за ті рамки, що зазначені в ст.2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Навіть сам зміст Закону вказує на те, що на місцеві державні адміністрації покладається завдання щодо регулювання в зовнішньоекономічній сфері, а в обласних державних адміністраціях існують відповідні управління по регулюванню інвестиційної діяльності та інше. Державні адміністрації проводять велику роботу з питань розвитку інфраструктури регіону, розвитку промисловості, сільського господарства, транспорту й інших галузей національної економіки. У той же час ця діяльність законодавчо не закріплена. На практиці складається ситуація, коли Президент і Кабінет Міністрів ставлять перед державними адміністраціями багато складних завдань, а здійснювати свою діяльність як центра економічного розвитку регіону їм украй важко, через відсутність повноважень та відповідної законодавчої бази. Звідси багато недоліків у діяльності державних адміністрацій по ефективному регулюванню економічних відносин у регіоні.

Завдання місцевих державних адміністрацій повинні формуватися на основі двох складових:

- державної регіональної політики в економічній сфері;
- тих функцій, що вони повинні здійснювати виходячи з економічної політики держави й об'єктивної необхідності регулювання економічних процесів у регіоні як центрів економічної системи.

Державна регіональна політика в економічній сфері – це ті напрямки діяльності державних органів управління по забезпеченню економічного функціонування території, що відповідають рішенням задач по їх розвитку. Політика через законодавство формує концепцію державних адміністрацій і їхню структуру, що у стані забезпечити реалізацію політики держави, але політика держави в цій сфері суб'єктивна по своїй природі. Вона формується під впливом різних факторів громадського життя і не завжди прагматична та об'єктивна. Тому в ній можуть міститися корисні за змістом питання, але на практиці для їхньої реалізації не існує відповідної бази. Тому більш об'єктивною стороною формування діяльності державної адміністрації є її функції в економічній сфері. І якщо державна регіональна політика буде відповідати функціям, то вона буде більш зваженою і реалістичною, а діяльність державних адміністрацій - більш об'єктивною.

Функції, які органи державного управління – у тому числі й державні адміністрації здійснюють у сфері економіки – звичайно називають економічними функціями державного органу. Але таке твердження викликає заперечення. Так, економічною функцією державних адміністрацій вважається складання і виконання регіональних програм соціально-економічного розвитку. Якщо замислитись, то мова йде про суто управлінську функцію – планування, що опосередковує через себе економічні відносини. Представляється, що економічна функція – це функція, у якій економіка продовжує себе здійснювати, виконуючи частину функціонування економічного процесу. Так, товаровиробник, виробляючи товари, здійснює економічну функцію – виробничу. Банк також здійснює економічну функцію – акумулювання фінансових засобів і надання кредитів. Тому можна зробити висновок - у сфері економіки є дві функції: економічні функції і функції управління в сфері економіки, що забезпечують її функціонування. Можна також говорити і про третій варіант, коли перша і друга функції поєднанні в єдине ціле. Такою змішаною функцією в діяльності державної адміністрації є бюджетна функція. Бюджет є частиною економічного процесу зв'язаного з перерозподілом фінансових ресурсів. Ця функція представлена у визначеній частині в діяльності тих або інших державних органів. Разом з тим, реалізуючи цю функцію, вони управляють бюджетним процесом, починаючи від розробки бюджету, і закінчуючи його реалізацією. І вже тут ми зіштовхуємося з такими функціями управління, як планування, координація, організація, контроль та інші при домінуючій функції планування. Тому оцінюючи функції в економіці, що визначні в ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», можна вважати, що одні з них є суто управлінські (планування соціально-економічного розвитку регіону), другі – економічні (розробка і виконання бюджету регіону), а інші - змішані, тобто управлінсько-економічні (зовнішньоекономічні).

Державні адміністрації є органами державного управління, тобто для них характерне виконання управлінських функцій, у тому числі й у сфері економіки. Виходячи з запропонованої класифікації, можна затверджувати, що для державних адміністрацій характерна тільки одна економічна функція - складання і виконання бюджету, і при тому ця функція в значній ступені має змішаний характер, а всі інші - це функції управління у сфері економіки. Об'єктом цих функцій можуть бути найрізноманітніші економічні процеси: економічний розвиток, промисловість, транспорт, зовнішньоекономічна, інвестиційна діяльність та інше.

Прикладом з'ясування сутності управлінсько-економічної функції та функції державного управління в економіці може бути монографія «Державне управління: основи теорії й організації», автори якої розділяють економічні функції держави на внутрішньоекономічні й зовнішньоекономічні. До внутрішньоекономічних вони відносять вироблення і координацію державою економічної політики, тобто стратегію і тактику економічного розвитку країни в оптимальному режимі; регулювання відносин між громадянами і їхніми організаціями в економічному житті суспільства. До зовнішньоекономічного відносяться: розвиток взаємовигідного економічного співробітництва з державами і групами держав на міжнародній арені, участь у міжнародному поділі праці, обміні новітніми технологіями, координації товарообігу, розвитку кредитно-грошових зв'язків. Якщо розглянути внутрішні економічні функції держави, то можна зрозуміти, що координація і вироблення державної економічної політики не відноситься до економіки в силу свого визначення. Економічними функціями держави можна назвати тільки ті, через які економіка реалізує себе за допомогою держави, тобто, ті функції, що використовують для свого втілення об'єктивні економічні закони через механізм держави. Координація відноситься до функції управління в економіці, але ніяк не до економічної. Відповідно, регулювання відносин між громадянами і їхніми організаціями в економічному житті суспільства теж не можна віднести до економічної функції. Регулювання відносин у даному випадку є функцією соціальної, регулятивної, а в застосуванні до економічного життя суспільства є функцією керування в економіці.

Що стосується зовнішніх економічних функцій держави, то до економічного можна віднести розвиток кредитно-грошових зв'язків. Всі інші також є або дипломатичними (розвиток взаємовигідного економічного співробітництва з державами і групами держав на міжнародній арені, обміні новітніми технологіями), або до функції управління в економіці (участь у міжнародному поділі праці і координації товарообігу).

Контроль за виконанням документів і прийнятих рішень є невід'ємною функцією управління, необхідним елементом організації управлінської діяльності і важливої складовою економічного процесу. Побудова незалежної держави, створення в ній ринкової економіки неможлива без чіткої державної політики та механізмів її реалізації, одним з елементів якого є державний контроль. Саме тому проблема державного контролю, удосконалення його дієвості особливо актуальна на сучасному етапі. Він виступає запорукою покращання соціально-економічної ситуації як у державі в цілому, так і в окремих регіонах. Основна мета контролю в

соціально-економічному розвитку регіону полягає у дотриманні відповідними органами виконавчої влади, доцільного та економічного витрачання коштів, підвищенню ефективності державного регулювання в цій сфері. Проте на практиці місцева виконавча влада, яка найкраще володіє інформацією про ситуацію, що склалася на місцях, дуже часто не має необхідних контрольних важелів. А це зменшує її можливості при запобіганні у деяких випадках можливим порушенням та зловживанням з боку різних організацій і структур. Виходячи з того, що саме місцеві органи державного управління відповідають за ситуацію у певному регіоні, їм повинні бути надані контрольні повноваження, які повинні бути чітко прописані. Функцією управління є контроль, тобто перевірка діяльності суб'єктів управління. Спочатку державні адміністрації задумувалися, як контролюючи органи і ця функція на сьогоднішній день зберігається для них однією з основних. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» надає широкі повноваження державним адміністраціям по контролю в сфері економічної діяльності. Однак ці повноваження не вичерпуються тільки даним Законом, вони також відображені в підзаконних нормативних актах Кабінету Міністрів щодо тих структурних підрозділів, що входять до складу державних адміністрацій. Контроль, що здійснюють державні адміністрації, переважно стосується тих, хто не підвідомчий їм. Тому можна зробити висновок, що така діяльність носить наглядовий характер.

Найважливішим напрямком контролю з боку державних адміністрацій є контроль за дотриманням законності, згідно Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [6]. У той же час Закон не розкриває механізму здійснення цього контролю, конкретної компетенції державних адміністрацій, форм і процедур відповідальності за порушення законності в економічних відносинах. Усе це повинно знайти відображення як доповнення до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», або у виді відповідних нормативних актів Кабінету Міністрів України.

Однією з основних функцій державного управління є організація. У радянський період органи державного управління використовували організаційну функцію створювали чітку систему управління в сфері економічних відносин. Варто підкреслити, що не саму систему управління, а саме керівництва. Управління і керівництво – це не тотожні поняття, хоча зовні вони дуже схожі. Керівництво припускає жорстко централізовану систему підпорядкування, коли команда, віддана центром повинна виконуватися в точній відповідності з прийнятим рішенням. Це позбавляє всі нижчестоящі рівні можливості маневру, самостійного ухвалення рішення, не враховує особливостей об'єкту регулювання, гарантій суб'єкта управління у відношенні органа, що віддав команду. Управління за своєю природою еластично. Діяльність державних органів, заснована на управлінні, формує мету і задачі для суб'єкта управління, гарантує умови для їхнього досягнення, взаємну відповідальність сторін, самостійність суб'єкту в досягненні цілей і задачі, поставлених перед ним з урахуванням особливостей функціонування об'єкта керування.

Сучасний період розвитку держави повинний використовувати організаційний потенціал діяльності

державних адміністрацій в економічній сфері. Діяльність підлеглих їм структур повинна підтримуватися і стимулюватися. Варто вести пошуки найбільш раціональних структур організації в регулюванні економічних відносин, створюючи умови зацікавленості в них структур бізнесу й інших учасників економічного процесу. У цьому відношенні організація ефективної економіки регіону повинна будуватися на співробітництві, що задовольнило б як державні адміністрації, так і іншу сторону. З цією метою могли б створюватися прозорі і спрощені структури державних адміністрацій, які б сприяли подоланню бюрократичних рогаток для тих, хто дійсно хоче розвиватися і піклуватися не тільки про свій прибуток, але і про державні і регіональні інтереси.

Важливу функцію державного управління є координація. В умовах ринкової економіки роль цієї функції в діяльності державних адміністрацій зростає. Це зв'язано з тим, що абсолютна більшість суб'єктів економічної діяльності не підлегла місцевим державним адміністраціям, що викликає труднощі в їхній діяльності при регулюванні економічних відносин. Адміністративно виконувати те, що необхідно державної адміністрації прямо неможливо, тому у відносинах із суб'єктами підприємницької діяльності необхідно погоджувати свої інтереси з їхніми інтересами. Одним з напрямків координації можуть служити адміністративні договори, тобто договори в сфері управління, що здебільшого можуть застосовуватися між неподлеглими один одному суб'єктами. У науковій літературі питання про адміністративні договори розроблено недостатньо. У практиці дані види договорів застосовуються рідко і не мають розробленої методологічної і нормативної бази. Для державних адміністрацій використання адміністративних договорів є одним з ефективних інструментів регулювання економічних відносин.

Однією з центральних функцій державного управління є планування. Дана функція закріплена за державними адміністраціями згідно ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у вигляді програм соціально-економічного розвитку. Планування дає можливість через прогнозування і програмування не тільки оцінити положення в економіці регіону через визначені проміжки часу, але і побудувати свою діяльність таким чином, щоб цілі і задачі визначеного періоду майбутнього були досягнуті, а також побудувати свої взаємини з іншими суб'єктами управління так, щоб останні були залучені в цю систему і зацікавлені у виконанні програм соціально-економічного розвитку регіону.

Трансформаційні процеси в економіці вимагають використання сучасних видів планування в діяльності державних адміністрацій і до яких варто віднести індикативне і стратегічне планування. Розробка і впровадження цих систем планування далеко відстає від світової практики і навіть від практики країн центральної і східної Європи, які обрали шлях ринкової економіки. Разом з тим, досвід цих країн безумовно підвищив би якість прогнозування і програмування на регіональному рівні. Треба зауважити, що ті програми соціально-економічного розвитку, що розробляються державними адміністраціями, в основі є декларативними, а не системними документами, що практично не роблять впливу на економічний розвиток регіону.

Згідно законодавства, одним з головних завдань місцевих державних адміністрацій є виконання дер-

жавних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншостей – також програм їхнього національно-культурного розвитку. Однак у законі не зазначено, яким чином цього досягнути. Що ж стосується повноважень місцевих державних адміністрацій, те і тут закон не вказує нічого конкретного. Наприклад, місцева державна адміністрація має право розробляти різні програми, але яким чином це необхідно робити? Чи впливає, що для цього створювати спеціальний підрозділ або залучати фахівців зі сторони? У законі не зазначений механізм реалізації повноважень і обов'язків державних адміністрацій. Важко сказати, чи є це позитивним або негативним моментом. З одного боку, відсутність спеціалізованого законодавчо закріпленого механізму дозволяє місцевим державним адміністраціям більш гнучко реагувати на які-небудь зміни, з іншого боку – саме відсутність чітко закріпленого механізму приводить до того, що кожна організація починає створювати програми виходячи зі своїх власних критеріїв доцільності. А це, у свою чергу, приводить до того, що багато програм починають перехреснуватися між собою, отчого їхня ефективність знижується.

Аналіз ролі і функціональної спрямованості діяльності державних адміністрацій у сфері економіки показує, що існують значні резерви для підвищення ефективності їхньої діяльності по регулюванню економічних відносин.

Можна стверджувати, що відсутній системоутворюючий підхід до регулювання економічних відносин з боку державних адміністрацій. В основі блоку регулювання економічних проблем повинна лежати мета, що була б сформульована державою перед державними адміністраціями в рішенні економічних проблем. Наявність постановки цілеутворення в Законі відсутня. Метою ж діяльності державних адміністрацій можна вважати забезпечення співіснування економіки регіону і її розвитку шляхом регулювання або впливу на неї.

Таким чином, необхідно точно визначити економічні функції і функції державного управління державних адміністрацій в економічній сфері. Дуже важливо роз-

Висновки

робити механізм реалізації цих функцій у територіальному розрізі, тому що без механізму їхньої реалізації дані функції залишаться просто абстракціями. Не менш важливо визначити межі можливого і необхідного регулювання економічних відносин з боку державних адміністрацій, оскільки недостатність регулювання як і зайва зарегульованість економічної діяльності ведуть тільки до її гальмування. Необхідно також більш конкретно закріплення повноважень державних адміністрацій в економічній сфері і чітке їхнє нормативне регулювання, що дає можливість діяти в межах закону і на основі закону, а для інших осіб створить більш сприятливі умови співробітництва з державними адміністраціями. Руху в цьому напрямку зміцнить державні адміністрації в ролі центрів державного регіонального регулювання економічних систем.

Література.

1. Малиновский В. Я. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., доповн. та переробл. Київ: АТІКА, 2003. 576 с.

2. Советский Энциклопедический Словарь / глав. ред. А. М. Прохоров. Москва, 1989. 1632 с.
3. Социологический энциклопедический словарь (рус., англ., нем., фр., чеш. языках) / ред. Г. В. Осипов. Москва: издательская группа «Инфо-Норма», 1998. 488 с.
4. Государственное управление: основы теории и организации / ред. В. А. Кобзаренко Москва: Статут. 2000 – 287с.
5. Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки: навч. посіб. Вид. 2. Київ, «Знання-Прес», 2002. 213с.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

Алла Орлова

аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президенті України, начальник відділу аналітичної роботи
та комунікацій апарату Одеської обласної ради

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ДИНАМІКА ЗМІН

Досліджена динаміка змін державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні в історичній ретроспективі. Більш детально аналізується сучасний стан владно-громадських відносин шляхом порівняння Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (Стратегія–2020) зі Стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2012–2015 роки (Стратегія–2015). Проаналізовано передвиборчі програми партій, які увійшли до Верховної Ради України за підсумками позачергових виборів 2019 року, та програму нового Кабінету Міністрів України на предмет наявності в них завдань сприяння розвитку в Україні громадянського суспільства. Надані рекомендації для органів публічної влади різних рівнів щодо вдосконалення політики сприяння розвитку громадянського суспільства та механізмів її реалізації.

Ключові слова: державна політика; інструменти та механізми державної політики; взаємодія влади і громадськості; громадянське суспільство як об'єкт і суб'єкт державної політики.

Alla Orlova

PhD student of Public Administration and Regional Studies Department of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Head of the Department of Analytical Work
and Communications of the Office of the Odessa Regional Council

STATE POLICY TO SUPPORT THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE: THE DYNAMICS OF CHANGE

The state and public authorities at all levels do not ensure the proper implementation of the state policy of civil society development. This is evidenced by the imperfection of legislation in the field of civil society development and the practice of its implementation by public authorities.

Under these conditions, there is a need to transform civil society from an object into a subject of public policy and to define its role in new political conditions.

The purpose of the article is to substantiate the ways and mechanisms of realization by the public authorities of all levels of tasks of the state policy of promoting the development of civil society.

During the research the following tasks were solved:

researches the positions and approaches of scientists in defining the essence and mission of civil society;

shows the dynamics of changes in the state policy of promoting the development of civil society in Ukraine in historical retrospect to the present;

comparing National strategies for promoting civil society development, adopted in 2012 and 2015, with a view to reflecting in them the mechanisms of implementation of the state policy for promoting civil society;

recommendations have been developed for public authorities at different levels to improve the policy of promoting civil society development and mechanisms for its implementation.

Key words: public policy; instruments and mechanisms of public policy; interaction of government and public; civil society as an object and subject of public policy.

Постановка проблеми

В умовах трансформації, яку переживає зараз українське суспільство, перебуваючи під впливом потужних зовнішніх та внутрішніх чинників, особливого значення набуває мобілізація людських ресурсів та консолідація усіх державних та недержавних інституцій.

За цих умов зростає роль громадянського суспільства, яке Дж. Кін (1998) визначає як суспільство, де громадяни, керуючись верховенством права, самоорганізуються для спільного вираження своїх інтересів і відстоювання цінностей [1].

Правовий фундамент для формування громадянського суспільства в нашій державі заклали такі акти,

як Декларація про державний суверенітет України (1990) [2], Акт «Про проголошення незалежності України» (1991) [3] та Конституція України (1996) [4]. Угода про асоціацію між Україною та ЄС закріпила роль громадянського суспільства як одного із ключових суб'єктів євроінтеграції України [5], а Стратегія–2015 [6] і Стратегія–2020 [7], затверджені відповідними указами Президента України у 2012 і 2016 роках, конкретизували пріоритетні напрямки та завдання державної політики у цій сфері.

Однак, як свідчать результати моніторингу реалізації вказаних стратегічних документів [8], держава, органи публічної влади усіх рівнів не забезпечують

належної реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, що обумовлено, на нашу думку, як низьким рівнем виконавчої дисципліни у публічному середовищі, так і певною недосконалістю самих актів, що формують цю політику.

Про погіршення ставлення держави до громадянського суспільства свідчить також зниження Індексу людського розвитку, за яким Україна з 2013 по 2017 рік опустилася з 76-ї позиції на 88-му [9, с. 77].

Разом із тим в Україні протягом останніх років спостерігається активізація громадянського суспільства та перетворення його із суто об'єкта в суб'єкт державної політики, який активно впливає, у тому числі, на зміну політичних еліт. Обрано нового Президента, сформована нова Верховна Рада та Уряд. Народ України своїм волевиявленням виразив надії на кардинальні зміни в державі, які мають відповідати демократичним надбанням Революції Гідності.

Однак, аналіз програм політичних партій, які увійшли до Верховної Ради на дострокових парламентських виборах 2019 року, показав майже повну відсутність у цих партій розуміння важливості співпраці органів влади з громадянським суспільством. На жаль, у Програмі Уряду [10] також немає згадки про такі інструменти демократії участі, як публічні консультації, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори, соціальне замовлення, міжсекторальну взаємодію. Також нічого не сказано, ані про засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, ані про механізми її реалізації.

Вищезазначене свідчить, що держава недооцінює інтелектуальний та організаційний потенціал інститутів громадянського суспільства (ІГС), недержавних аналітичних центрів, які своєю активною діяльністю змушують владу залучати громадськість до процесів прийняття рішень відповідно до стандартів Ради Європи [11] та узгоджувати із цими стандартами законодавство, правила і практики [12].

Для діагностики згаданих негативних процесів у сфері владно-громадських відносин та удосконалення державної політики по відношенню до громадянського суспільства необхідно глибоко вивчати ці процеси і цю політику – як з позиції сьогодення, так і в історичній ретроспективі – з обґрунтуванням необхідних змін у майбутньому.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Громадянське суспільство як соціальна і наукова категорія вивчалось науковцями в різних історичних умовах, з різних позицій, у багатоманітних проявах.

Так, концепт громадянського суспільства є доволі розробленим у зарубіжній та вітчизняній гуманітарній науці. Серед його дослідників – представники різних галузей наукового знання: Дж. Александер, Е. Арато, Дж. Коен, Р. Патнем, А. Карась, А. Колодій, О. Косілова, А. Петрашкін, О. Ременець, В. Степаненко, Ю. Узун.

Питання генезису громадянського суспільства у конституційному праві України досліджували П. Любченко, Г. Берченко, О. Лютюк. Окремі аспекти цієї проблематики також можна зустріти у роботах таких учених-конституціоналістів, як Ю. Барабаш, С. Бобровник, О. Ващук, О. Марцеляк, В. Нестерович, В. Сergyгін, Ю. Тодика, В. Шаповал, А. Янчук.

Дослідження різних аспектів взаємодії ІГС з органами публічної влади та бізнес-структурами знаходимо у працях Н. Аберкромбі, В. Галстона, І. Бекешкіної, Л. Дух, В. Менжуліна, В. Сусака, С. Терно.

Історико-правовому аспекту становлення громадянського суспільства присвятили свої публікації українські дослідники М. Бойко-Бойчук, С. Кириченко, О. Скакун, П. Шляхтун та зарубіжні: Д. Александер, А. Грамші, А. Уейр.

Серед вітчизняних авторів наукових досліджень громадянського суспільства слід також назвати О. Корнієвського, А. Крупника, В. Купрія, Л. Паліводу, Н. Пеліванову, А. Руденко, Т. Сеньюшкіну, Ю. Шайгородського.

М. Канавець проаналізувала сучасний стан розвитку громадянського суспільства в контексті європейського курсу держави та оцінила перспективи удосконалення законодавчих та нормативно-правових актів, які регулюють взаємодію з громадськістю та розвиток громадянського суспільства [13, с. 153].

Дослідники Національного інституту стратегічних досліджень доводять, що українське громадянське суспільство стимулює представників правлячої еліти до проведення системних реформ [14, с. 44].

В. Ісаков вважає, що розвинене громадянське суспільство є передумовою соціальної правової держави, в якому головною діючою особою є громадянин як автономна особа [15, с. 11]. А дослідник О. Корнієвський обґрунтовує тезу, що без реального, розвиненого громадянського суспільства держава неспроможна створити можливості для забезпечення функціонування демократії участі, яка у поєднанні з представницькою демократією є основою успішної модернізації та сталого розвитку держави у цілому [16, с. 56].

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Можна констатувати, що в Україні сформована достатньо повна нормативно-правова база для розвитку громадянського суспільства, основа якої закладена в Конституції України. Чинні акти законодавства регулюють такі форми взаємовідносин між органами публічної влади і громадянським суспільством, як: консультації з громадськістю, звернення громадян, запити на публічну інформацію, електронні петиції, громадські слухання, місцеві ініціативи, громадську експертизу, конкурсну підтримку соціальних проектів ІГС. Однак більшість із цих актів потребують модернізації. Зокрема, це чинні закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи самоорганізації населення» і низка урядових постанов, які регулюють питання створення і діяльності громадських рад, проведення конкурсів проектів ІГС, Типовий регламент місцевої державної адміністрації та ін.

Крім того, залишаються неврегульованими процедури проведення місцевих референдумів, загальних зборів та конференцій членів територіальних громад за місцем проживання, проведення мирних зібрань, мітингів, походів і демонстрацій.

Потребує удосконалення і система стимулювання регіональних і місцевих органів публічної влади, які мають забезпечити реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства на місцях. Ця реалізація гальмується через низький рівень виконавчої дисципліни органів влади та їх неналежну

координацію з боку центральних органів. Нечітко визначена і роль утворених в регіонах Координаційних рад з питань розвитку громадянського суспільства. Вирішення усіх цих питань потребує дослідження та наукового обґрунтування.

Закономірним результатом наявності значних пробілів у реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства є відсутність у структурі Кабінету Міністрів України окремого підрозділу на який були б покладені ці функції.

Виклад
основного
матеріалу

Процес формування української нації супроводжувався появою різноманітних людських об'єднань, які з часом перетворились у суспільні інститути. До таких утворень слід віднести козацтво, братства, інтелігенцію.

Остання, зокрема, грає важливу роль у збереженні історичної пам'яті українців, є ініціатором створення низки об'єднань, які стали прообразом інституцій громадянського суспільства (громад, товариств, тощо). Розбудовуючи громадянське суспільство, вказані суб'єкти формували українську націю, виходячи з того, що український народ є народом демократичних традицій та переконань [17, с. 269]. При цьому система культурно-суспільних цінностей, на які орієнтуються українці, закладаючи підґрунтя громадянського суспільства, має переважно європейський характер [18, с. 289].

Заслугує на увагу періодизація основних етапів генезису громадянського суспільства в незалежній Україні Я. Чистоголяного, який виділяє сім його основних етапів у новітній історії нашої держави [19, с. 111–112]:

1988–1991 рр. – утвердження перших легітимних, орієнтованих на національно-визвольну боротьбу ІГС («Народний Рух України» та ін.) та подолання гегемонії КПРС у Декларації про державний суверенітет України;

1991–1996 рр. – утвердження в незалежній Україні громадянського суспільства в особі політичних партій, громадських організацій і профспілок та закріплення у Конституції України 1996 р. основ його розвитку і функціонування;

1996–2004 рр. – конституційно-правове унормування правового статусу ІГС у спеціальних законах та створення державою правових механізмів залучення громадськості до участі в державному управлінні;

2004–2010 рр. – зміни ландшафту громадянського суспільства та активізація його інститутів під впливом Помаранчевої революції 2004 року;

2010–2013 рр. – посилення регулятивного впливу держави на розвиток громадянського суспільства, формалізація залучення ІГС до участі в управлінні державними справами;

2013–2016 рр. – активізація громадянського суспільства та ініціювання ним Євромайдану 2013 року і Революції Гідності 2014 року, посилення волонтерських, антикорупційних, реформаторських рухів, спрямованих на євроінтеграцію;

2016 р. – донині – прийняття Національної стратегії розвитку громадянського суспільства та мобілізація потенціалу громадянського суспільства на захист територіальної цілісності України, участь ІГС у проведенні правових реформ і протидії корупції.

За даними дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва у грудні 2018 року [20], лише незначна частина громадян вважає себе залученою до активної громадської діяльності, причому цей відсоток протягом 2013–2018 рр. стабільно становить 8–10 %. Разом із тим, з 12 % до 18 % зріс відсоток тих, хто впродовж року займався волонтерською діяльністю. Це свідчить про те, що організоване громадянське суспільство дещо відстає у реагуванні на суспільні події від неформальних рухів та громадських ініціатив.

Однією з головних перешкод на шляху розвитку громадянського суспільства в Україні є низький рівень соціальної активності громадян, який залишається ситуативним, зорієнтованим на конкретну проблему [21, с. 20].

Конституційні підвалини формування громадянського суспільства в Україні закладені у статтях 1, 3, 5, 7, 8, 11, 15, 124, розділах II, III та XI Основного закону України. Першочергові завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства передбачають забезпечення сприятливого політико-правового середовища для його інституціонального розвитку, активне залучення громадян та ІГС до процесів вироблення та ухвалення суспільно значущих державно-управлінських рішень, формування та реалізації державної та місцевої політики.

Надзвичайно важливими кроками у цьому напрямку стали затверджені указами Президента України у 2012 та 2016 роках відповідно Стратегія–2015 та Стратегія–2020.

Так, Стратегія–2015 заклала фундамент державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, але через трагічні для держави події 2014 року вона не була реалізована повною мірою. Натомість, Стратегія–2020 стала більш досконалим нормативно-правовим актом, в якому враховані нові історичні реалії курсу України на євроінтеграцію, але через політичну нестабільність та зміну еліт її реалізація на сучасному етапі набула рис формалізму, фрагментарності і потребує суттєвого вдосконалення.

Не зважаючи на об'єктивні та суб'єктивні перешкоди на шляху повноцінної реалізації зазначених Стратегій обидва документи внесли суттєвий внесок у розбудову громадянського суспільства в Україні. Їх порівняльний аналіз показав, що хоча документи мають однаковий нормативно-правовий статус, але предмет їхнього регулювання дещо відрізняються.

Так, у Стратегії–2015, крім самої стратегії, наводяться першочергові заходи щодо її реалізації, а у Стратегії–2020 додається певний набір механізмів щодо її реалізації.

У Стратегії–2015 року немає чітких завдань, а в Стратегії–2020 завдання конкретизовано по двох суб'єктах реалізації Стратегії: владі і громадськості.

Якщо завдання державної політики Стратегії–2015 базуються на Загальній декларації прав людини, то Стратегія–2020 ставить завдання, зумовлені європейськими правилами на основі принципів, закріплених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

У Стратегії–2015 проблеми наведено в розділі «Загальні положення» дещо розпливчато у той час, як у Стратегії–2020 проблеми виділені в окремий розділ,

який містить факти незадовільного стану справ у громадянському суспільстві.

У Стратегії-2020 зроблено наголос на активній участі держави у процесі розвитку громадянського суспільства, завдяки чому їх синергія має дати потужний поштовх для участі громадськості у вирішенні проблем держави, у тому числі у запобіганні корупції.

Якщо Стратегія-2015 розглядає громадянське суспільство певною мірою як статичну субстанцію, то Стратегія-2020 – як суб'єкта державної політики, який впроваджує нагальні суспільні зміни і належне врядування.

Стратегія-2020 на відміну від попередньої розглядає залучення до процесів формування громадянського суспільства органів місцевого самоврядування.

За результатами вивчення ходу реалізації Стратегії-2020 на регіональному рівні, який виконала ВГО "Асоціація сприяння самоорганізації населення" з використанням Методики багаторівневого бенчмаркінгу, сучасний стан її реалізації в Україні неповною мірою відповідає завданням державної політики у цій сфері [8].

Цей висновок корелює із результатами дослідження, проведеного групою фахівців британського аналітичного центру «Chatham House» на чолі з експертом О. Луцевич в межах Проекту ЄС для розвитку громадянського суспільства в Україні [22].

За три роки, що минули після ухвалення Стратегії-2020, виникла розбалансованість владно-громадських відносин, владні структури майже закрились від контролю з боку громадянського суспільства і стали часто ігнорувати вимоги відкритості та прозорості. Тож, взаємодія влади і громадськості не досягла того рівня взаємовідносин, який передбачає Асоціація про Угоду між Україною та Європейським Союзом. Такий висновок було зроблено на конференції «Партнерство та співпраця між державними органами влади та організаціями громадянського суспільства в Україні: успіхи та виклики» [23].

Створена у 2016 році при Президентові України Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства фактично не працювала. Плани заходів з реалізації Стратегії-2020 приймалися запізно, що негативно впливало на якість їх виконання.

Хоча завдяки постійному тиску на владу з боку представників громадського сектору у травні 2019 року запрацювала онлайн реєстрація громадських організацій – через платформу «Онлайн будинок юстиції». На рівні територіальних громад також відбуваються певні зрушення: впроваджуються механізми місцевої демократії, ухвалюються статuti, громадські бюджети, електронні петиції.

Для того, аби бути надійним партнером держави, громадянське суспільство має розвиватись, а самі ІГС мають бути готові взяти на себе низку важливих функцій, постійно підвищувати свій професійний рівень. А держава має бути готова віддати певні функції ІГС.

З травня 2019 року в Україні – новий Президент, із серпня – нова Верховна Рада, із вересня – новий уряд. Якою буде державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства? За перший період своєї «турборежної» діяльності парламент поки що не прийняв і навіть не розглядав жодного нормативного акту, що стосується удосконалення політики сприяння розвитку громадянського суспільства і забезпечує реальне народовладдя.

Висновки

Аналіз стану реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про неналежний рівень її реалізації державними структурами, а нормативна база лише частково забезпечує необхідні умови для розвитку громадянського суспільства. ІГС розвиваються в Україні скоріше всупереч, аніж завдяки підтримки держави.

За цих умов пропонується:

Верховній Раді України:

- прийняти закони про місцеві референдуми, про загальні збори, конференції членів територіальних громад за місцем проживання, про органи самоорганізації населення у новій редакції;
- пришвидшити процес ухвалення проекту Закону України «Про публічні консультації»;
- передбачити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» обов'язковість ухвалення територіальними громадами своїх статутів, а також порядок створення та організацію діяльності консультативно-дорадчих органів;

Кабінету Міністрів України:

- затвердити порядок здійснення моніторингу реалізації політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- ухвалити Типове Положення про регіональну Координаційну раду;
- доопрацювати Типовий регламент діяльності місцевих органів виконавчої влади;
- - передбачити у щоквартальній звітності ОДА інформацію про реалізацію Національної стратегії;
- переглянути штатні структури ОДА та КМДА, відповідальні за реалізацію Національної стратегії, укріпивши кадрами їхню комунікаційну складову, запровадити у кожному профільному підрозділі ОДА та КМДА інститут відповідальних за комунікацію;

Міністерству освіти і науки України:

Ініціювати внесення до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, спеціальності "Менеджмент неурядових організацій".

Обласним державним адміністраціям та Київській МДА:

- сприяти затвердженню на рівні територіальних громад "мінімального набору правових механізмів місцевої демократії";
- Регулярно проводити семінари і тренінги для представників ІГС для підвищення рівня їх обізнаності та стимулювання активності у процесах прийняття рішень з питань місцевого значення.

Інститутам системи НАДУ при Президентові України: сприяти налагодженню системи громадянської освіти для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та представників ІГС.

Література.

1. John Keane. Civil Society, Definitions and Approaches // The University of Westminster, W1T 3UW, 2009, London, UK. URL: http://www.johnkeane.net/wp-content/uploads/2009/01/jk_civil_society_definitions_encyclopedia.pdf

2. Декларація про державний суверенітет України: прийнята Верховною Радою Української РСР 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
3. Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 р. № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>
4. Конституція України від 28.06.1997. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Ст. 299, 420, 438, 443, 444, 469. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011
6. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012. URL: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14621.html>
7. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
8. Стан та шляхи належної реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на регіональному рівні : Аналітичний звіт / А.С. Крупник та ін. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. 133 с. URL: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1ETfSj9LKKUN8uM-tcCl1uYWakH6l2F0>
9. Дроздова А. Соціальний капітал в контексті розвитку громадянського суспільства. *Політичний менеджмент*. 2013. № 1-2. С. 70–78. URL: http://ipien.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/drozдова_sotsialnyi.pdf
10. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 4.10.2019 р. № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-ix>
11. State of democracy, human rights and the rule of law in Europe (2015) : Report by the Secretary General of the Council of Europe. 87 p. URL: <https://edoc.coe.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>
12. State of democracy, human rights and the rule of law in Europe (2016) : Report by the Secretary General of the Council of Europe. 104 p. URL: <https://edoc.coe.int/en/an-overview/6926-pdf-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law.html>
13. М. Канавець Сучасний стан і перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні та взаємодія органів державної влади з громадськістю. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип.2(55). Ч.1. С.153-168. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitsvo_1/edu_55/fail/18.pdf
14. Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку : аналіт. доповідь / [Яблонський В. М., Андріученко Т. В., Бекешкі на І. Е. та ін.] ; за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко , В. М. Яблонського. Київ: НІСД, 2018. 128 с. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Dopov_Gromadianske_Suspilstvo_druk_01-9151d.pdf
15. Ісаков В. В. Становлення громадянського суспільства: історико-правовий аспект. *Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень*. 2014. №2. С.18–11.
16. Корнієвський О. А. Громадянське суспільство сучасної України: проблемні аспекти розвитку. *Наукові праці МАУП. Політичні науки*. 2017. Вип. 1. С. 56–63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupp_2017_1_8
17. Земський Ю.С. Польська, російська та українська еліти в змаганнях за правобережну Україну середини XIX ст. Хмельницький, 2011. С. 350.
18. Дегтярьов С. І. З історії становлення громадянського суспільства в Україні. *Гілея: наук. вісник*. 2018. Вип. 129. С. 283–290. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2018_129_76
19. Чистоколяний Я. Періодизація основних етапів становлення та розвитку громадянського суспільства в незалежній Україні. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 107–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2016_1_22
20. Громадська активність громадян України. Результати всеукраїнського опитування Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, проведеного у грудні 2018 року. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-aktivnist-gromadyan-ukraini>
21. Н. Бондаренко Становлення громадянського суспільства в Україні. *Теорія та історія держави і права. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. №2. С. 16–22. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2018/02\(97\)/04.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2018/02(97)/04.pdf)
22. Роль громадянського суспільства України в реформах – звіт Chatham House. URL: <https://euprostir.org.ua/stories/133507>
23. Громадський простір. URL: <https://www.prostir.ua/event/natsionalna-konferentsiya-partnerstvo-ta-spivpratsya-mizh-derzhavnymy-orhanamy-vlady-ta-orhanizatsiyamy-hromadyanskoho-suspilstva-v-ukrajini-uspihy-ta-vyklyky/>

Nataliia Pasenko

*PhD student of the Public Administration and local Self-government Department in the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID ID 0000-0003-2556-7372*

INFORMATION TECHNOLOGIES TO PROVIDE SOCIAL EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT DECISIONS IN MULTILEVEL GOVERNANCE SYSTEM

The article examines the possibilities to use modern IT mechanisms in the process of preparation, making and implementation of management decisions in multilevel governance system, clarifies the definition of «social effectiveness of management decisions», presents options for the use of IT mechanisms at the stages of preparation, making and implementation of management decisions with appropriate quality indicators of the decisions.

Key words: effectiveness; social effectiveness; management decisions; quality of management decisions; IT mechanism; multilevel governance.

Наталія Пасенко

*аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики
ОПІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID ID 0000-0003-2556-7372*

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СИСТЕМІ MULTILEVEL GOVERNANCE

Актуальність теми обумовлюється, з одного боку, нагальною потребою впровадження засад multilevel governance у систему публічного управління, що є черговим перспективним кроком на шляху демократизації та підвищення соціальної ефективності системи управління в Україні, з іншого боку – вимогами реалізації державної політики широкої інформатизації суспільства. Усе це вимагає зміни підходів до забезпечення ефективності системи публічного управління в цілому із застосуванням дієвих механізмів інформаційних технологій, які довели свою результативність в усіх сферах управління.

Не зважаючи на те, що проблемам впровадження та реалізації засад multilevel governance в системі публічного управління присвячено чимало досліджень, питання застосування механізмів інформаційних технологій саме з позицій забезпечення соціальної ефективності управління досі висвітлено недостатньо. Це обумовило необхідність систематизації механізмів інформаційних технологій для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень в системі multilevel governance.

Для реалізації цієї мети узагальнено основні засади впровадження підходу multilevel governance у процесі підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень; досліджено можливості сучасних механізмів інформаційних технологій; уточнено визначення поняття «соціальна ефективність управлінських рішень» в системі multilevel governance; визначено варіанти застосування та адаптовано механізми інформаційних технологій для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень в системі multilevel governance.

Визначення системи multilevel governance розкривається як системна композиція інноваційних управлінських підходів, спрямованих на підтримку балансу між її складовими включаючи обов'язкове зменшення ролі держави. Виділено шість управлінських рівнів підготовки та прийняття рішень: наднаціональний, національний, регіональний, субрегіональний, місцевий, локальний. Застосування ІТ-механізмів розглянуто на трьох стадіях життєвого циклу управлінського рішення: підготовки, прийняття та реалізації.

Сучасні механізми інформаційних технологій розглянуто за цільовим та функціональним призначення, а також за ступенем централізації. Детально аналізуються можливості сучасних ІТ-механізмів, визначаються їх роль та значення у процесі забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень в системі multilevel governance. На основі розробленої систематизації стадій та етапів життєвого циклу управлінських рішень пропонуються можливі варіанти застосування механізмів інформаційних технологій на кожному із цих етапів.

Доведено, що комплексне поєднання усіх розглянутих механізмів є необхідною умовою забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень в системі multilevel governance, що підтверджує важливість поставлених в даній роботі науково-практичних завдань та наглядно демонструє актуальність адаптації механізмів інформаційних технологій для цих цілей.

Ключові слова: ефективність; соціальна ефективність; управлінське рішення; якість управлінських рішень; ІТ-механізм; multilevel governance.

Постановка
проблеми

Systematization as well as further use of information technology mechanisms (IT mechanisms) to provide the social effectiveness of management decisions is becoming an increasingly important scientific and practical task. This is due to need to radically reform the public management within the state in accordance with public requests taking into account the peculiarities of multilevel governance system (MLG) and each of its levels.

This statement is based on the following:

- in modern conditions of radical restructuring of all with no exception areas of public life within the state, a process of radical reformation of public management is being carried out. Herewith, since the proclamation of independence of Ukraine, a process of overall change in the governance paradigm as well as a shift of priorities from authoritarian to democratic ones have been taking place. However, such a process still cannot be considered as successfully completed. Introduction of MLG principles to public management is another challenging step towards democratization and enhancing the social effectiveness of the governance system in Ukraine;
- the issues of providing social effectiveness of management decisions are undoubtedly the key factor for effectiveness of public management system as a whole. At the same time, today's challenges as well as systematic informatization of society require changes in approaches to provide such effectiveness using proper IT mechanisms, that have shown their progress in all areas of management.

The aforesaid confirms the relevance of the study as well as the research direction.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

As of today, many scientists and practitioners devoted their studies to current problems of introduction and implementation of MLG principles into the public management system. Among them such Ukrainian scientists as: Solovykh V.P. [11], Ponkin I.V. [8], Kolodiy A. [3], Strezhneva M.V. [12], Nysnevych Yu.A. [6], Smorhunov L.V. [10], Delia O.V. [2] as well as foreign: Rosenau J. N. [19], Hill M. [14], Hoopes P. [14] and others.

At the same time, according to analysis of existing studies in this field, the issue of use of IT mechanisms from the point of view of providing social effectiveness of management is poorly covered in scientific and professional literature, which outlined the purpose of this article.

The purpose of the article is to systemize the IT mechanisms for providing the social effectiveness of management decisions in MLG system.

In order to achieve this goal, the following tasks are to be solved:

- to summarize the basic principles of introduction

of MLG approach in the process of preparation, making and implementation of management decisions;

- to study the capabilities of modern IT mechanisms;
- to clarify the definition of «social effectiveness of management decisions» in MLG system;
- to identify application options of and to adapt IT mechanisms to provide the social effectiveness of management decisions in MLG system.

Виклад
основного
матеріалу

Based on the definition of «governance» given by Delia O. [2], and developing it, we can define MLG as an approach, which represents a systematic composition of innovative management approaches aimed at providing the balance between its components: private sector, public sector and civil society within the organizational structure of the state. Moreover, a prerequisite for effectiveness of MLG approach is reducing of participation of the state and increasing of number and participation of interested parties [2].

Operation of multilevel governance model in the European Union is based on three levels of preparation and making of decisions: supranational, national and regional [13]. Under the conditions of our country this model is supplemented by subregional (district), city and local levels. At all levels, the MLG model assumes making the agreed decisions by public institutions involving the non-state participants.

The European practice of making and implementation of management decisions in MLG system involves three types of decision-making procedures: consultation procedure, approval procedure and joint decision-making procedure [13]. In fact, multilevel governance involves not just simple distribution of powers between different decision-making levels, but rather making the agreed decisions by multilevel non-hierarchical institutions, in particular involving non-state participants.

Based on the statements above, the basic principles of implementing the MLG approach in the processes of preparation, making and implementation of management decisions can be presented as follows (Fig. 1):

At the same time, the subject of this study is to consider the content of IT mechanism. Thus, the IT mechanism refers to the unity of methods, ways and techniques designed to collect, receive, search, process, encode, transmit and store different types of information, as well

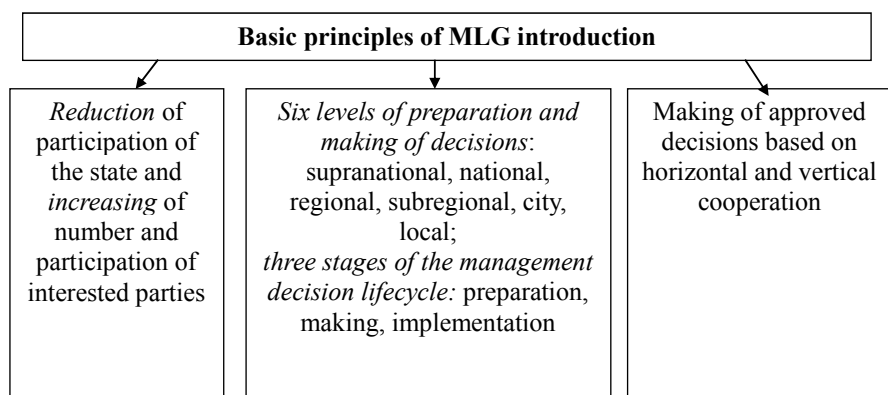


Fig. 1. Basic principles of MLG introduction

as to ensure the communication process in order to meet the needs of users. The whole set of such components is actually an IT mechanism [8].

Classification of modern IT mechanisms is provided in Table 1:

Table 1

Classification of modern IT mechanisms

Criteria	Type
According to the purpose	Mechanisms of openness and transparency; mechanisms of participation; mechanisms of intersectoral cooperation between government, business and public in the process of preparation, making and implementation of management decisions
According to the function	To receive and transmit messages, data, information; to process text and/or numerical information; to process the audio, video and graphic information; to storage the information; to search for information; to provide proper communication between authorities and their employees; to ensure access of public to public information of public authorities; to cooperate with media; to provide services to population, etc.
According to the degree of process centralization	Centralized, decentralized and mixed

The role and importance of modern IT mechanisms in the process of providing social effectiveness of management decisions in MLG system are represented by the advantages that these mechanisms ensure. See Figure 2.

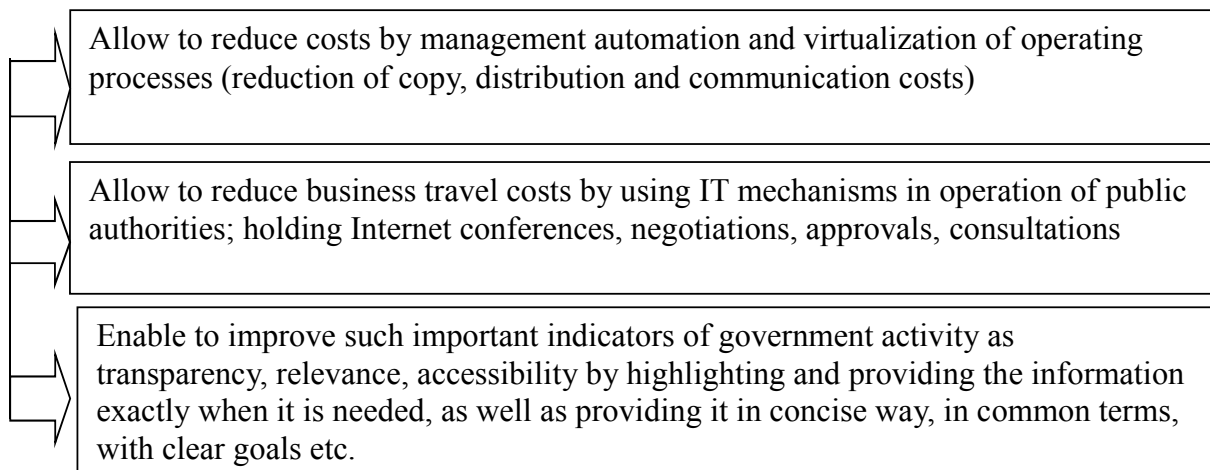


Fig. 2. The role and importance of modern IT mechanisms in the process of providing the social effectiveness of management decisions in multilevel governance system

In the context of this study, the concept of social effectiveness of management decisions is crucial. The term «effectiveness» (from lat. effectivus) in the broadest sense means the ability to produce the target results [1].

In our opinion, the content of effectiveness directly depends on what the term is applied to. From our point of view, the effectiveness of local public authorities should be considered within three aspects, with each of the following specifying the concept of the previous one:

- effectiveness of activity (local authorities, their structural units);
- effectiveness of management system (local authority's systems in relation to the object of management: branch, field, type of activity, territory, etc.);
- effectiveness of management decisions made and implemented by the authority.

Thus, within the first aspect effectiveness reflects the success of activity of the authority as an organization, the

conformity degree of activity results to the initial tasks. In this regard, the effectiveness in the first aspect can be divided into internal (management of own resources and possibilities) and external (use of external resources and possibilities) [7].

In both variants, activity can be defined as the ratio of the results achieved (activity performance) and the resources expended.

As for the public authorities, the activity results of relevant authorities are to be evidenced by improvement of quality and standard of living of population, reduction of mortality, rise in births and increase of real incomes of population, improvement of development indicators of object of management.

Resources spent on achieving these results should be considered as budget public authority costs, human and administrative resources, other resources used to provide state (municipal) services [4].

Within the second aspect, management effectiveness is meant as the «result of management».

Many authors believe that the effectiveness of management is the «performance of organization management», which is in turn a consequence of ability of authority leaders to achieve the goals.

A number of economists also believe that management effectiveness is a function of two variables: administrative costs and results of management activity, that are reflected in changes of indicator values by which the status of the object of management is estimated.

Within the third aspect the level of effectiveness is the most important quality characteristic of management decisions made by authority. When evaluating the effectiveness of management decisions, it is necessary to provide the synthesis of economic and social aspects, which is especially important for public authorities [4]. Herewith, the evaluation of management decisions effectiveness is not the purpose itself, but the method to identify the background for improving the effectiveness of management in general.

Therefore, it can be stated that effectiveness in broad context, in particular the context of this study, can be interpreted as the degree of compliance of activity results with the targeted task. However, when it comes to social effectiveness of local authorities, these details provide for certain features:

- first, a clear focus on meeting the needs of society;
- secondly, it is about the tasks entitled to local authorities;
- third, it is worth to reflect the activity results by not only quantity indicators of activity but also by quality ones, that reflect the satisfaction degree of population basic needs resulted from activity of local authorities.

Taking into account mentioned above, we can determine the following indicators of the effectiveness of management decisions in the multilevel governance system: level of their scientific validity; the best local and foreign experience; economic costs associated with the development of decisions; number of professionals involved in the development and implementation of decisions; degree of risk by achieving the result of management decision. As a result, the conformity of authorities activity results with the assigned task is evaluated.

It should be noted that this list of indicators covers various forms of effectiveness in MLG system.

Let's consider IT mechanisms that should be used to provide the social effectiveness of management decisions, taking into account operation peculiarities of each MLG level. This takes into account such basic principles of MLG as reducing participation of the state and increasing the number and role of interested parties involved in all levels of preparation, making and implementation of management decisions.

Based on systematization of phases and stages of management decisions lifecycle, suggested by A. Krupnik [5], we propose the following applications of IT mechanisms at each of the stages (Table. 2).

Висновки

Another subject of research is the reconciliation of interests of parties involved, who make decisions at different levels of MLG system by

means of modern IT mechanisms, both horizontally and vertically. In general terms, in order to provide the social effectiveness of management decisions in MLG system the IT mechanism includes the following components:

1. Information and communication environment, the main task of which is to create and support the activities of external and internal communication routes as well as to provide the access to information resources.

2. Monitoring of problematic situations based on both objective and subjective information, that resulted from input information analysis and the main task of which is to identify the priority problems.

3. Information and documentation services aimed at ensuring the sufficient quality level of decisions made by means of: recording, analyzing and providing the management entity with actual information in a proper format regarding the current, target and forecast status of management objects and environment; obtaining and providing management with analytical, regulatory and scientific-methodological documents; providing access to documentary databases.

At each level of management decision, the IT mechanism may have different functions that can be summarized as follows:

1. Situation and system analysis. Provides the necessary quality level of decisions made by means of extension of analytical and prognostic procedures while processing the information related to situations in external and internal environment as well as assessment of consequences of decisions made.

2. Support for preparation process of management decision. Provides the necessary quality level of decisions made by supplying the information on similar problems solving cases and analytical processing of information, support for comprehensive expertise of management decisions.

3. Support for decision-making process. Provides the necessary level of decisions background as well as conformity of decisions through the application of procedural and content aspects of panel discussion and decision-making.

4. Support for activity management of the authority itself. Provides the necessary level of summary indicators of public authority effectiveness by means of information service for internal management functions and by means of automation of internal management basic procedures.

A complex combination of all mechanisms considered is a prerequisite for ensuring the social effectiveness of management decisions in MLG system, which confirms the importance of scientific and practical tasks set out in this study and clearly demonstrates the relevance of adapting of IT mechanisms for these purposes.

Potential directions for further research in this area are:

- substantiation and development of recommendations for implementation of modern IT mechanisms in MLG system in order to align interests at different MLG levels and establishing of horizontal and vertical cooperation between them in order to increase the total social effectiveness of management solutions;
- development of procedures and criteria for calculation of quality indicators of management decisions based on assessment of their scientific

**Application of IT mechanisms at stages of preparation, making
and implementation of management decisions**

Levels of management decisions							
Supranational			National	Regional	Subregional	City	Local
Phase	Stage	Name of stage	Examples of IT mechanisms used				
I. PREPARATION	1	Problem detection and diagnostics	Automated analytical and communication systems (AACS) for analysis of citizens' appeals («Elektronny kontakt tsentr»), geographic information systems («Mapa zvernen», «Informer», «Tsilodobova varta»), «Elektronni petytsii», online surveys that allow to identify and diagnose possible problems				
	2	Formulating restrictions and criteria	Data AACS (“Registry of Regulatory Documents - Vidkryti dani «Open data”, Opendabot System, ProZorro, Automated Resources Management System), that allow to explore the legal framework, to evaluate the resource potential, to get the structured information according to different search criteria				
	3	Identification of alternative ways	Management Decision Making Support Systems (MDMSS), that allow to make the analytical processing of input information depending on the desired final result and to offer several alternative decisions				
II. DECISION-MAKING	4	Evaluation of alternative ways	MDMSS, that by different mathematical methods (forecast method, regression method, etc.) and by certain criteria allow to evaluate alternatives				
	5	Choosing the best option	MDMSS, based on comparison of alternatives allow to choose the optimal solution for particular conditions, minimizing the biased influence of decision-makers				
	6	Drawing up of decision	Electronic Document Management Systems (EDMS), that by means of preparation of document templates and developed rational procedures, provide the opportunity to draw up, agree, discuss in public, propose for consideration and make decisions (collectively or individually), register the decision				
III. IMPLEMENTATION	7	Administration of decision	EDMS, which provides for the publication of management decisions and address delivery to executors; communication systems with the public (official sites, informers, etc.) that provide awareness of executors about the decision in order to take appropriate actions, including counseling and training				
	8	Control (internal/ external)	EDMS, geographical information systems («Mapa zvernen», «Tsilodobova varta»), systems for managing interaction with executors and residents, together with services quality evaluation systems, that provide external and internal control both on the implementation of decision itself and consequences of its implementation				
	9	Evaluation of decision effectiveness	Management systems for cooperation with residents including services quality evaluation system; SPPURs that provide feedback and by means of key criteria and indicators allow to analyze the impact, social and economic effectiveness of management decision				
	10	Adjustments	MDMSS, EDMS that allow to review the target goal achievement ways; to adjust the alternatives, criteria and indicators; to set new goal, to prove new solutions				

validity, commitment to use the best local and foreign experience, costs associated with the development of decisions, the number of specialists involved in development of decisions, the degree of risk by achieving the result of management decisions and, ultimately, on assessment of their social effectiveness.

References.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. VIII, 1728 с.
2. Делія О.В. Governance як концептуальний підхід до розуміння публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=869>

3. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. *Демократичне врядування: наук. вісник*. 2012. Вип. 10. С. 1–22.
4. Криворучко О. О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Державне управління: наук. праці*. 2017. Вип. 286. Том 298. URL: <http://official.chdu.edu.ua/article/download/130354/125995>
5. Крупник А. С. Впровадження державно-управлінських рішень в умовах демократизації публічної влади // *Управління сучасним містом*, 2006. № 3-4/7-12 (23–24). С. 3-14. URL: https://www.libr.dp.ua/text/USM2006_3_4.pdf
6. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: моногр. Київ: МАУП, 2003. 568 с.
7. Павлов Д. М. Ефективність системи органів державного управління: поняття, умови та критерії оцінки. *Наук. вісн. Нац. академії внутрішніх справ України*. Київ: НАВСУ, 2003. № 1. С. 217–223.
8. Пасенко Н. Систематизація існуючих механізмів ІТ для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень. URL: <http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2019/04/Zbirnik-tez-dop.-6-mizhnarodnoyi-nauk-prakt-int.-konferentsiyi.pdf>
9. Розенау Дж. Н. Управление без правительства: порядок и изменения в мировой политике. URL: <http://www.worldpolit.ru/>
10. Сморгун Л. В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «e-government» к «e-governance». URL: <http://old.conf.infosoc.ru/2005/thes/68.pdf>
11. Солових В. П. «Good governance» як одна із сучасних моделей державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2010. Вип. 1. С.112–121.
12. Стрежнева М. В. Структурирование политического пространства в Европейском Союзе (многоуровневое управление). *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. №12. С. 38–49.
13. Шевчук Б. Концептуальні основи європейського врядування. *Ефективність державного управління: зб. наукових праць*. 2012. Вип. 30. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&z21id=&image_file_download=1&image_file_name=PDF/efdu_2012_30_10.pdf
14. Hill M., Hupe P. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. L.: Sage Publication, 2003. P. 98.

Ольга Псарьова*аспірантка кафедри проектного менеджменту**ОРІДУ НАДУ при Президентіві України***ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

У статті досліджуються та висвітлюються питання, проблеми публічного управління в сфері медичного туризму, інвестиційної привабливості регіону щодо розвитку медичного туризму, особливості, тенденції галузі в перспективі на майбутнє в умовах децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: медичний туризм; регіон; розвиток; публічне управління; державна регіональна політика; стратегічне управління.

Olha Psarova*PhD student, Project Management Department,**ORIPA NAPA under the President of Ukraine***PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF MEDICAL TOURISM
IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE**

In the article issues of public management are investigated and highlighted in the field of medical tourism, investment attractiveness of the region in the development of medical tourism, features, tendencies of the industry in the future.

Problem setting. Medical tourism in the world is a profitable and dynamic industry that stimulates the development of various related sectors of health and tourism in accordance with targeted national, regional and local programs. Deepening of processes of decentralization in management, regulation of socio – economic development of regions, formation of socially oriented market economy, ensuring of stability in the state are all priorities of the state level. There are problematic issues despite the large amount of research which needs to be solved. There are normative acts that contribute to the development of the medical tourism market in Ukraine and meet European standards, there are public management mechanisms of the development of the tourism and recreational sphere of the region, which must be improved.

The purpose of the article is a systematic analysis of the influence of the state on the medical tourism industry development, in particular during the implementation of numerous reforms in the unstable economic and political situation in Ukraine. Explanation and improvement of management development in the medical tourism system in Ukraine.

One of the priorities of the state regional policy in Ukraine is to eliminate as much as possible the imbalance of socio-economic, humanitarian development of the regions and to promote the balance of territories, more efficient use of the economic potential of the regions, their competitiveness and investment attractiveness, which will help to prevent aggravation of political and social problems. Foreign investments are attracted through the creation of special economic zones, with a specific preferential time of economic activity, which stimulates investment in the economy of these territories and regions. Good public administration, that is, «the open influence of government-mandated institutions on the relationship between the state, local self-government, business and population to reconcile their interests and maximize benefits» is one of the main factors in the development of medical tourism.

In recent years, local and regional self-government bodies, as well as supranational governments, have been actively involved in regional development processes. Local community initiatives that represent the interests of specific communities and regions are also being activated. The central government develops and coordinates regional policy and does not implement it locally. Recently, the country has taken important steps in terms of decentralization of powers.

In Ukraine, health care standards are quite high and meet the requirements of national ones, but the threat to the development of medical tourism may not be fully revealed the potential of this type of activity on an international scale, advertising, infrastructure, unmanageable insurance market of medical services.

Continued scientific research on this issue will further improve the level of medical services and the quality of life of the population of Ukraine and other countries, including improving public administration in the field and cross-spectral cooperation at various levels. Enhancing the rights and autonomy of the regions in addressing economic and social issues, efficient use of territorial resources, the development of mutually beneficial interregional economic relations, the development of public-private partnerships, stimulating the development of medicine, the latest technologies in the industry, infrastructure – all these must be taken into account for further development.

Ukraine has a high potential of medical, wellness and recreational resources, competitive advantages in terms of prices, can become one of the world leaders in medical tourism.

Key words: medical tourism; region; development; public administration; state regional policy; strategic management.

Постановка проблеми

Медичний туризм у світовій практиці є прибутковою та динамічною галуззю, яка стимулює розвиток різних суміжних секторів медичної та туристичної діяльності згідно з цільовими державними, регіональними та місцевими програмами. Поглиблення процесів децентралізації в управлінні, регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, становлення соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпечення стабільності в державі – все це пріоритетні завдання державного рівня. Існують проблемні питання, незважаючи на велику кількість досліджень, які потребують вирішення. Існують нормативні акти, які сприяють розвитку ринку медичного туризму в Україні та відповідають європейським стандартам, існують механізми публічного управління розвитком туристично – рекреаційної сфери регіону, які потребують вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

М. І. Долішний приділяє велику увагу програмно-цільовому методу управління розвитком територій та регіонів, аналіз досліджень Кифяка В. Ф, Гулич О. І. вказує на суттєві передумови розвитку медичного туризму в Україні. Слід звернути увагу на наукові праці К. Д. Бабова, І. К. Бабової, Т. А. Золотаревої, В. В. Стаблюка, Т. М. Безверхнюк, які займалися питанням розвитку державної системи медичної реабілітації в Україні та розвитком галузі медичного туризму.

Мета

Метою статті є системний аналіз впливу держави на розвиток галузі медичного туризму, зокрема під час проведення багаточисельних реформ у нестабільній економічній та політичній ситуації в Україні; пояснення та вдосконалення управління розвитком системи медичного туризму в Україні.

Виклад основного матеріалу

Президентом України підписано Указ «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»» 12 січня 2015 року. Визначено цілі, напрями та пріоритети розвитку держави. Відповідно Стратегії, що спрямована на досягнення європейських стандартів життя, одним з основних напрямів діяльності держави поряд з національною безпекою та обороною, оновленням влади та децентралізацією є охорона здоров'я. Передбачено врахування основних європейських принципів належного врядування. Виконання реформ і програм можна оцінити за 25 ключовими показниками. Визначено чотири основні вектори сталого розвитку країни.

Вектор «Розвиток країни» передбачає 26 реформ та програм.

Вектор «Безпека держави, бізнесу та громадян» передбачає втілення 9 реформ та програм.

Вектор «Відповідальність і соціальна справедливість» передбачає втілення 14 реформ та програм (децентралізація та реформа місцевого самоврядування, реформа регіональної політики, реформа системи соціального захисту, реформа системи охорони здоров'я, програма здорового способу життя та довголіття, програма популяризації фізкультури та спорту та інш.).

Вектор руху «Гордість за Україну в Європі та світі» передбачає 13 реформ та програм (програма попу-

ляризації України в світі, програма створення бренду «Україна», програма розвитку інновацій, реформа державної політики у сфері науки та досліджень, програма розвитку туризму та інш.).

Формування довіри до України є головною метою популяризації країни в світі. Позитивний імідж європейської, конкурентноспроможної, демократичної держави йде на користь політичним і економічним інтересам України. Програмою зазначено підсилення інституційної спроможності для здійснення міжнародних стратегічних комунікацій, об'єднання зусиль органів влади, бізнесу та суспільства (де кожна сторона має свою зону відповідальності) для просування України в світі.

Створення прозорості та відкритої, ефективної структури публічної адміністрації з застосуванням е-врядування має бути результатом реалізації реформи державного управління, яка спрямована на вироблення і реалізацію цілісної державної політики.

Одними з головних напрямів реформ у галузі охорони здоров'я є підвищення відповідальності громадян за власне здоров'я і забезпечення вибору постачальників медичних послуг з відповідною європейською якістю, орієнтація на пацієнта; створення бізнес – дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я [10]. Здійснення реформ, їх якість та швидкість залежить від механізмів і інструментів публічного управління.

Право на охорону здоров'я кожного, незалежно від громадянства, гарантує Конституція України – основний Закон України. Згідно з ст. 283 Цивільного кодексу України охорона здоров'я забезпечується системною діяльністю державних та інших організацій, передбаченою Конституцією України та законом.

У ст. 36 Основ законодавства України про охорону здоров'я передбачається наступне: громадяни України можуть направлятися для лікування за кордон у разі необхідності надання того чи іншого виду медичної допомоги хворому та неможливості її надання в закладах охорони здоров'я України.

Державні органи зобов'язані сприяти виїзду громадян України за кордон і перебуванню там в період лікування.

Порядок направлення громадян України за кордон для лікування встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1079 «Про забезпечення організації направлення громадян України для лікування за кордон» затверджено Порядок направлення громадян України для лікування за кордон.

Згідно з підпунктом 16 пункту 4 Положення, МОЗ відповідно до покладених на нього завдань координує та здійснює методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій.

Разом з тим, пунктом 5 Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 року № 887, встановлено, що основним завданням структурного підрозділу є забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території.

На департаменти та управління охорони здоров'я обласних, Київської міської державних адміністрацій покладається обов'язок підготовки належного пакета документів, визначених у пункті 3 Порядку, та інші

функції, передбачені Порядком, з метою направлення громадян України за кордон для лікування [5].

В XXI сторіччі медичний туризм перетворився в окремий вид туристичної індустрії. До 2022 року туризм та охорона здоров'я мають стати провідними галузями світового господарства, за прогнозами Всесвітньої організації охорони здоров'я.

Медичний туризм – діяльність, яка пов'язана з організацією медичного обслуговування пацієнтів далеко за межами їх постійного проживання [11].

Стрімкий розвиток індустрії медичного туризму в останні 10 років обумовлений кількома причинами: зростання вартості лікування в країнах з розвинутою економікою; поява нового сегменту споживачів медичних послуг, які воліють поєднувати якісне лікування за низькими цінами, з можливістю отримання яскравих вражень від подорожей в інші країни; неможливість оперативного отримання необхідної медичної допомоги (листи-очікування) в країнах Європейського Союзу та в країнах Близького Сходу; відсутність в низці країн світу якісної медичної допомоги та відповідних технологій лікування та діагностики [11].

Чинниками перспективності країни для медичного туризму виступають: рівень розвитку медицини, медичних технологій тощо; вартість діагностики та лікування; розвиток транспортного та готельного секторів; рівень мовної інтеграції в країні; законодавча база; імідж держави; локалізація країни на мапі світу.

Завдяки географічному розташуванню України, клімату, наявності природних лікувальних джерел, медичним установам з якісним передовим медичним обладнанням, кваліфікованому персоналу з багатовіковим досвідом відбувається розвиток галузі медичного туризму [13].

Ринок медичного туризму представляє собою систему економічних відносин з приводу купівлі – продажу медичних і оздоровчих послуг та організації подорожей з метою їх отримання [8, 9]. Основною характеристикою сучасної дійсності є гостра нестача правильної і перевіреної інформації, важливої для прийняття управлінського рішення. Через неповноту, відсутність або неточність інформації, через присутність великої кількості некоректних, застарілих даних, значно знижуються адекватність складання довгострокових прогнозів і стратегічних планів розвитку ринку медичного туризму. Тим більш важливим є зараз вміння проводити маркетингові дослідження з метою отримання необхідного обсягу точної інформації, знання їх технології та організації.

Розвиток сфери медичного туризму за кордоном підтримується трьома державними органами: міністерствами охорони здоров'я, туризму та економічного розвитку. Існує перелік нормативних актів, які сприяють розвитку ринку медичного туризму та відповідають європейським стандартам. Урядами багатьох країн залучено до співпраці страхові компанії, медичні туристичні агенції, державні та приватні лікувально-профілактичні заклади, з метою розвитку постійно зростаючої та дуже прибуткової сфери. Через неможливість безпосереднього отримання медичних послуг споживачами, існують посередники надання таких послуг. Механізмів впливу на діяльність посередницьких структур в Україні не існує, ціновий аналіз послуг закордонних медичних закладів має досить розмитий

характер (ціновий розбіг має велику амплітуду), системи контролю якості надання медичних послуг та якості лікування в інших країнах наших громадян не існує [9; 14].

Кабінет Міністрів України ухвалив стратегічний документ – план заходів щодо реалізації розробленої Мінекономрозвитку Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року. Він містить низку напрямів створення сприятливого середовища для його розвитку, розширення доступу до фінансування, спрощення податкового адміністрування, популяризацію підприємницької культури та розвиток підприємницьких навичок, підвищення конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу малого і середнього підприємництва [6]. У зв'язку з медичною реформою має місце збільшення кількості приватних медичних підприємств, які потрібні для медичного обслуговування населення на високому рівні. Також розвивається державно-приватне партнерство, яке є інструментом регіонального та місцевого розвитку.

Одним з пріоритетних завдань державної регіональної політики в Україні є максимальне усунення диспропорції соціально-економічного, гуманітарного розвитку регіонів та сприяння збалансованості територій, більш ефективного використання економічного потенціалу регіонів, їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості, що допоможе запобіганню загострення політичних, економічних та соціальних проблем. Залучаються іноземні інвестиції завдяки створенню спеціальних економічних зон, з специфічним пільговим режимом економічної діяльності, що стимулює інвестування в економіку цих територій, регіонів. Регіон – це система зі своєю історією, культурою, мовою, умовами та рівнем життя населення, внутрішніми зв'язками та зв'язками з зовнішнім середовищем, зі своїми функціями, які обумовлені структурою. Економічні цілі сталого розвитку регіону мають походити від соціальних цілей, які обумовлюють соціальний розвиток. Рівень життя населення можна проаналізувати з відкритої статистичної інформації, вона невідома, населення бідніє, загальний рівень хвороб та патологій поширюється та має тенденцію омолодження, існує територіальна диспропорція медичних закладів та установ, які надають медичні послуги та діагностику населенню, інфраструктура багатьох територій не відповідає загальноприйнятим європейським нормам та стандартам. Ці чинники сприяють зростанню інтересу до внутрішнього медичного туризму, у межах кордонів держави.

Належне публічне управління, тобто «відкритий вплив наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів та максимізації вигод» – один з головних чинників розвитку медичного туризму [4].

До інституційного забезпечення «системи державних і недержавних організаційних структур, які створені на різних управлінських рівнях й реалізують свої рішення за допомогою методів, що належать до їхніх повноважень» [1] включено: Державний фонд регіонального розвитку, завдяки діяльності якого відбуваються зміни у фінансуванні проектів регіонального розвитку, які відбуваються на конкурсній основі, проекти мають спільний вектор з регіональною стратегією

розвитку та планами заходів щодо їх реалізації; Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку, яка забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади із залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до спільного узгодження галузевого розвитку регіонів з стратегічними завданнями державної регіональної політики; агенції регіонального розвитку; офіси реформ, за допомогою діяльності яких відбувається прискорення процесу децентралізації, впроваджується більш швидкими темпами електронне управління, надається інформаційна допомога та організаційна стосовно створення територіальної основи місцевого самоврядування; Рада регіонального розвитку. Існує інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, який виявляється у нечіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, що закріплені законами та Конституцією України, відбувається дублювання, конкуренція компетенційних повноважень, неузгоджених рішень. В Україні також має місце об'єднання територіальних громад, що водночас і ускладнює ситуацію, і полегшує її.

У процесах регіонального розвитку активну участь в останній час беруть органи місцевого і регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління. Також активізуються ініціативи місцевих об'єднань громадян, які представляють інтереси конкретних громад і регіонів. Центральний уряд розробляє і координує регіональну політику, а не реалізує її на місцях. Останнім часом країна зробила важливі кроки у плані децентралізації повноважень.

Оскільки Україна обрала курс Євроінтеграції, дуже важливим є досвід інших країн ЄС, де відбувається активний розвиток інтеграційних процесів, «Європа національних держав» трансформується у «Європу регіонів». Існує стратегія «Європа -2020», у основі якої є конкретні та злагоджені дії як на рівні ЄС і національному, так і на рівні країн – членів ЄС. [7]

Основні принципи розвитку регіону відображено в регіональних стратегіях, які мають середньостроковий період, тобто 5 – 7 років; вони повинні відповідати напрямкам розвитку держави, що зазначені у стратегіях державного масштабу, вищої ланки. Недоліками регіональних стратегій на теперішній час є надмірна деталізованість одних та більш декларативний характер інших, іноді статичний та негнучкий, що проявляється у складності використання для формування та планування заходів щодо реалізації на інших рівнях та на місцях. Стратегічне управління відбувається через деталізацію, тобто стратегічне планування, передбачення варіацій; розподіл ресурсів, швидку адаптацію до постійно виникаючих змін як зовнішніх, так і внутрішніх, вирішення конкретних завдань, здійснення яких вирішує проблеми і дозволяє досягнути стратегічних цілей. Цілеспрямованість, безперервність, обґрунтованість, системність, комплексність, послідовність етапів, циклічність, результативність та ефективність – завдяки цим основним принципам стратегічного управління можливо досягнути високі результати найбільш ефективним способом. Важливо оцінювати ступінь досяжності критеріїв, які встановлені (економічні, соціальні, екологічні показники).

Від державних службовців, які є організаційними, мотивуючими та контролюючими елементами розвитку держави, залежить соціально-економічний розвиток. Показником професіоналізму є ефективне функціонування органів державної влади. В умовах економічної нестабільності та політичної недоскопалості, під час реформ, зокрема в період реформування у галузі, дуже складно забезпечувати ефективне управління установами охорони здоров'я, підвищувати якість надання медичних послуг, задовольняти потреби населення в цих послугах, накопичувати організаційний та трудовий потенціали [12].

В країнах з розвинутою економікою медичні послуги мають достатньо високу вартість. Медична страховка жителів країн не компенсує витрати на лікування хронічних захворювань, протезування, оперативні втручання. Медичного втручання доводиться довго чекати, в країнах існують листи – очікування. Деякі країни мають заборони та обмеження, а деякі – взагалі не мають якісних технологій лікування та діагностики [11].

Напрямами, які є привабливими у нашій країні для іноземців – це стоматологія, офтальмологія, пластична хірургія, естетична медицина, косметологія, клітинна інженерія, стовбурові клітини; санаторно-курортне оздоровлення та реабілітація [13].

Користуються можливістю поєднання медичного обслуговування, відпочинку та оздоровлення і жителі нашої держави. Основними напрямками є Туреччина, Греція, Польща, Ізраїль, Латвія та Литва, Білорусь, Індія, Таїланд [8].

Для охорони здоров'я важливо протидіяти попиту на товари та послуги, шкідливі для здоров'я. Це вимагає цілеспрямованих зусиль. Наприклад, кампанія проти поширення сигарет, спиртних напоїв, наркотичних засобів, що викликають звикання, надзвичайно корисна для суспільства і повинна стимулюватися громадськими структурами. Завдання маркетингу (протидія) при нераціональному попиті – переконати прихильників чогось відмовитися від своїх звичок, поширюючи страхітливі відомості, різко піднімаючи ціни, обмежуючи доступність товару або послуги [3].

Використання неперевічених процедур робить лікування не ефективним, а в деяких випадках завдає шкоди (нестандартні методи лікування стовбуровими клітинами, вживання наркотиків з недоведеною ефективністю, деякі косметичні та пластичні хірургічні втручання).

У державах, що розвиваються, витрачаються державні кошти на розвиток медичного туризму, але їх не вистачає для жителів периферичних регіонів, що зашкоджує здоров'ю місцевому населенню.

Через помилки та несумлінність лікарів можуть з'явитися ускладнення; на жаль, пацієнти не мають інформації щодо правових гарантій, відповідно до законодавства тієї країни, де відбувається лікування. Стандарти лікування можуть суттєво відрізнятися навіть всередині однієї країни, а існуючі стандарти не мають системи контролю їх виконання. У багатьох країнах відсутня гарантія якості лікування на державному рівні.

Глобальний ринок медичних послуг належним чином не регулюється, хоча характерним є формування національних систем охорони здоров'я в розвинених країнах, які дуже відрізняються між собою. Законодавча база кожної країни має свої відмінності.

Для вирішення цих проблемних питань потрібна обов'язкова Міжнародна акредитація медичних установ, але немає єдиних стандартів для акредитації, а кількість акредитаційних організацій постійно збільшується; правових механізмів, як зробити акредитацію обов'язковою, не існує [2].

В Україні стандарти медичного обслуговування досить високі та відповідають вимогам національних, проте загрозою для розвитку медичного туризму можуть бути не до кінця розкритий потенціал цього виду діяльності у міжнародному масштабі, реклама, інфраструктура, некерованість страхового ринку медичних послуг.

Висновки

Продовження наукових досліджень за даною проблематикою сприятиме подальшому покращенню рівня надання медичних послуг та якості життя населення України та інших держав, у т.ч. за рахунок вдосконалення публічного управління у цій галузі та міжгалузевої співпраці на різних рівнях. Розширення прав і самостійності регіонів щодо вирішення питань економічного і соціального характеру, ефективне використання територіальних ресурсів, розвиток взаємовигідних міжрегіональних економічних відносин, розвиток державно-приватного партнерства, стимулювання розвитку медицини, новітніх технологій в галузі, інфраструктури – все це повинне бути враховане для подальшого розвитку.

Україна має високий потенціал медичних, оздоровчих і рекреаційних ресурсів, конкурентні переваги за ціновими параметрами, може стати одним із світових лідерів медичного туризму.

Література.

1. Біль М.М. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект): дис... канд. держ. упр. Львів, 2010. 23 с.
2. Лікування за кордоном. Етичні питання медичного туризму. URL: <http://www.med-visit.com.ua/healthcare-abroad/obzornye-stati/eticheskie-voprosy-meditsinskogo-turi>.
3. Маркетинг медичних послуг Д. І. Кіча, А. В. Фомина. Основи економіки та фінансування охорони здоров'я. URL: <http://medbib.in.ua>.
4. Мельниченко О. А. Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2017. №1.
5. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://moz.gov.ua/likuvannja-za-kordonom>.
6. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua>.
7. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в європейському Союзі. Віче. URL: <http://www.viche.info/journal/1022>.
8. Перший незалежний фармацевтичний бізнес-портал. URL: <http://pharma.net.ua/analytic/analysis/19185>.
9. Регіональний туристичний продукт: проектний підхід до забезпечення конкурентноспроможності: монографія / за заг. ред. М. М. Іжї, К. Д. Бабова, Т. М. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. 626 с.
10. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: <http://nbuviap.gov.ua>.
11. Центр медичного та репродуктивного права. URL: <http://www.medlawcenter.com.ua/ua/99/648.html>.
12. Чухно, І. А. Професійна компетентність керівника в сфері охорони здоров'я в сучасних умовах. Формування національної лікарської політики за умов впровадження медичного страхування: питання освіти, теорії та практики: матеріали III Всеукр. наук.-освіт. Internet- конф., (Харків, 12 бер. 2015 р.) Харків, 2015. С. 218–219.
13. Ефективна економіка:електрон. наук. фахове вид. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3891>.
14. Medical Tourism: Update and Implications Report – Deloitte. URL: www.deloitte.com/.../center-for-health-solutions/health/55d9f278c.

Микола Смоквін

здобувач кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТІЙКИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА, В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Публікація присвячена аналізу впливу процесу децентралізації та формування органів місцевого самоврядування нового базового рівня на становлення та розвиток сільської спільноти і сільських територій; визначенню інноваційних організаційно-правових механізмів державного управління в контексті їх практичного застосування до процесу сталого розвитку сільських громад та сільських територій. Пропонується проект моделі синхронізації та адаптації реформи державного управління, створення спроможних об'єднаних територіальних громад з процесом сталого розвитку українського села.

Ключові слова: інноваційні механізми державного управління; стійкий розвиток; синхронізація та адаптація реформ.

Nikolay Smokvin

Applicant of the department of state studies and law

ORIPA NAPA under the president of Ukraine

IMPLEMENTATION OF INNOVATIVE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE UKRAINIAN VILLAGE UNDER DECENTRALIZATION AND FORMATION OF AMALGAMATED LOCAL COMMUNITIES

The publication is devoted to analyzing the impact of the decentralization process and the formation of a new basic level of local self-government on the formation and development of the rural community and rural territories. Decentralization of public authority is considered a key factor in building a democratic, right and social state, since decentralized public authority is objectively close to the population and guarantees them the opportunity to participate in solving political, economic, social, social and everyday problems. Considering Ukraine's European aspirations, an important component of this process is the development of local self-government, which is in line with the provisions of the European Charter of Local Self-Government.

The territorial community is a new subject of local self-government. Many scientific works discuss the theoretical understanding of the concept of "territorial community" and its essence. A territorial community is a self-organizing body of government created on the basis of a decision of the population of a certain administrative-territorial unit. The main purpose of creating a territorial community is communication, education, production and more. The creation of such a territorial community has not only ancient historical traditions in Ukraine, but also a natural character.

The innovative organizational and legal mechanisms of public administration in the context of their practical application to the process of sustainable development of rural communities and rural territories have been identified. In order to effectively manage the process of reforming public authorities in rural areas and in view of the difficult situation that has developed in the countryside in recent years, it becomes necessary to introduce non-standard, innovative organizational and legal and other mechanisms of public administration to ensure the further sustainable development of rural areas. These innovative mechanisms include the full public policy cycle. It provides for consultation with stakeholders (relevant professional associations, profile experts and researchers, public sector representatives) already at the stage of discussing the political reform agenda proposed by policy makers. Such meaningful consultations not only improve the quality of development of draft decisions, but also enhance the legitimacy of the proposed changes. The benefits of a full-blown public policy mechanism include the prevention or minimization of resistance to reform.

The draft model of synchronization and adaptation of the public administration reform, creation of able united territorial communities with the process of sustainable development of the Ukrainian village is proposed.

Key words: innovative governance mechanisms; sustainable development; synchronization and adaptation of reforms.

Постановка проблеми

Перерозподіл владних повноважень, делегування деяких функцій управління органам місцевої влади потребує не тільки заходів законодавчого та організаційного характеру, а також залучення громадських інституцій до повного циклу їх впровадження. Створення об'єднаних територіальних громад

як нового базового рівня місцевого самоврядування стикається з організаційно-кадровими, фінансовими, психологічними та іншими проблемами. Вкрай важливою є синхронізація в організаційному та правовому сенсі дій органів публічної влади, громадських та професійних організацій для досягнення кінцевої мети,

© Смоквін М. В., 2019.

створення сільської громади, спроможної самостійно вирішувати питання розвитку території проживання.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Дану проблематику під різним кутом зору та у різних контекстах в своїх наукових роботах розглядають провідні вітчизняні науковці, такі як Н. Александров, В. Бакуменко, М. Іжа, М. Попов, С. Попов, Л. Приходченко, Т. Пахомова та багато інших, але, на жаль, з боку держави відсутній комплексний підхід щодо використання наукових здобутків щодо практичного вирішення проблем сталого розвитку села в цілому.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Наукові підходи до запровадження організаційно-правових механізмів сталого розвитку українського села як засобів забезпечення системного покращення умов життя людини 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.

Мета

Визначити інноваційні механізми державного управління та їх практичне застосування до процесу синхронізації та адаптації адміністративно-територіальної реформи з розвитком українського села.

Виклад
основного
матеріалу

В статті 132 Конституції України наголошено: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [10].

Децентралізація публічної влади вважається ключовим фактором у розбудові демократичної, правової та соціальної держави, оскільки децентралізована публічна влада об'єктивно наближена до населення й гарантує можливість участі у вирішенні політичних, економічних, громадських, соціальних та побутових проблем. Враховуючи європейські прагнення України, важливою складовою цього процесу є розвиток місцевого самоврядування, що відповідає положенням «Європейської хартії місцевого самоврядування». Основний принцип розвитку місцевого самоврядування, що його визначено в Хартії, сформульовано наступним чином: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [9].

Реалізація основного принципу Хартії в розвинених європейських державах, в яких розвиток місцевого самоврядування з впровадженням принципів децентралізації влади має багаторічну традицію, завжди сприяв вирішенню питань, які пов'язані з розвитком депресивних територій, багатоукладністю суспільного життя та багатонаціональним складом населення, що є актуальним для нашої держави.

Сформована в Україні централізована модель регіональної політики наразі практично вичерпала свої можливості й гальмує розвиток сільської спільноти та сільських територій. Організаційно – правові механізми взаємодії між центральними і місцевими органами виконавчої влади характеризуються внутрішньою суперечливістю через неадекватний розподіл державних функцій та повноважень між органами влади, недосконалість визначення змісту цих функцій, їх неузгодженість та дублювання, складні міжбюджетні відносини [8]. Зазначене суперечить глобальній і європейській тенденції розвитку сучасного світу, яка спирається на зростаючу роль сільськогосподарських регіонів як одиниць проміжного рівня системи державного управління, які здатні, з одного боку, зменшити навантаження на органи центральної влади, перебравши на себе частку їхніх повноважень, а з іншого – максимально враховувати місцеві потреби при прийнятті державно-управлінських рішень щодо розвитку сільської місцевості [7].

З початку процесу децентралізації проведено великий обсяг роботи. Прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також зміни до діючих нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність територіальних громад та їх взаємовідносини з іншими органами державної влади та самоврядування. З метою більш ефективного використання владних повноважень та розмежування повноважень між різними гілками влади, органами державного управління різних рівнів було прийнято Закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», якими регулюється зазначені правовідносини.

Незважаючи на суттєві позитивні зсуви у впровадженні процесу децентралізації владних повноважень, слід зазначити, що, на жаль, правовий механізм державного управління не було застосовано в повній мірі. Незважаючи на позитивні оцінки Венеціанської комісії, не вдалось прийняти необхідні зміни до Конституції України.

Безумовно розпочата в державі адміністративно-територіальна реформа та реформа державного управління потребує подальшої законодавчої роботи, спрямованої на визначення та регулювання багатьох сфер життя населення, до яких слід віднести затвердження Верховною Радою проектів закону з адміністративно-територіального устрою, використання земельних ресурсів, про місцевий референдум та оновлення низки діючих законодавчих актів.

Одною з основних цілей децентралізації влади є передача певних повноважень новому базовому рівню органів місцевого самоврядування об'єднаним територіальним громадам, що не може сприйматись як ослаблення органів центральної влади. На перший погляд, перерозподіл повноважень у країні, яка перебуває у стані війни і потребує сильного центрального управління та об'єднання всіх зусиль нації і ресурсів країни, може сприйматись як контраверсійний крок. Проте реформа децентралізації влади сама по собі не провокує розвиток відцентрових тенденцій у країні та не призводить до напруження у відносинах між центром та регіонами. Значення місцевого самоврядування в політико-правовому аспекті добре відображає світовий досвід, який не розглядає його як альтерна-

тиву сильної держави. А скоріше навпаки: розвинене місцеве самоврядування є ознакою сильної держави. У період державних криз, приймаючи на себе питання життєзабезпечення на локальному рівні, місцеве самоврядування сприяє збереженню і зміцненню держави. У періоди між кризами місцеве самоврядування відіграє стабілізуючу роль у розвитку держави, забезпечуючи надання місцевих послуг і знімаючи соціальну напругу в суспільстві [3].

Новим суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада. В багатьох наукових працях розглядаються теоретичне зрозуміння поняття «територіальна громада» та її сутність. Територіальна громада – це самоорганізаційний орган влади, створений на основі рішення населення певної адміністративно-територіальної одиниці. Головною метою створення територіальної громади є спілкування, виховання, виробництво тощо. Створення такої територіальної громади має не лише давні історичні традиції в Україні, а також природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, із врахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини або більшості людей [2].

Слід зазначити, формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які фактично розташовані в сільській місцевості та об'єднують сільські населені пункти, є важливою складовою розвитку сільських громад та сільських територій. Сформульовані вище визначення ОТГ включають у себе основні напрямки їх розвитку, а саме прагнення до згуртованості у вирішенні спільних проблем на користь збереження навколишнього середовища, впровадження необхідних соціально спрямованих видів діяльності. Але на практиці місцеве самоврядування базового рівня стикалося із цілим комплексом викликів, несумісним із завданнями виконання самоврядних та делегованих повноважень на належному рівні. Винятком можна було назвати міста обласного значення, фінансовий потенціал яких дозволяв органам місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження на належному рівні. Переважна ж більшість органів місцевого самоврядування базового рівня демонструвала низьку ресурсну спроможність виконувати самоврядні та делеговані повноваження [11]. В зв'язку з чим важливого значення набуває принципове вирішення низки питань організації місцевого самоврядування в Україні з залученням інноваційних механізмів державного управління та поступового переходу до економічної, фінансової самостійності сільських громад, територіальних утворень різних рівнів на основі принципу деконцентрації влади як загального інституційного принципу організації публічної адміністрації [1].

Відповідно, одним із ключових завдань першого етапу реформи децентралізації є створення належних інституційних та фінансових умов для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування базового рівня виконувати самоврядні та делеговані державою функції, відповідно до принципу субсидіарності. Досягнення цієї амбітної мети передбачало консолідацію органів місцевого самоврядування базового рівня з метою створення спроможних територіальних громад, із широкими повноваженнями, відповідним ресурсним забезпеченням та чітко окресленою відповідальністю перед громадою та державою. Створен-

ня владних структур нового базового рівня, на жаль, перетворено на самоціль, що призвело до того, що значна частина новостворених ОТГ не здатні в організаційно-кадровому, економічному, фінансовому плані реалізовувати та виконувати делеговані повноваження. Тому основний акцент при створенні ОТГ необхідно перенести на попереднє створення умов для об'єднання, а саме суспільних, соціально-економічних, фінансових та інших. Об'єднання має бути здійснено, коли створені передумови формування спроможної територіальної громади.

Спроможною територіальною громадою було визначено територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити формування та реалізацію програм розвитку сільської спільноти та сільських територій, належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [13].

Формування самодостатніх сільських територіальних громад є одним з найбільш актуальних завдань сучасного розвитку України та основою ефективного розвитку країни. Це пояснюється тим, що розвиток сільських громад та сільських територій можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та самодостатності громад, що є одними з основних ознак демократії. Проблема створення самодостатніх територіальних громад в Україні тривалий час стоїть досить гостро. Принцип їхньої самостійності, що проголошений у Конституції України, на практиці фактично не виконувався. Переважна більшість територіальних громад, маючи право вирішувати питання місцевого значення, не є на це спроможною. Світовий досвід говорить про те, що тільки самодостатня територіальна громада може ефективно вирішувати місцеві питання, беручи участь в управлінні власними справами безпосередньо або через обрані ними органи, що створює простір для прояву ініціативи й творчості. Отже, актуальним питанням є дослідження особливостей поняття та розвитку територіальних громад з точки зору їхньої самодостатності [14].

Формування самодостатності громад передбачає, що вони володітимуть матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсягах, достатніх для ефективної реалізації завдань та управлінських функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами, що є важливими складовими розвитку сільських територій. Це відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування, у якій зазначається, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей у межах закону та в інтересах місцевого населення здійснювати та управляти часткою державних прав, які належать до їхньої компетенції [4].

Аналізуючи матеріали публікацій, бачимо: під самодостатньою слід розуміти таку сільську територіальну громаду, що має визначену територію, розвинену соціальну інфраструктуру, необхідний кадровий потенціал, матеріальні та фінансові ресурси, достатні для вирішення питань місцевого значення в інтер-

есах жителів сіл, виконання власних та делегованих повноважень місцевими органами влади. На підставі викладеного вище можна стверджувати, що проблема з визначення самодостатності сільських територіальних громад є актуальною і потребує проведення комплексних досліджень. Досягнення максимально можливої самодостатності територіальної громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни. Це також є ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування. Єдиний шлях виконання цього завдання та забезпечення вирішення проблем гармонізованого розвитку сільської спільноти – запровадження сучасної, найбільш поширеної у світі концепції розвитку, класичне означення якої таке: це такий розвиток, який дає змогу сучасним поколінням задовольняти свої потреби, не створюючи загроз майбутнім поколінням.

Але досягнення самодостатності територіальних громад потребує певного науково-практичного підходу. Розробка стратегії сталого розвитку як запоруки формування самодостатньої територіальної громади викладено у праці, авторами якої є М. Іжа та Н. Красностанова «Модель формування структури сталого розвитку регіональної системи». Процес розробки стратегії розвитку певної територіальної одиниці складається з аналізу ситуації виявлення конкурентних переваг та недоліків, формування блоків локальних напрямків і сфер діяльності, це економічний, соціальний розвиток, удосконалення середовища проживання та управління, узгодження дій з зацікавленими сторонами, інтеграція локальних цілей і напрямків розвитку та їх оцінка.

Модель розвитку територіальних громад необхідно розглядати як комплексну процедуру державного управління у вигляді системи функціональних-орієнтованих блоків, що реалізуються в певній поетапності, концептуально-аналітичній, балансово-ресурсній, виявлення пріоритетів та самозабезпечення, управління сталим розвитком, стратегія сталого розвитку [6].

На даному етапі децентралізації, коли не закінчено процес формування ОТГ, постає питання взаємодії та координації роботи між органами державної влади та управлінськими органами створених територіальних громад.

Тому актуальним є створення проекту моделі сталого розвитку сільської громади та сільських територій з урахуванням теперішніх реалій, та синхронізування й адаптування їх до процесу децентралізації та формування спроможних територіальних громад (додаток 1). В основу принципів взаємодії має бути покладено законність, тобто правову регламентацію діяльності кожного суб'єкта, гласності, взаємної відповідальності та динамічності взаємодії [12].

Необхідно констатувати: мають місце випадки гальмування процесу об'єднання громад. Одна з причин в тому, що із 12 тис. старих місцевих рад майже половина були дотаційними. Майже єдиним механізмом дотування був перерозподіл коштів від самодостатніх рад на користь фінансово неспроможних. Ця ситуація нагадує та говорить про те, що раніш діючий принцип перерозподілу коштів діє до теперішнього часу. Ще один фактор, це впродовж багатьох років повністю відсутня традиційність влади; зайняті в сільрадах службовці, напевне, втраять роботу. Окрім того, завершення

процесу формування ОТГ на території певного району означає припинення його існування, оскільки він залишається і без доходів, і без повноважень. Тож районні еліти або прагнуть створення громад на базі старих адміністративних районів, або намагаються гальмувати процес, якщо не впевнені в можливості перевернути контроль над органами місцевого самоврядування в усіх чи принаймні більшості ОТГ.

В процесі децентралізації та реформування адміністративно-територіального устрою найважливішим фактором є залучення інститутів громадського суспільства до просування та пояснення переваг змін, які здійснюються. Для цього доречно застосувати механізм повного циклу публічної політики. Він передбачає консультації із зацікавленими сторонами (відповідними професійними асоціаціями, профільними експертами та дослідниками, представниками громадського сектору) вже на етапі обговорення політичного порядку денного реформи, який пропонують суб'єкти політики. Такі змістовні консультації дозволяють не тільки підвищити якість проєктів рішень, але й посилити легітимність пропонованих змін. І серед переваг механізму повного циклу публічної політики можна відзначити попередження або мінімізацію спротиву реформам [5].

З метою ефективного управління процесом реформування органів публічної влади в сільській місцевості та з урахуванням складної ситуації, яка за останні роки склалась на селі, постає необхідним впровадження не стандартних, інноваційних організаційно-правових та інших механізмів державного управління, щодо забезпечення подальшого сталого розвитку сільських територій. До зазначених інноваційних механізмів слід віднести:

Організаційно-правовий:

- розробка нормативно-правової бази діяльності структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію програм сталого розвитку сільської громади та сільських територій;
- формування правовідносин з іншими державними, недержавними, іноземними органами і організаціями, взаємодія з якими сприятиме розвитку процесу сталого розвитку українського села;
- визначення актів реалізації прав, обов'язків, та посадових інструкцій учасників розвитку сільських територій;
- добір та розстановка кадрів.

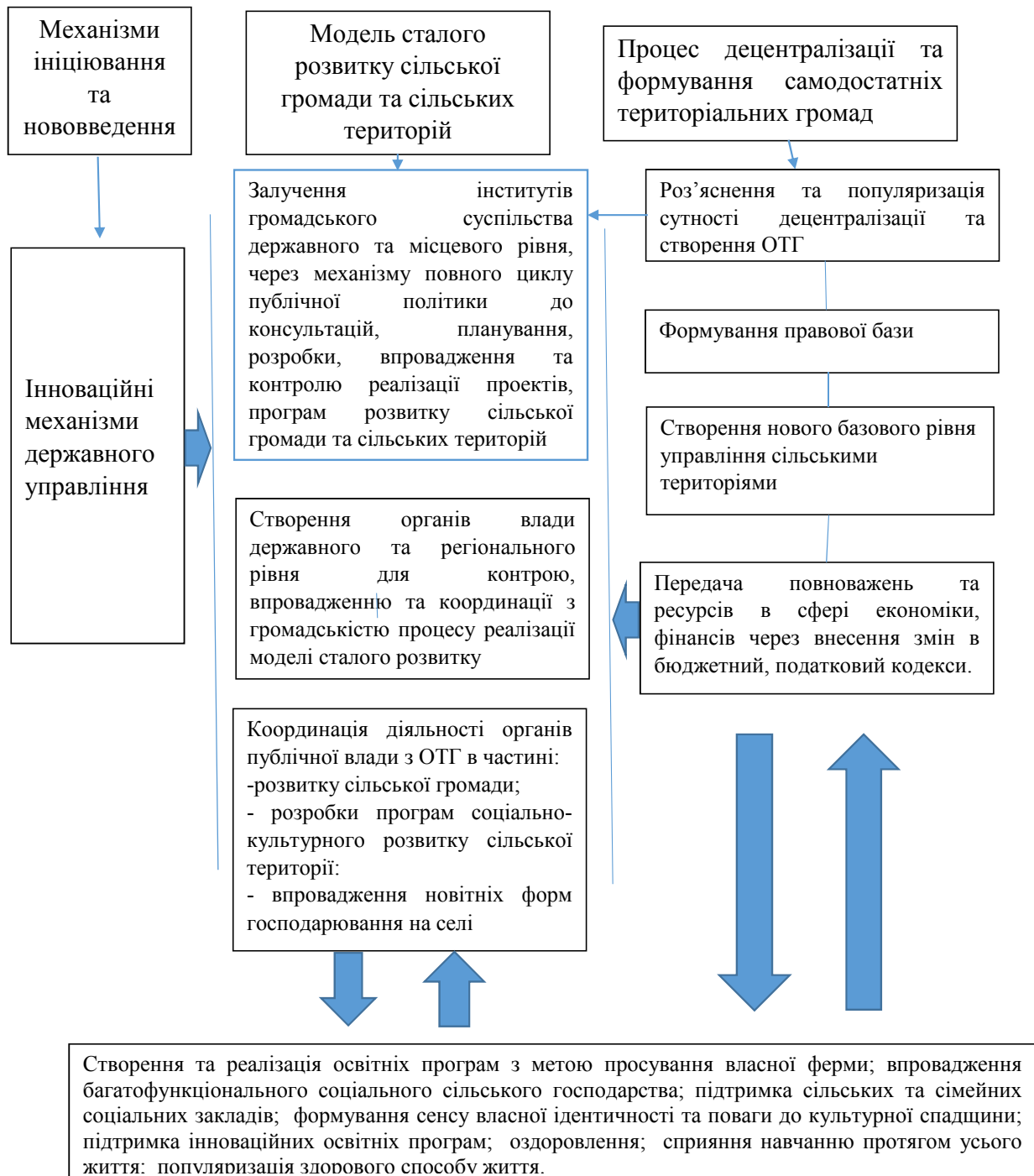
Інституційний:

- залучення громадськості до процесу сталого розвитку села;
- забезпечення прозорості та демократичності цього процесу;
- соціальний діалог і дотримання процедур соціального партнерства;
- забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп в процесі формування та реалізації завдань щодо розвитку українського села.

Економічний:

- розвиток несільськогосподарських видів діяльності;
- диверсифікація сільськогосподарської діяльності (соціальне землеробство, освітянські ферми, сільський туризм, створення агро-туристичних клястерів);

**ПРОЦЕС СІНХРОНІЗАЦІЇ ВПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОЇ ГРОМАДИ
ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І СТВОРЕННЯ САМОДОСТАТНІХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**



- подовження створення обслуговуючих кооперативів.

Фінансовий:

- перерозподіл невикористаних коштів за іншими програмами;
- переорієнтувати частину коштів з програм, пов'язаних з агровиробництвом, на програми розвитку громади та територій;

- розглянути можливість часткового або повного скасування оподаткування заходів щодо розвитку громади та територій.

Висновки

Для подальшого продовження процесу децентралізації, розвитку сільської громади, сільських територій необхідно визначати проблеми та шляхи їх подолання, які виявлені практикою децентра-

лізації, до яких слід віднести наступні: велика кількість громад стали дуже малими за чисельністю населення, держава завчасно не подбала про підготовку кадрів для органів місцевого самоврядування, які мають діяти в нових умовах, незрозумілі межі управлінських свобод об'єднаних територіальних громад.

Лише ефективне та стабільне функціонування органів місцевого самоврядування, безпосередня участь сільської громади у вирішенні питань місцевого значення, ефективність громадського впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування, організаційна та фінансова самостійність територіальних громад, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів може забезпечити та гарантувати успішність сталого розвитку українського села.

Основною метою розвитку сільської громади та сільських територій, реформи територіальної організації влади є подальше просування ідеї створення громадського суспільства та сільської спільноти, як її невід'ємної складової на принципах демократичного вирішення суспільних культурно-освітніх, соціально-побутових проблем, впровадження соціокономічної моделі господарювання.

Створення моделі сталого розвитку українського села як поступового процесу має бути синхронізовано та адаптовано до процесу децентралізації та формування органів влади нового базового рівня, що передбачає урахування ситуації, яка склалась. Налагодження такої комунікації дасть змогу оперативно та гнучко реагувати на об'єктивні труднощі та необхідні зміни, що можуть виникнути на шляху сталого розвитку села, запобігти розбіжності та суперечкам при формуванні програм, перспективних планів розвитку селянської спільноти та сільських територій.

Література.

1. Авер'янов В., Пухтецька А. Удосконалення побудови та діяльності вітчизняних органів державного управління з урахуванням європейських принципів і стандартів. *Юридична Україна*. 2010. №11. С. 4–14.
2. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії* – 2008 р. №2 (12). С. 51–57.
3. Борденюк В. Методологічні основи співвідношення методів державного управління та методів здійснення місцевого самоврядування (правові аспекти) / В. Борденюк // *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 4. С. 68–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2010_4_7.
4. Бугай С. М., Жовнірчик Я. Ф. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/5904/14-Bugaj.pdf?sequence=1>.
5. Довідка щодо впровадження повного циклу публічної політики. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://itd.rada.gov.ua/PublicPolicy>.
6. Іжа М., Красностановна Н. Модель формування структури сталого розвитку регіональної системи. *Теорія та історія державного управління*, 2010.
7. Іжа М. М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: монографія. Одеса: «Друкарський дім», 2011. 368 с.
8. Іжа М., Крупник А. Трансформація публічного управління в умовах соціополітичної модернізації України. *Теорія та історія державного управління*, 2012.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
10. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua-cjstitution>.
11. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
12. Корж В. П., Міхаєва І. М. Форми взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними та іншими державними органами. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. матеріалів III Міжнар. наук. конгресу, 27–28 березня 2008 р. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. С. 90–91.
13. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
14. Сталій розвиток територіальних громад: управлінський аспект: монографія / за заг. ред. Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. : монографія. Харків, 2008. 236 с.

Наталія Соколовська

заступник директора Департаменту з питань взаємодії з Верховною Радою України, іншими державними органами, завідувач відділу аналітичної роботи та зв'язків з народними депутатами України, Секретаріат Кабінету Міністрів України
ORCID ID 0000-0002-2175-0658

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ

У статті розглянуто перспективи розвитку систем централізованого теплопостачання в аспекті забезпечення максимального використання місцевих джерел енергії, включаючи відновлювані джерела енергії, перш за все біомасу. Визначено управлінські та законодавчі аспекти залучення незалежних постачальників теплової енергії; вплив форм власності на успішність створення та функціонування ринку теплової енергії; основні підходи до розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері централізованого теплопостачання; шляхи оптимізації частки централізованого та автономного теплопостачання; вдосконалення вимог до розробки та затвердженні схем теплопостачання.

Найбільш коротким шляхом запровадження ринку тепла в Україні пропонується переформатування діючого Закону України «Про теплопостачання» на Закон України «Про ринок теплової енергії» (назва робоча), який би впорядкував запровадження в Україні розвинутого ринку теплової енергії за схемою єдиного покупця. Створення умов для модернізації обладнання потужних теплоелектроцентралей з метою роботи їх обладнання у піковому режимі, заміщення газових котелень невеликої потужності котельнями, що працюють на ВДЕ та вторинних ресурсах в залежності від специфіки регіону.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; централізоване теплопостачання; ринок теплової енергії.

Nataliya Sokolovska

Deputy Director of the Department for cooperation with the Parliament of Ukraine, other state agencies, head department analysis and links with Ukraine MPs, Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine
ORCID ID 0000-0002-2175-0658

PROBLEMS OF INTERACTION OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN CENTRALIZED HEAT SUPPLY

The article discusses the prospects for the development of district heating systems in terms of maximizing the use of local energy sources, including renewable energy sources, especially biomass.

Management and legislative aspects of attracting independent heat suppliers are identified. Influence of ownership forms on the success of creation and functioning of the heat energy market; basic approaches to the distribution of powers of state authorities and local self-government bodies in the field of district heating; ways of optimizing the share of district and autonomous heat supply; improvement of development requirements and approved heat supply schemes.

The shortest way to introduce a heat market in Ukraine is to reformat the current Law of Ukraine «On Heat Supply» to the Law of Ukraine «On the Market of Thermal Energy» (the name of the worker), which would streamline the introduction of a developed heat market in Ukraine under the single buyer scheme. Creation of conditions for modernization of equipment of powerful thermal power plants for the purpose of operation of their equipment in peak mode, replacement of gas boilers of low power by boilers operating on RES and secondary resources depending on the specificity of the region.

The recent reduction of district heating systems in Ukraine and the increase in the share of autonomous heating systems do not meet the European trends and lead to the deterioration of the environmental situation in cities, so the issue needs more thorough study and comprehensive solution.

The optimization of property in the area of heat supply will also help to improve the situation, depending on regional and local characteristics, since there is no standard solution in these issues. The examples from Central, Eastern and Western Europe show the diversity of ownership patterns and organizational models that must be taken into account when defining a district heating strategy in Ukraine.

Key words: central executive bodies; local self-government bodies; district heating; market thermal energy.

Постановка
проблеми

Відсутність методологічного підходу до визначення частки централізованого теплопостачання, його переваг у порівнянні з автономними системами теплопостачання на перспективний період сприяє неконтрольованому і невиправданому роз-

ширенню систем автономного теплопостачання. За економічними перевагами на першому етапі розвитку систем автономного теплопостачання не враховується погіршення надійності теплозабезпечення, негативний вплив на екологічні показники та зниження рівня

© Соколовська Н. І., 2019.

енергетичної безпеки. Цей аспект часто є причиною реалізації недостатньо обґрунтованих управлінських рішень. Ситуація, що виникла в Україні, вимагає розроблення механізмів підвищення рівня енергетичної та екологічної безпеки на регіональному рівні.

Впровадження загальнодержавних заходів щодо підвищення рівня безпеки теплопостачання, має максимально враховувати особливості регіонів, оскільки за рівень надійності теплопостачання відповідальність несуть більшою мірою органи місцевого самоврядування.

На думку автора, створення в Україні ринку теплової енергії, залучення незалежних постачальників теплової енергії, має враховувати створення умови для максимального використання існуючого потенціалу ТЕЦ, що працюють на викопному паливі, когенераційних установок, скорочення споживання природного газу у виробництві теплової енергії із заміщенням його ВДЕ. Проведення гнучкої тарифної політики має стати основою підвищення рівня надійності теплопостачання.

Проблеми, поставлені в статті, відповідають практичним завданням в межах науково-дослідних робіт за темами: «Проблеми та пріоритети забезпечення енергетичної та техногенної безпеки» (0115U003111), «Забезпечення енергетичної та техногенної безпеки України в умовах зовнішньої агресії» (0116U1474), «Енергетична та техногенна безпека в умовах трансформації системи забезпечення національної безпеки» (0117U004185).

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Значну увагу створенню в Україні ринку теплової енергії, збереженню та розширенню частки централізованого теплопостачання, приділяли такі вітчизняні вчені, як Басок Б. І., Гелетуха Г. Г., Люльчук З. С., Хтей Н. І., Акімова Л. М., Семенов В. Г.

Але, незважаючи на велику кількість ґрунтовних наукових та науково-практичних досліджень у цій сфері (зокрема, [7–10]), законодавчо не закріплені умови створення ринку тепла, умови конкуренції в сфері централізованого теплопостачання.

Формулювання мети дослідження. Метою статті є обґрунтування доцільності подальшого розвитку систем централізованого теплопостачання з максимальним використанням місцевих енергоресурсів, в першу чергу ВДЕ.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування.

Сьогодні системи централізованого теплопостачання (ЦТ) набули поширення і забезпечують значну частку потреби в тепловій енергії в таких країнах, як Латвія (65%), Данія (63%), Польща (53%), Україна (52%), Білорусь (50%), Фінляндія (50%), Словаччина (40%) і ряді інших країн. Доля ЦТ рахується як доля багатоквартирних житлових будинків, підключених до систем ЦТ від загальної кількості багатоквартирних житлових будинків. В цілому у країнах ЄС частка ЦТ становить 13% і планується доведення її частки до 50% до 2050 р. [7,11].

Десятки років ЦТ в Україні було і поки що залишається основним способом опалення більш ніж 240 тисяч багатоквартирних житлових будинків.

На жаль, протягом останніх років частка ЦТ ста-

більно зменшується. З 2014 року з 60% до 52% у 2018 р. Багато міст повністю відмовились від систем ЦТ перейшовши на індивідуальні чи автономні системи опалення (Ужгород, Марганець, Нікополь, Покров, Золочів, Долина). В Закарпатській області взагалі не залишилось жодної працюючої системи ЦТ. Щороку понад 2000 багатоквартирних будинків по Україні від'єднуються від централізованого теплопостачання.

Недостатність капітальних інвестицій на довгостроковій системній основі, існування надлишкових теплових потужностей приводять до, як правило, низьких показників ефективності систем ЦТ. З кожним роком технічний стан систем теплопостачання все більше погіршується, якість послуг знижується, а борги в секторі зростають. Станом на 20 березня 2018 року сумарна прострочена заборгованість перед НАК «Нафтогаз України» підприємств теплокомуненерго (ТКЕ) за природний газ, використаний для виробництва теплової енергії, склала близько 30,5 млрд. грн., з них борг за 2018 р. – 12,3 млрд. грн. [7, 11].

Нескладно спрогнозувати, що якщо ці негативні тенденції продовжаться і надалі, ми повністю залишимося без систем ЦТ, а одночасно і без можливостей теплопостачання по конкурентним цінам і екологічно безпечним шляхом. Як альтернатива, пропонуються активно впроваджувати системи індивідуального, в тому числі поквартирного опалення в багатоквартирних будинках, в основаному газовими, а іноді і електричними котлами.

Системи ЦТ в їх нинішньому стані по багатьох показниках об'єктивно менш привабливі для кінцевого споживача, чим індивідуальні системи на основі газових котлів. З іншого боку, з точки зору енергетичного сектору, в цілому індивідуальні системи мають суттєві недоліки в порівнянні з системами ЦТ. Переваги і недоліки ЦТ і індивідуальних систем теплопостачання наведені в таблиці 1.

Сучасні системи централізованого теплопостачання в більшості населених пунктів знаходяться в розпорядженні комунальних теплопостачальних підприємств, підпорядкованих місцевим органам самоврядування. Їх тарифи, за якими споживачі отримують теплову енергію, встановлюються або органами місцевого самоврядування, або, для найбільш потужних підприємств ТЕЦ, ТЕС – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП). Потужні ТЕЦ знаходяться у державній власності (орган управління – Фонд державного майна України), відомчі котельні також можуть перебувати у державній або комунальній власності. Дані НКРЕКП свідчать, що в структурі тарифів на тепло для населення частка витрат на паливо сягає 85 %. Паливо – це здебільшого природний газ, ціна на який постійно зростає. Звичайно, ці витрати включають і втрати тепла при транспортуванні, що за офіційними даними становлять 15–16 %, проте в дійсності на деяких ділянках можуть сягати 50 %, а також перевитрати палива через недостатньо ефективне котельне обладнання [1–5].

В разі, коли міськради, внаслідок популістських або інших міркувань, визначають тарифи на централізоване опалення та гаряче водопостачання, які не покривають витрати на паливо, це призводить до заборгованості перед власниками палива (в основ-

Переваги і недоліки ЦТ й індивідуальних систем теплопостачання

Характеристики	Індивідуальні системи теплопостачання	Централізовані системи теплопостачання
Комфорт для споживачів	+ більший, легкість регулювання, можливість раніше почати опалювальний сезон і пізніше його закінчити. Психологічний комфорт, плата тільки за реально спожите тепло. Можливість виключити систему опалення у разі від'їзду.	- менший
Надійність	+ вища, незалежність від аварій в системах ЦТ	- нижча, в основному, через незадовільний стан тепломереж
Вартість теплової енергії	+ як правило, нижча, ніж в ЦТ	- як правило, вища
Екологічні характеристики для споживачів	- гірші, особливо в будинках з відсутністю димоходів. Відомі випадки виведення димоходів через бокові стіни під вікна сусідам зверху.	+ кращі, повна екологічна безпека для споживачів
Безпека для споживачів	- гірша, ризик отруєння чадним газом і вибухонебезпечність	+ краща, відсутність ризику отруєння чадним газом і вибухів для споживачів
Можливість диверсифікації видів палива	- обмеженість видів палива виключно природним газом	+ можливість роботи на біопаливі, побутових відходах, скидному теплі технологічних процесів, інше
Можливість застосування більш ефективних схем виробництва теплової енергії	- обмеженість обладнання переважно котлами	+ можливість застосування ТЕЦ, когенераційних установок, утилізаторів, конденсаційних економайзерів, теплових насосів, баків – акумуляторів, інше. Конденсаційні економайзери забезпечують підвищення ККД котла на 10-14%, що еквівалентно економії до 20 м³ газу на 1 Гкал.
Питання обігріву багатоквартирного будинку як цілісного об'єкту	- Можливість «паразитного» обігріву за рахунок сусідніх приміщень. Невирішеність питань оплати обігріву місць загального призначення (під'їзди, підвали, горища).	+

«+» – перевага; «-» – недолік. [11].

ному природного газу). У 2018 році газопостачальні організації отримали право не поставляти газ в разі наявності заборгованості. Це призвело до проблем з початком опалювального сезону 2018–2019 років майже у 12 містах, в тому числі Одесі, Смілі, Кривому Розі, Шепетівці, Херсоні та інш.

Для прикладу розглянемо ситуацію в місті Одеса. Місто отримує тепло від ПАТ «Одеська ТЕЦ», теплова потужність якої 779 Гкал/год. (належить державі і знаходиться в стадії ліквідації). Ця ТЕЦ має борги за спожитий природний газ: розмір кредиторської заборгованості становив понад 1,5 млрд грн, дебіторської – понад 460 млн. грн.

Слід зазначити, що з незрозумілих причин ПАТ «Одеська ТЕЦ» не зверталось до колишнього Мініс-

терства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з заявою щодо включення до Реєстру теплопостачальних та теплогенеруючих організацій (далі- Реєстр). Включення до Реєстру передбачає зняття арештів та припинення виконавчих проваджень щодо учасників процедури погашення заборгованості, а також створює законодавчі підстави для поетапного зниження рівня кредиторської заборгованості за спожиті з різниці в тарифах для населення та бюджетних установ та реструктуризації кредиторської заборгованості за спожиті енергоносії терміном на 60 місяців. Крім того, у разі дотримання вимог процедури реструктуризації та виплати усієї суми боргу, передбачається списання пені, штрафних та фінансових санкцій, нарахованих на таку заборгованість [4, 8].

Тарифи на послуги теплопостачання для КП «Теплопостачання міста Одеси» та ВАТ «Одеська ТЕЦ» визначались виконавчим комітетом Одеської міської ради, з 2012 року – Національною комісією з ринку комунальних послуг, а з 2014 року – НКРЕКП.

На початок березня 2018 року кредиторська заборгованість Одеської ТЕЦ за спожитий природний газ та послуги з його транспортування склала 1 490,9 млн. грн.: 1 265,6 млн. грн перед НАК «Нафтогаз України», 174,3 млн. грн перед ДК «Газ України», 24,9 млн грн перед ПАТ «Одесагаз», 26,1 млн. грн. перед ПАТ «Укртрансгаз». Дебіторська заборгованість по споживачам енергії склала 632,3 млн. грн.: КП «Теплопостачання міста Одеси» – 549,7 млн. грн. та ДП «Енергоринок» – 82,6 млн. грн. [6, 8].

Залучити інвестиції в розвиток теплопостачання, крім амортизаційних відрахувань, в м. Одеса, як і в інших містах, не вдається. Потенційних інвесторів у розвиток системи теплопостачання відлякують посередницькі схеми, які суттєво впливають на роботу підприємства, а саме – формування боргів перед ТЕЦ, яка працює через посередницькі комунальні підприємства, що володіють міськими тепломережами і виступають кінцевим постачальником теплової енергії і одночасно є великим боржником перед ТЕЦ. Подібна ситуація склалась в м. Кривому Розі (Криворізька ТЕЦ) Миколаєві (Миколаївська ТЕЦ), Херсон (Херсонська ТЕЦ) та інш.

Основною причиною такого становища, на нашу думку, є відсутність ринково-орієнтованої стратегії розвитку теплопостачання, яка б мала реалізовуватись одночасно із запровадженням ринкових цін на викопні палива, перш за все – на природний газ. Значно запізніле створення Регулятора у цій сфері (НКРЕ – регулятор ринку електроенергії) було створено у 1994 році, Указом Президента України від 08.12.1994 № 738/94 «Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики», а Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг України (НКРРКП) була створена Указом Президента України від 8 липня 2011 № 743/2011).

Враховуючи надзвичайну складність ринку теплової енергії, перш за все в управлінському аспекті, оскільки теплопостачання забезпечують потужні ТЕЦ, які є членами ринку електроенергії (раніше підпорядковувались Міненерговугілля), комунальні котельні, котельні промислових підприємств, які підпорядковувались різним міністерствам, в тому числі Міністерству оборони, призвело до того, що не виявилось ініціатора – відповідального органу державної виконавчої влади, за розробку законопроекту про теплопостачання. Ініціатором став народний депутат 4 скликання Сабашук П.П., який створив робочу групу у складі Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки і 2 червня 2005 року було прийнято Закон України «Про теплопостачання». Добитись визначення Регулятора в розвиток зазначеного Закону вдалося лише в 2011 році.

Відсутність тривалий час стратегії розвитку ринку теплової енергії, будь-якої конкуренції на ньому, призвела до пошуку спрощеного «пожежного» варіанту вирішення поточних проблем з теплозабезпечення – переходу на індивідуальні системи теплопостачання

при повному мовчазному потуранні з боку органів охорони навколишнього середовища, держенергонагляду. Навіть громадські організації чекають, коли проблема набуде певної гостроти. Одна справа боротись проти розвитку атомної енергетики в Україні, а друга перекопувати своїх співмешканців у хибності індивідуального (поквартирного) теплопостачання у багатоповерхових будинках в екологічному аспекті, не кажучи вже про інші.

Основою цієї недалекоглядної політики є те, що ціна на побутовий газ (для населення) штучно тримається нижчою за ціну газу для житлово-комунальних потреб. Курс держави «стимульований» вимогами МВФ на перехід до єдиної ціни на природний газ має враховуватись вже сьогодні при визначенні переходу від централізованого теплопостачання до децентралізованого.

В кінцевому підсумку це призводить до збільшення споживання газу, і погіршенню і без того не найкращої екологічної ситуації в містах. Яскравий приклад тому – Ужгород, де була повністю зруйнована система централізованого теплопостачання та встановлено індивідуальні котли в багатоквартирних будинках, – говорить сам за себе. З міста з однією з кращих екологічних ситуацій в Україні, він перетворився на місто, де забрудненість повітря відповідає рівню великих промислових центрів, таких, як Луганськ або Запоріжжя.

Загалом, перехід на індивідуальне опалення будинків, що раніше були підключені до централізованого опалення, суперечить практиці європейських країн (зокрема, Швеції, Данії, Польщі, Литви), де централізоване опалення не тільки зберігають, але й розширюють. При цьому його головною перевагою, крім екологічних чинників, вважається можливість залучення виробників теплової енергії, що використовують більш дешеві види палива та джерела енергії [9, 10].

Для системного вирішення проблем, пов'язаних із створенням в Україні цивілізованого ринку тепла необхідно створити умови для залучення до систем централізованого теплопостачання більш дешевих палив, зокрема біомаси, запровадження когенераційних технологій з використання сміття, торфу, побутових відходів, інших місцевих ресурсів [7, 8].

Для цього треба переформатувати діючий Закон України «Про теплопостачання» на Закон України «Про ринок теплової енергії» (назва робоча), який би впорядкував всі ці проблеми. Закон України «Про теплопостачання» був спрямований на законодавче закріплення умов засадничої діяльності об'єктів сфери теплопостачання і стосовно ринку теплової енергії містить в основному рамкові положення.

Зазначений Закон має бути достатньо деталізованим, виходячи з особливостей теплопостачання, його міжгалузевого характеру і підвищеної відповідальності перед кінцевим споживачем органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, майбутній Закон має містити:

- положення, що забезпечать впровадження ринку тепла за схемою єдиного покупця;
- механізми гнучкої тарифної політики з урахуванням регіональних аспектів;
- вдосконалення роботи потужних ТЕЦ по тепловому графіку з одночасною їх роботою в ринку електричної енергії;

- тимчасову заборону на від'єднання споживачів від систем ЦТ у зонах ЦТ, без наявності затвердженої схеми теплопостачання після набуття чинності цим Законом;
- принципи зонування території при розробці схем теплопостачання та механізми узгодження цільових показників державного і регіонального рівнів;
- вдосконалені вимоги до розробки та затвердження схем теплопостачання, механізми встановлення місцевими органами влади рівня не нижче визначених Інститутом регіонального розвитку (ІРЕ):
- частки ЦТ;
 - рівня об'єднання дефрагментованих теплових мереж міста в одну мережу;
 - частка тепла з альтернативних джерел енергії (АДЕ);
 - частки тепла від ТЕЦ і когенерації, у т.ч. з АДЕ;
 - частки використання скидного тепла, вторинних енергоресурсів, низькопотенційних джерел енергії;
- рівня втрат тепла в мережах;

Всі ці вимоги кореспондують з положеннями Енергетичної стратегії України на період до 2035 року щодо оптимізації розвитку сфери теплопостачання та запровадження ринку теплової енергії.

Визначальним, на нашу думку, має бути підвищення вимог до розробки схем теплопостачання. Розроблення енерго- та екологоефективних схем теплопостачання населених пунктів України здійснюється відповідно до Методичних рекомендацій, затверджених Наказом Мінрегіону № 147 від 26.04.2006 р.

Згідно з цими рекомендаціями, схема теплопостачання є передпроектним документом, в якому обґрунтовується економічна доцільність та господарська необхідність проектування і будівництва нових, розширення та модернізації діючих джерел теплової енергії і теплових мереж. З метою економії паливно-енергетичних ресурсів вибір схеми теплопостачання повинні ґрунтуватися на техніко-економічних розрахунках з урахуванням оптимального поєднання централізованих, помірно-централізованих і децентралізованих систем теплопостачання, впровадження енергозберігаючих технологій, охорони навколишнього середовища [1, 4].

Однак аналіз фахівцями проекту USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні» схем теплопостачання, розроблених для деяких міст (Сарни, Луцьк, Чернівці, Бахмут) показав, що всі вони передбачають заходи розвитку (модернізації, реконструкції) тільки вже існуючих комунальних котельних, в тому числі реконструкцію деяких існуючих джерел теплопостачання для можливості використання біомаси. Навіть можливість появи незалежних виробників тепла там не розглядається. Таким чином, «приватна ініціатива» з впровадження теплогенеруючих потужностей альтернативних виробників тепла залишається поза увагою при розробці та плануванні схем теплопостачання населених пунктів. Враховуючи, що розробка схем теплопостачання передбачає також планування певних обсягів фінансування для проведення запланованих заходів, може виникнути конфлікт інтересів комунальних підприємств теплопостачання та потен-

ційних нових виробників тепла, що можуть змінити виробничі плани комунальних підприємств та зменшити ефективність впровадження деяких проектів, передбачених схемами теплопостачання. Це протиріччя має бути вирішено на законодавчому рівні.

Звичайно, законодавство не містить прямої заборони для приватного бізнесу будувати нові котельні. Тому котельні на інших, альтернативних природному газу, джерелах палива та енергії активно впроваджуються приватним бізнесом в галузі теплопостачання, але для теплопостачання окремих об'єктів, без приєднання до мережі централізованого теплопостачання. Наприклад, заміна окремих газових котельних об'єктів бюджетної сфери (шкіл, лікарень) котельнями на інших видах палива є доволі розповсюдженою практикою. В галузі централізованого теплопостачання такі теплогенеруючі потужності вводяться в дію, в основному, самими комунальними підприємствами. Це означає, що приватний бізнес входить в сферу теплопостачання «легшим шляхом», не втручаючись в централізоване теплопостачання. Наразі в Україні немає прикладів роботи кількох незалежних виробників теплової енергії різної форми власності, що працювали б в одній тепловій мережі.

Рекомендації щодо закриття тих чи інших котельних, розроблені у складі схем теплопостачання населених пунктів, мають стосуватись котельних комунальної або державної форми власності, а рекомендації щодо необхідності будівництва нових потужностей повинні оприлюднюватись органами місцевого самоврядування з метою залучення приватних виробників. Правила надання і погодження технічних умов на підключення до теплових мереж мають носити недискримінаційний характер за принципом «доступу третьої сторони». Необхідно запровадити правила закупівлі теплової енергії від незалежних виробників [11].

Сьогодні тарифоутворення відбувається за методом «витрати плюс» та з мінімальним рівнем рентабельності, що не стимулює підприємства централізованого теплопостачання до зниження своїх витрат та не може задовольнити потребу потенційних незалежних виробників тепла в забезпеченні прийнятної рентабельності їх інвестицій в теплогенеруючі потужності. Такі принципи тарифоутворення є обов'язковими для всіх суб'єктів господарювання, що діють в цій галузі, незалежно від їх масштабу, форми власності, видів палива, тощо [12]. Необхідна розробка гнучкої тарифної політики, що зазвичай діє на конкурентному ринку теплопостачання:

- встановлення складових тарифів на 3-5 років з можливістю їх щорічного перегляду,
- формування довгострокових (3-5 років) інвестиційних програм підприємств;
- відсутність штучного обмеження обсягів фінансування інвестиційних програм.

Ефективність функціонування ринку теплової енергії також залежить від існуючої форми власності на відповідні об'єкти. З урахуванням нещодавніх змін в індустрії ЦТ можна визначити чотири основні моделі власності на об'єкти комунальної теплоенергетики [13]:

- повністю у державній власності під контролем або держави, або муніципалітету (Гельсінкі, Мюнхен, Гетеборг, Відень, Будапешт);

- повністю у приватній власності (Упсала, Мальме, Норчюпінг, Берлін, Гамбург);
- змішана форма власності та управління – державно-приватна;
- неприбуткові кооперативи у комунальній власності (Данія, Австрія).

Перші дві форми – це 100% власність або держави, або приватного капіталу, при повній відсутності зобов'язань інших сторін. У категоріях змішаної та комунальної форми власності були розроблені різні моделі, такі як:

1. Договір на експлуатацію або управління (Бурос, Швеція).
2. Оренда (Таллінн, Вільнюс).
3. Концесія (Париж – з 1927 р.).
4. Приватизація тільки генеруючих потужностей теплоенергетики (Копенгаген, Варшава, Брно, Рига, Бухарест).
5. Партнерство з міноритарною участю вибраних приватних компаній у статутному капіталі (Пльзень, Дюссельдорф).
6. Партнерство з міноритарною участю приватного капіталу, залученого на фондовому ринку (Мангейм, Вроцлав).
7. Партнерство з мажоритарною участю приватного капіталу (Прага, Братислава).
8. Повністю приватна власність з підтримкою з боку муніципалітету (Саутгемптон).

Ці вісім варіантів містять приклади повної власності держави з участю приватного капіталу в управлінні, змішаної власності та повної приватної власності з певними зобов'язаннями з боку держави. Тому, ця класифікація відображає не тільки форми власності, але й форми управління підприємствами централізованого теплопостачання. Створюють і інші державно-приватні партнерства в цілях фінансування, модернізації систем ЦТ та підтримки споживачів [14].

Серед експертів не існує чіткої відповіді на запитання, які компанії ЦТ ефективніші – приватні чи ті, що перебувають у державній власності. Є приклади дуже добре керованих і ефективних комунальних підприємств ЦТ як у приватній, так і у державній власності, які мають конкурентоспроможні ціни, високу ефективність роботи та забезпечують хорошу якість послуг.

В цілому, робота підприємства, якість послуг, що надаються, і вартість теплової енергії в основному залежать від конкретних місцевих умов, ефективності конкуренції на місцевому ринку теплової енергії (особливо при наявності природного газу для опалення приміщень) та якості менеджменту комунальних підприємств, а не від самого типу власності. Не існує рекомендацій, який тип власності та організаційна структура є найкращими.

Коли пропонуються приватизація або державно-приватне партнерство, жодного стандартного рішення у цих питаннях немає. Приклади з країн Центральної, Східної та Західної Європи показують різноманітність форм власності і організаційних моделей. Слід зазначити, що Європа не має довготермінового (20-30 років) досвіду приватизації систем ЦТ для порівняння з традиційною моделлю державної власності [7, 11].

Рішення, чи повинні системи ЦТ залишатися під контролем держави або бути приватизованими, завж-

ди політично залежні і багато в чому залежать від політичних уподобань відповідних осіб, які приймають рішення, і представників політики, але це також багато в чому залежить від розвитку подій на енергетичних ринках. З одного боку, деякі представники муніципалітетів вважають за краще тримати контроль над комунальними підприємствами ЦТ. З іншого боку, інші представники муніципалітетів вважають за краще відступитися від ведення бізнесу, особливо в конкурентному середовищі, і дозволити приватним інвесторам вийти на ринок.

Державна власність може бути ефективною, якщо процес бізнес-рішення передається комунальному підприємству ЦТ, розвинуті місцеві умови і потреби клієнтів є основою для бізнесу.

В той же час приватна власність може бути ефективною, якщо приватний власник має довгострокову перспективу, конкретний досвід у сфері ЦТ і результат його діяльності орієнтований на клієнта.

Державно-приватне партнерство за участю муніципалітету і обраного приватного партнера може бути ефективним, якщо умови, що стосуються гарантованого рівня надання послуг споживачам, розподіл вигод зі спільнотою і інвестиції в систему чітко викладені у договорі. У цьому випадку конкретні умови договору мають ключове значення (включаючи умови виходу з нього).

Основною проблемою залучення приватних компаній у сферу теплопостачання, на нашу думку, є те, що приватні компанії рідко планують вкладати «довгі інвестиції», а часто обмежуються встановленням лічильників, мобілізують збір коштів і вкладення їх у інші бізнеси, а не в модернізацію системи теплопостачання. Таким чином, відповідальними за проблеми теплопостачання залишаються органи місцевого самоврядування [1,2,9].

Враховуючи закордонний та вітчизняний досвід у сфері централізованого теплопостачання, доцільно розробити перехідні положення до майбутнього законопроекту «Про ринок теплової енергії», в яких зокрема передбачити:

- стимулювання модернізації обладнання ТЕЦ та котелень великої потужності з метою роботи частки їх обладнання у піковому режимі, заміщення газових котелень невеликої потужності котельнями, що працюють на ВДЕ та вторинних ресурсах в залежності від специфіки регіону при обов'язковому погодженні ІРЕ, Мінприроди.
- збереження у комунальній власності магістральних та дефрагментованих теплових мереж міста як єдиної мережі;
- механізми залучення коштів на модернізацію теплових мереж під гарантію обласних державних адміністрацій (ОДА) з відстрочкою погашення не менше 5 років;
- механізми залучення коштів на модернізацію теплогенеруючого обладнання котельних, переведення їх на інші джерела палива без гарантії ОДА при закріпленні недискримінаційних умов доступу до теплових мереж на рівні Закону.

З урахуванням концепції децентралізації і дерегуляції владних повноважень та її реалізації шляхом передачі частини таких повноважень на місцевий рівень, НКРЕКП прийнято постанову, якою затверджено лі-

цензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії, ліцензійні умови провадження господарської діяльності з транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами та ліцензійні умови провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії [2,4].

На нашу думку, доцільно створити регіональні комісії для встановлення тарифів на комунальні послуги для того, щоб була можливість узгоджувати тарифи з органами місцевого самоврядування та мешканцями регіону. При зазначених комісіях створити Громадські ради, які б здійснювали жорсткий громадський контроль за рухом коштів, що сплачені за тепло, недопущенням заборгованості за спожите паливо, особливо перед початком опалювального сезону.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

1. Значно пізніше створення Регулятора сфери комунальних послуг (2011 рік) та прийняття базового Закону «Про теплопостачання» (2005 рік) у порівнянні, наприклад зі створенням Регулятора ринку електричної енергії (1994 рік) та прийняття Закону «Про електроенергетику» (1997 рік) призвели до значного погіршення ситуації у сфері теплопостачання порівняно зі сферою електропостачання в частині запровадження ринкових механізмів та правового регулювання відносин на ринку теплової енергії в Україні, не визначення щодо запровадження в Україні ринку теплової енергії. Це значно ускладнило роботу теплоелектроцентралей, когенераційних установок тощо.

2. Здійснити у встановленому порядку переформування діючого Закону України «Про теплопостачання» на Закон України «Про ринок теплової енергії» (назва робоча), який би впорядкував запровадження в Україні розвинутого ринку теплової енергії за схемою єдиного покупця, вимоги до залучення незалежних постачальників, вдосконалення тарифної політики з урахуванням регіональних аспектів, стимулювання щодо збільшення частки ВДЕ та альтернативних джерел енергії.

3. В разі наявності ТЕЦ та котельень великої потужності передбачити модернізацію обладнання зазначених об'єктів з метою роботи частки їх обладнання у піковому режимі, заміщення газових котельень невеликої потужності котельнями, що працюють на ВДЕ та вторинних ресурсах в залежності від специфіки регіону, обов'язкове погодження ІРЕ, Мінприроди.

4. Збереження у комунальній власності магістральних та дефрагментованих теплових мереж міста як єдиної мережі;

5. Залучення коштів на модернізацію теплових мереж під гарантію обласних державних адміністрацій (ОДА) з відстрочкою погашення не менше 5 років.

6. Використання переваг державно-приватного партнерства щодо модернізації теплогенеруючого обладнання котельних, переведення їх на інші джерела палива без гарантії ОДА при закріпленні недискримінаційних умов доступу до теплових мереж на рівні Закону.

7. Створити регіональні комісії для встановлення тарифів на комунальні послуги, включаючи тарифи на виробництво теплової енергії для суб'єктів господарювання, що здійснюють комбіноване виробництво теплової і електричної енергії та/або використовують не-

традиційні та відновлювані джерела енергії, для того, щоб була можливість узгоджувати тарифи з органами місцевого самоврядування та мешканцями регіону. При зазначених комісіях створити Громадські ради, які б здійснювали жорсткий громадський контроль за рухом коштів, що сплачені за послуги з теплопостачання, недопущенням заборгованості за спожите паливо, особливо перед початком опалювального сезону.

Література.

1. Про теплопостачання: Закон України від 02.06.2005 р. № 2633-IV. (Відом. Верховн. Ради (ВВР). 2005. № 28. С. 170.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. (Відом. Верхов. Ради (ВВР). 1997. № 24. С. 170.
3. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. № 1540- VIII. (Відом. Верховн. Ради (ВВР). 2016. № 51. С. 833.
4. Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання та водовідведення за спожиті енергоносії: Закон України від 03.11.2016 р. № 1730-VIII. (Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 51. С. 839.
5. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері теплопостачання: Постанова НКРЕКП від 22.03.2017 № 308. URL: www.ncrek.gov.ua/?id=11889. (дата звернення: 24.05.2019).
6. Аналітична довідка про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна з 9 місяців 2018 року: Матеріали Фонду державного майна України. URL: www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-estimate-basereport-edina-baza.html. (дата звернення: 21.05.2019).
7. Басок Б. І., Гелетука Г. Г. Стан та проблеми теплозабезпечення населених пунктів України. URL: <http://old2.niss.gov.ua/public/File/Basok.pdf/> (дата звернення: 12.07.2019).
8. Люльчак З. С., Хтей Н. І., Акімова Л. М. Засади формування конкурентних відносин на регіональних ринках теплової енергії системи централізованого теплопостачання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Логістика. 2008. № 623. С. 137–142.
9. Маліновський А. АТурковський., В. Г., Музичак А. З.Централізоване теплопостачання має перспективу в Україні. Проблеми загальної енергетики. 2009. № 19. С. 50–56.
10. Семенов В. Г. Конкурентный рынок тепловой энергии в централизованном теплоснабжении. *Новости теплоснабжения*. 2004. №11. С. 4–6.
11. Муніципальна енергетична реформа в Україні: Проміжний звіт проекту USAID. URL: [www.merp.org.ua/index.php?lang=uk\(Ht;\)](http://www.merp.org.ua/index.php?lang=uk(Ht;)). (дата звернення: 26.07.2019).
12. Third Party Access (TPA). URL: https://en.wikipedia.org/wiki/third_party_access. (дата звернення: 26.07.2019).
13. District Heating System Ownership Guide. URL: <https://projects.bre.co.uk/DHCAN/pdf/OwnershipManagement.pdf>. (дата звернення: 26.07.2019).
14. Структура ринку та власності підприємств централізованого теплопостачання в європейських

країнах. Аналітична записка. Державне агентство енергоефективності. URL: <https://saee.gov.ua>. (дата звернення: 26.07.2019).

References:

1. On heat supply: Law of Ukraine of 02.06.2005 No 2633-IV // (Ed. Verkhovna Rada (BB)) 2005. No 28. P.170.
2. On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997 No. 280/97-VR // (Ed. Verkhov. Rada (BB)) 1997. No. 24. P.170.
3. On the National Commission for State Regulation in the Fields of Energy and Utilities: Law of Ukraine of September 22, 2016 No. 1540- VIII // (Form. Verkhovna Rada (BB)) 2016. No. 51. P.833.
4. On measures aimed at debt management of district heating and heat generating organizations and enterprises for consumed energy: Law of Ukraine of 03.11.2016 No. 1730-VIII // (Verkhovna Rada of Ukraine (BB)) 2016. № 51. P. 839.
5. On Approval of Licensing Conditions for conducting business in the field of heat supply: Resolution of the NCRECP of March 30, 2017 No. 308. URL: [www.nerc.gov.ua/?id=11889](http://nerc.gov.ua/?id=11889). (accessed on May 24, 2019).
6. Analytical note on the work of the State Property Fund of Ukraine and the course of privatization of state property from 9 months of 2018: Materials of the State Property Fund of Ukraine. URL: www.spfu.gov.ua/en/content/spf-estimate-basereport-edina-baza.html (accessed: 05/21/2019).
7. Basok BI, Geletukha GG Status and problems of heat supply in settlements of Ukraine. URL: [http://old2.niss.gov.ua/public/File/Basok.pdf/](http://old2.niss.gov.ua/public/File/Basok.pdf) (accessed: 07/12/2019).
8. Z. Lyulchak, «Principles of competitive relations formation in regional heat markets of district heating system» / ZS Lyulchak, NI Khtei, LM Akimova // Bulletin of the National university «Lviv Polytechnic». 2008. No. 623: Logistics. S. 137–142.
9. AA Malinovsky, District Heating Supply in Perspective in Ukraine / AA Malinovsky, VG Turkovsky, AZ Muzychak // Problems of General Energy. 2009. № 19. S. 50-56.
10. Semonov VG Competitive market for thermal energy in district heating // News of heat supply. 2004. №11. Pp. 4–6.
11. Municipal Energy Reform in Ukraine: USAID Interim Report. URL: www.merp.org.ua/index.php?lang=en (Ht;). (accessed on: 7/27/2019).
12. Third Party Access (TPA). URL: https://en.wikipedia.org/wiki/third_party_access (accessed on: 7/27/2019).
13. District Heating System Ownership Guide. URL: <https://projects.bre.co.uk/DHCAN/pdf/wnershipmanagement.pdf>. (accessed on: 7/27/2019).
14. Market structure and ownership of district heating companies in European countries. Analytical note. State Agency for Energy Efficiency. URL: <https://saee.gov.ua>. (accessed on: 7/27/2019).

Ірина Шаповаловааспірант кафедри державного управління
ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України
ORSID ID: 0000-0002-8653-2790**ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ЄС
ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ**

Пошук нового демократичного порядку в Європі після Другої світової війни ознаменувався створенням системи захисту прав людини, яка базується на засадах верховенства права та гарантій кожній особі, яка перебуває під їх юрисдикцією, прав людини та основних свобод.

Доводиться, що ефективність систем захисту прав людини у ЄС багато в чому залежить від того, наскільки ефективними є процедури щодо здійснення та контролю за виконанням зобов'язань, взятих окремими країнами. Звертається увага на те, що жодна держава не може ігнорувати цінності, які є основними для демократичної ідентичності всієї міжнародної спільноти, якої вони зобов'язані дотримуватися. Розглядаються основні інструменти та механізми Європейського Союзу, які допомагають вирішувати питання захисту прав людини у країнах-членах. Аналізується функції основних суб'єктів системи захисту прав людини, зокрема Європейського Суду з прав людини. Важливою умовою ефективної діяльності системи є міжінституціональна співпраця між Генеральним секретарем Ради Європи, Уповноваженим Ради з прав людини та Трибуналом Європейського суду з прав людини.

Визначено, що одним із стандартних нормативних наборів є досягнення високого рівня захисту прав людини, тим більше, чим ефективніші процедури виконання та контролю зобов'язань, взятих на себе державами-членами Ради Європи. Таким чином, теоретичні основи, що характеризують систему захисту прав людини, свідчать про те, що в процесі створення стандартів прав людини «м'які інструменти» Ради Європи, включаючи насамперед рекомендації, займають надзвичайно важливе місце. Дуже важливим стимулом для держав-членів виконувати свої зобов'язання перед Радою Європи є не лише якість його конкретні процедури моніторингу та контролю, а й той факт, що сам Європейський Союз чітко зазначає, що країна, яка не відповідає принципам та стандартам РЄ, не має шансів на членство в ЄС.

Відзначається, що процес європейської інтеграції, незалежно від рівнів, базується на розширенні сфери демократичних цінностей та стандартів для більш ефективного захисту прав людини та забезпечення успішного розвитку європейських спільнот. А повага до прав людини є перш за все завданням національних органів влади. Це стосується і України, яка прагне стати повноправним членом ЄС.

Ключові слова: інституції ЄС; Рада Європи; Європейський Суд з прав людини; моніторинг та контроль; права людини; демократичні стандарти.

Iryna ShapovalovaPhD Student at the Public Administration Department
LRIPA NAPA under the President of Ukraine
ORSID ID: 0000-0002-8653-2790**INSTITUTIONAL PROCESSES IN THE EU HUMAN RIGHTS PROTECTION SYSTEM
AS A FACTOR IN IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN TODAY'S GLOBALIZED CHALLENGES**

The search for a new democratic order in Europe after World War II was marked by the creation of a system of human rights protection based on the rule of law and a guarantee for every person under their jurisdiction human rights and fundamental freedoms. A system based on the effective cooperation of Member States of the international community should, in practice, become the one that determines the capacity of a particular entity, a particular institution, working alone or in collaboration with others. In the scientific literature, the idea of human rights, reflected in studies of European state building and public administration, has been developed into a theoretical concept that has become the basis of a social institute of human rights legitimized as a result of institutional processes at all levels of global and European governance. Given the current geopolitical changes, the migration crisis, environmental problems, armed conflicts and terrorist attacks, human rights are constantly being violated; public authorities, both national and integrational, face the challenge of finding effective mechanisms for ensuring the survival and development of human society. That is why the purpose of the article is to identify the particularities of the functioning of the EU's institutional human rights protection system in the context of finding an effective model of the human rights protection system. The EU's main institution is the Council of Europe, which has proven itself to be the most effective object of the system during its existence.

The tasks of the countries which have acceded to the Council of Europe indicate the need to create a common ground for understanding the rule of law, as well as freedom and human rights. In this context, it should be emphasized that the effectiveness of the institutional system created to protect human rights is linked to certain standards, including the decision-

making process legally enshrined in both international and national law. The Council of Europe and its Member States, in the interests of respect for and protection of liberties and human rights, should make every effort to ensure that all mechanisms, including political monitoring and control by the European Court of Human Rights, are used.

It is argued that the effectiveness of human rights protection systems in the EU depends largely on the effectiveness of the procedures for implementing and monitoring the implementation of commitments made by individual countries. Attention is drawn to the fact that no state can ignore the values that are fundamental to the democratic identity of the entire international community, which they are bound to uphold. This also applies to Ukraine, which has ratified the European Convention on Human Rights and has to implement its requirements in domestic law. The main instruments and mechanisms of the European Union are being considered to help address human rights issues in the Member States. The functions of the main actors in the human rights protection system, in particular the European Court of Human Rights, are analyzed. An important condition for the effective functioning of the system is interinstitutional cooperation between Secretary General of the Council of Europe, Commissioner for Human Rights and the Tribunal of the European Court of Human Rights.

It has been identified that one of the standard sets is to achieve a high level of human rights protection, which depends on the effectiveness of the procedures for fulfilling and controlling the commitments undertaken by member states of the Council of Europe. The effectiveness of the control procedure and the specific control mechanism increases only when a complaint is submitted to a competent, independent body, preferably a law enforcement one. This depends on the legal education of the population, which should be aware of the choice of instruments and mechanisms to protect their rights in a particular situation. Similarly, the issues of regulation of the sphere of official competence, which enable them to perform their function without any external pressure, also need legal justification.

The choice of specific action methods by the state to ensure the protection of human rights, remains free, however, as a rule, it is limited and determined by the purpose or result set out in a particular international agreement. The current activity of the Council of Europe proves that one of the main areas of its work is the creation of constitutional standards oriented towards the democratic development of Member States' political systems based on the values associated with freedom and human rights, which form its fundamental basis. These standards are transposed into the internal legal systems of the Member States. Thus, the theoretical foundations that characterize the human rights protection system indicate that in the process of creating human rights standards, the Council of Europe's «soft instruments», including, above all, recommendations, occupy an extremely important place. A very important incentive for Member States to fulfill their obligations before the Council of Europe is not only the quality of its specific monitoring and control procedures, but also the fact that the European Union itself clearly states that a country which does not comply with the principles and standards of the CoE does not have a chance of EU membership.

It is noted that, regardless of levels, the process of European integration is based on broadening the sphere of democratic values and standards in order to better protect human rights and ensure the successful development of European communities. Respect for human rights is first and foremost the task of national authorities. This also applies to Ukraine which is seeking to become a full member of the EU.

Key words: EU institutions; Council of Europe; European Court of Human Rights; monitoring and control; human rights; democratic standards.

Постановка проблеми

Завершальний етап процесу пошуку нового демократичного порядку в Європі після Другої світової війни був пов'язаний зі створенням системи захисту прав людини, що багатьма вченими та політиками відзначається як найбільш ефективна та перспективна структура. Приєднавшись до Загальної Декларації прав людини (1948) та наступних міжнародно-правових документів, пов'язаних з нею, країни зобов'язалися поважати принципи верховенства права та гарантувати кожній особі, яка перебуває під їх юрисдикцією, права людини та основні свободи. З цією ж метою була заснована і Рада Європи як система, заснована на «ефективному співробітництві держав-членів міжнародного співтовариства...», що визначає спроможність конкретного суб'єкта, конкретної установи, що працює окремо або у співпраці з іншими, над впровадженням прийнятих стратегій та досягнення цілей організації», членом якої є Україна. Рада Європи є основним суб'єктом міжнародної системи захисту прав людини в Європі. Інституціональні процеси в цій системі здійснюють істотний вплив на вирішення проблем захисту прав людини, при цьому не тільки у Європі а й у світі, вони розглядаються як

фактори ефективності владних структур на всіх рівнях глобального та національного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У науковій літературі ідея прав людини, відображена в дослідженнях процесів європейського державотворення та державного управління, була розвинена в теоретичну концепцію, що стала основою соціального інституту прав людини, легітимованого в результаті інституціональних процесів на всіх рівнях глобального та європейського управління. Серед сучасних західних науковців, які досліджують адміністративно-державні перетворення в європейських країнах у контексті дотримання прав людини, можна відзначити У. Барча, Т. Геблера, М. Даймока, М. Консайдена, Дж. Куїмана, Дж. Льюїса, Г. Маркса, Д. Осборна, М. Спайса, Л. Хеге та інших. Особливості діяльності інтеграційних інституцій у галузі захисту прав людини були предметом окремого розгляду М. Бернета, Х. Дж. Фредеріксона, Е. Хефнер-Бартона. Серед вітчизняних вчених міжнародно-правові засади захисту та забезпечення прав людини в міжнародних європейських організаціях вивчає Н. Мушак, а особливості формування та засади функціонування європейського управління і європей-

ського адміністративного простору розглянули, зокрема, В. Баштанник, М. Гнатовський, Н. Гнидюк, І. Грицяк, Л. Новак-Каляєва, Л. Лазарева, О. Оржель та інші.

Між тим, з огляду на сучасні геополітичні зміни, міграційну кризу, екологічні проблеми, збройні конфлікти, терористичні атаки права людини постійно порушуються, органи державної влади, як національні так і інтеграційні, перебувають у пошуку ефективних механізмів забезпечення виживання та розвитку людського суспільства. Для України питання забезпечення прав людини є стрижнем подальшого реформування суспільства в контексті його наближення до сучасних європейських демократій. Досвід європейських інституцій та окремих країн у вирішенні питань створення ефективної системи забезпечення прав людини придатний до імплементації в Україні. В умовах бойових дій та окупації частини української території захист прав українських громадян ускладнюється, що потребує зміни алгоритму дій органів публічного управління. Таким чином проблематика статті актуальна, а її розробка сприятиме оптимізації української системи публічного управління на засадах прав людини.

Мета

Мета статті – визначити особливості інституціональних процесів у системі захисту прав людини в європейських країнах, зокрема – членах ЄС, та можливості адаптації в Україні найбільш вдалого досвіду.

Виклад основного матеріалу

Внутрішні та зовнішні умови, що впливають на ефективність інституційних процесів в системі захисту прав людини доцільно розглядати у безпосередньому зв'язку з ідеєю «єдності держав», що посиляється на «спільну спадщину народів», засновану на особистих свободах, політичних свободах та верховенстві права, що лежить в основі створення Ради Європи. Завдання країн, що приєдналися до Ради Європи, вказують на необхідність створення спільної площини для розуміння принципів верховенства права, а також громадянських свобод та прав людини. У зв'язку з цим варто підкреслити, що ефективність міжнародної системи, створеної для захисту прав людини, пов'язана з певними стандартами, включаючи процес прийняття рішень, юридично закріплених міжнародним і національним законодавством [3].

Повага, захист свобод і прав особистості – це загальновизнані стандарти, що визначають їх зміст, які розуміються як засіб забезпечення та реалізації цих свобод і прав. Останні мають внутрішній та зовнішній (міжнародний) виміри, якщо мати на увазі їх реалізацію. Ефективність систем захисту прав людини багато в чому залежить від того, наскільки ефективними є процедури щодо здійснення та контролю за виконанням зобов'язань, взятих окремими країнами, та їх реалізацією на національному рівні.

Отримання членства в Раді Європи тільки починає процес прийняття та впровадження всього набору загальних цінностей для країн-членів Ради Європи. Частиною процедури приєднання країни є готовність впровадити стандарти, що дозволяють отримати членство у РЄ. Разом з тим, ключові зобов'язання, взяті на період членства, виконуються вже протягом певного періоду, що був узгоджений з країнами на момент

вступу, включаючи, серед іншого, зміни законодавства відповідно до вимог РЄ. Цей процес буде контролюватися як частина триваючого процесу моніторингу. Це має принципове значення в рамках імплементації стандартів прав людини відповідно до демократичних цінностей, що представляє Рада Європи. У цьому контексті неоднозначно постає питання якими механізмами чи інструментами володіє РЄ, для контролю за виконанням зобов'язань державами-членами, що діють в рамках цієї міжнародної організації. Пріоритет контролю за дотриманням прав людини віддається процедурі контролю, встановленій на основі окремих конвенцій, що утворюють «Конвенційну систему Ради Європи» [1].

Станом на 9 вересня 2016 року 221 конвенції були відкриті для підписання та ратифікації [15]. По відношенню до них, починаючи з 2005 року, було використано єдину назву, а саме «Конвенція Ради Європи». Сформульована таким чином конвенційна система Ради Європи тепер є основним стрижнем європейського правового простору. Конвенція про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 р. (Далі – Європейська конвенція про права людини, ЄСПЛ) [7] та її створення по суті, визначила механізм контролю, який здійснює Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ). Звичайно, не всі конвенції, прийняті в Раді Європи, запроваджують окремі, належні механізми контролю та не всі контрольні процедури також мають такий же рівень ефективності, як уже згадана Європейська конвенція про права людини [2].

Рада Європи та її держави-члени, в інтересах забезпечення поваги та захисту свобод і прав людини, повинні докласти максимум зусиль для забезпечення використання усіх механізмів, зокрема, Комітетом міністрів Ради Європи та Парламентською асамблеєю Ради Європи проводиться політичний моніторинг, який не дублює контроль, який здійснює Європейський суд з прав людини. Існує дуже важлива різниця між політичним моніторингом стосовно законодавчих зобов'язань, взятих на себе державами, та юридично обов'язкових інструментів із власними незалежними механізмами контролю, якими не слід зловживати, і особливо в політичних цілях.

Жодна контрольована держава, не повинна ігнорувати цінності, які є основними для демократичної ідентичності всієї міжнародної спільноти, якої вони зобов'язані дотримуватися. Тому вибір відповідних інструментів контролю повинен бути збалансованим і продуманим. За результатами моніторингу РЄ повинна чинити тиск на окремі держави-члени саме для того, щоб забезпечити найкраще виконання конкретних зобов'язань. Визначаючи сутність політичного механізму, треба зауважити, що він не є аналогом правових інструментів, створених для запобігання порушень прав людини. Цей тип моніторингу повинен бути гнучким і повинен вирішувати питання, що не підпадають під сферу інтересів незалежного органу, який контролює права людини [11].

Два типи моніторингу, використовувані ПАРЄ та Кабінетом міністрів Ради Європи, доповнюють один одного на практиці. Парламентська асамблея обирає державу і розглядає ситуацію, що склалася в ній (стосовно виконання конкретних зобов'язань, взятих на себе урядами країн-членів, як умову отримання член-

ства), Комітет міністрів вибирає проблеми для того, щоб оцінити ситуацію в цьому відношенні у всіх державах-членах. Тематичний моніторинг, заснований на процедурі, детально описаній у Меморандумі Секретаріату, це питання, пов'язані з: свободою висловлення думок та інформації; функціонування та захисту демократичних інститутів; функціонування судової системи; місцевою демократією; смертною карою; поліцією та службою безпеки; ефективністю судових засобів; не-дискримінації з акцентом на боротьбі з нетерпимістю та расизмом; свободою совісті та віросповідання та рівності прав жінок та чоловіків [13].

Відповідно до діючих правил, теми, відібрані для моніторингу, повинні бути конкретними, чітко визначеними та стосуватися поточних проблем у європейському масштабі. Крім того, їх вибір повинен здійснюватися з урахуванням необхідності уникати суб'єктів, що вже вивчаються іншим моніторингом. Основним у контексті оцінки ефективності інституційних систем захисту прав людини є принцип субсидіарності.

Комітету міністрів Ради Європи дозволено оцінювати ситуацію, що існує в кожній державі-члені у сфері демократії, прав людини та верховенства права. Така оцінка може бути зроблена на вимогу держави-члена або Генерального секретаря або за рекомендацією Парламентської асамблеї Ради Європи. У цьому контексті цікаві функції Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (далі – КМРВРЄ), щодо консультування з усіх питань місцевої та регіональної політики, які можуть представити Комітету міністрів РЄ пропозиції щодо шляхів сприяння демократії на цьому рівні. Конгрес також систематично готує звіт про ситуацію в зазначених вище областях для всіх держав-членів та кандидатів до Ради Європи. Якщо додати до цього той факт, що вже описаний тематичний моніторинг – це процедура, заснована на конструктивному та конфіденційному діалозі та посиленій співпраці між державами-членами та Комітетом міністрів РЄ, неважко зрозуміти, наскільки важливим є ефективне виконання відповідних процедур контролю співробітництва між органами Ради Європи або іншими установами та між ними та країнами-членами [14]. Характерними рисами системи, створеної в галузі захисту прав людини, є те, що її органи можуть фактично залучатися до окремих процедур контролю договорів, тобто підтримує або навіть доповнює діяльність спеціалізованих органів [12].

Комітет міністрів Ради Європи відіграє особливу роль у цьому відношенні, забезпечуючи виконання положень конвенції та угод, укладених державами-членами. Рівень співпраці, визначає, ефективна чи ні інституційна система захисту прав людини Ради Європи, створена на базі цієї організації. Тому суб'єкти, що координують роботу різних установ чи органів Ради, відіграють надзвичайно важливу роль в інституційній системі Ради Європи. Основним суб'єктом цієї системи є Генеральний секретар Ради Європи. В даний час Генеральний секретар Ради Європи координує роботу Ради та визначає напрями її діяльності. Повноваження секретаря досить широкі і в ключових моментах, визначених Статутом РЄ та внутрішніх регламентах Комітету Міністрів та Парламентської асамблеї. Що стосується фінансових питань, він готує бюджет Ради Європи, який згодом затверджується КМРЄ на умовах, визначених у фінансових регламентах. Щодо адмі-

ністративних питань, які стосуються проблематики нашого дослідження секретар забезпечує належне функціонування Ради. Він також несе персональну відповідальність за діяльність організації. І нарешті, з метою належного виконання покладених на нього функцій та завдань, генеральний секретар бере участь у консультативному порядку у всіх засіданнях КМРЄ, ПАРЄ та у засіданнях змішаного комітету-підрозділу, який також виконує важливу функцію, є по суті дискусійним форумом для представників урядів держав-членів та парламентарів для обміну інформацією.

Генеральний секретар Ради Європи бачить важливе завдання в системі захисту Європейської конвенції про права людини. Важливою умовою ефективної діяльності системи є міжінституційна співпраця. Наприклад, Уповноважений Ради з прав людини (далі – Уповноважений), як і Генеральний секретар Ради Європи, дійсно підтримує захисну систему Європейської конвенції з прав людини та чітке функціонування Європейського суду з прав людини. Звичайно, Уповноважений, завдяки своїм функціям, у певному сенсі відповідає за дотримання прав людини в державах-членах Ради Європи та за забезпечення повного та ефективного дотримання зобов'язань, по виконанню рішень ЄСПЛ. Між тим, Уповноважений не має юридичних компетенцій, та в основному виконує допоміжні та профілактичні завдання. Візити Уповноваженого до держав-членів як моніторинг забезпечують безліч ідентифікаційних матеріалів та допомагають усунути причини, що змушують людей подавати позови, а часто і скарги, до Європейського суду з прав людини. Як результат, Уповноважений з прав людини досліджує причини порушень прав людини та підтримує альтернативні інструменти захисту порушень прав людини, які можуть суттєво сприяти зменшенню навантаження на ЄСПЛ. Зокрема, він може підтримувати створення незалежних систем посередництва відповідно до принципів ЄСПЛ у державах-членах. Уповноважений повинен, безумовно, також бути активним у сфері виконання рішень ЄСПЛ. Ця вимога була схвалена Парламентською асамблеєю Ради Європи, яка підтримала пропозицію Уповноваженого щодо посилення його ролі в контролі за виконанням рішень Суду, включаючи, зокрема, перевірку того, чи відповідає національне законодавство Конвенції, а також чи дійсно національні законопроекти та адміністративна практика парламентарів, відповідають їй.

На думку вчених, ефективність інституційної системи захисту прав людини залежить від впливу правових норм на реалізацію мети. Одним із стандартних нормативних наборів є досягнення високого рівня захисту прав людини, тим більше, чим ефективніші процедури виконання та контролю зобов'язань, взятих на себе державами-членами Ради Європи. Ефективність процедури контролю та конкретного механізму контролю збільшується тільки при поданні скарги до компетентного, незалежного органу, бажано, що має правоохоронний характер [20].

Слід зазначити, що протягом останніх десятиліть посилюються вимоги щодо імплементації стандартів прав людини у національне законодавство країн членів Ради Європи [12]. Це пояснюється значним розвитком матеріальних норм прав людини, а тому слід надавати пріоритет нагляду за виконанням та-

ких норм. Одним з головних результатів цієї тенденції стало посилення та консолідація існуючих процедур звітності, а також розробка різних механізмів подання скарг. Ця тенденція відображається у створенні різних моделей процедур подання скарг, розроблених не лише у міжнародних організаціях, а й у регіональних організаціях, включаючи Раду Європи. Спостереження тенденції розвитку механізмів скарг, що функціонують на основі ЄСПЛ чи той, що розробляється на основі системи Європейської соціальної хартії, підтверджує його вплив на якість та ефективність інституційної системи захисту прав людини.

Безумовно, що усі механізми та інструменти захисту прав людини є дуже важливими з точки зору ефективності інституційної системи захисту прав людини. Однак добре відомо, що навіть досить широкий спектр свобод та прав людини, а також продумані механізми виконання та контролю за зобов'язаннями, взятими на себе державами-членами Ради Європи у сфері захисту цих прав, сприятимуть підвищенню ефективності системи захисту прав людини лише тоді, коли коаліції окремих країн та окремі індивіди, усвідомлюють потенційні можливості системи захисту прав людини. Це залежить від правової освіти населення, яке має орієнтуватися у виборі інструментів та механізмів захисту своїх прав в тій чи іншій ситуації. У цьому контексті необхідно підкреслити роль уповноваженого Ради з прав людини у сфері освітніх прав, щодо інформованості про зміст документів Ради Європи з прав людини. Уповноважений з прав людини співпрацює з урядами країн-членів, їх парламентами, національними омбудсменами та іншими установами, що працюють у сфері захисту прав людини, в тому числі і з окремими людьми, в межах своїх завдань.

Насправді майже неможливо перерахувати всі фактори, які можуть підвищити або зменшити ефективність інституційної системи Ради Європи щодо захисту прав людини та всіх систем захисту прав людини в цілому. Проте усі вони впливають на фактичний рівень захисту прав людини в державах-членах.

Аналогічно, питання регулювання сфери службової компетенції, що дозволяють виконувати покладену на них функцію без будь-якого зовнішнього тиску, також потребують правового обґрунтування.

Ще одним напрямком з окресленої проблеми є питання, пов'язані з виконанням рішень Європейського суду з прав людини, з точки зору функціонування конкретної держави та якості її законодавства. На процес виконання рішень ЄСПЛ впливає низка внутрішніх факторів (пов'язаних із системою, створеною на основі ЄСПЛ та пов'язаною із сутністю самої судової практики та проблемах системного або структурного характеру), а також зовнішніх факторів, незалежних від характеру Конвенції. Головною проблемою є перевантаження ЄСПЛ, що може призвести до відсутності достатнього нагляду за виконанням конкретних судових рішень [2].

Вибір конкретних методів діяльності держави, що забезпечують здійснення прав людини, залишається вільним, проте, як правило, він обмежений і визначається метою або результатом, визначеними в даній міжнародній угоді. Здійснення свобод та вибору обмежується рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи або самого Європейського суду з прав людини.

Розглянемо механізми контролю Ради Європи, що дозволяють здійснювати постійний контроль а отже, дають інформацію про стан дотримання стандартів прав людини державами-членами Ради Європи, тим самим посилюючи процес універсалізації цих стандартів. Фундаментальні цінності та стандарти Ради Європи, такі як зміцнення миру, заснованого на міжнародному співробітництві, верховенство права, що лежить в основі демократії, підтримка соціального та економічного прогресу, а також захист свобод і прав людини впливають із статутних основ цієї організації. Ці стандарти, які є постійними та фундаментальними, та є основою для формування нових стандартів. Законодавчі стандарти, створені Радою Європи, повинні бути пов'язані з характером влади.

Нинішня діяльність Ради Європи доводить, що одним із головних напрямків її роботи є створення конституційних стандартів, орієнтованих на демократичний розвиток політичних систем держав-членів на основі цінностей, пов'язаних зі свободою та правами людини, що складають її фундаментальну основу. Ці стандарти переносяться у внутрішні правові системи держав-членів.

Конвенція про захист прав людини та основних свобод є особливо важливою для вивчення стандартів Ради Європи [7]. Інструкції, що відповідають стандартам та впливають із Конвенції, мають бути впроваджені в процесі застосування міжнародного права. У рамках створення нових стандартів у галузі прав людини важливу роль відіграють ПАРЕ та КМ РЕ. Рекомендації КМ РЕ є орієнтиром для судової практики Європейського суду з прав людини.

В принципі, рекомендації КМРЕ, навіть якщо вони не є юридично обов'язковими, можуть вказувати на їх явні переваги. Незалежно від оцінки їх ефективності, рекомендації вважаються класичними резолюціями нормативного характеру, що відображає норми поведінки країн-членів. Вони вважаються основним інструментом гармонізації законів країн-членів Європейського Союзу. З іншого боку, рекомендації КМРЕ не є законодавчими резолюціями у функціональному сенсі, тобто їх метою не є створення міжнародних зобов'язань, тому їх зміст формально не є обов'язковим.

Конгрес місцевих та регіональних влад має повноваження вносити рекомендації та пропозиції, адресовані як до ПАРЕ, так і до Ради Європи, та резолюції, адресовані всім місцевим органам влади країн-членів, відіграючи основну роль у сфері місцевої демократії РЕ.

Іноді введення нових нормативно-правових актів, що формують нові стандарти в галузі прав людини, продиктовано необхідністю певного нормативного дефіциту. Що стосується прав людини, такий дефіцит може бути спричинений потребою запровадити вищий рівень захисту прав людини. Необхідно зазначити, що, окрім ПАРЕ та КМ РЕ, окремий інституціональний механізм створення демократичних стандартів, Трибунал, уже майже століття діє у складі Європейського суду з прав людини. Трибунал у межах повноважень наданого йому ЄСПЛ, насамперед приймає рішення в рамках конкретної юридичної події. Водночас у своїх рішеннях він формулює стандарти, пов'язані з вимогами держав-членів у сфері прав людини та основних свобод. Конвенційна система Ради Європи, зокрема,

Конвенції про захист прав людини та основних свобод, на основі яких приймає рішення Європейський суд з прав людини, виконує надзвичайно важливу роль у створенні стандартів, що стосуються внутрішнього права та практики функціонування держав членів Ради Європи[4].

Таким чином, теоретичні основи, що характеризують систему захисту прав людини, свідчать про те, що в процесі створення стандартів прав людини «м'які інструменти» Ради Європи, включаючи насамперед рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, займають надзвичайно важливе місце.

Дуже важливим стимулом для держав-членів виконувати свої зобов'язання перед Радою Європи є не лише якість його конкретних процедур моніторингу та контролю, що стосуються правових цінностей, а й той факт, що сам Європейський Союз чітко зазначає: «країна, яка не відповідає принципам та стандартам РЕ, не має шансів на членство в ЄС» [8]. Таким чином, процес європейської інтеграції незалежно від рівнів базується на розширенні сфери демократичних цінностей та стандартів для більш ефективного захисту прав людини та забезпечення успішного розвитку європейських спільнот. Очевидно, це спостереження є одним із аргументів узгодженості обох міжнародних організацій, але не зменшує ефективність системи захисту права людини самої Ради Європи.

Висновки

Таким чином, незалежно від факторів, що впливають на ефективність системи інституційного захисту прав людини Ради Європи, свободу та права особи, гарантовані численними конвенціями, створеними на базі цієї міжнародної організації, вони справді поважаються та захищаються, за умови що держави-члени Ради Європи безпосередньо дотримуються міжнародних стандартів прав людини, особливо тих, які були визнані ними, шляхом підписання та ратифікації конкретних міжнародних угод.

Зокрема, система захисту прав людини була створена на основі Європейської конвенції про права людини, і, таким чином, Страсбурзька система була б більш ефективною, якщо держава-відповідач перед Європейським судом з прав людини дотримувалася би того самого регламенту, який Трибунал визначив у всіх інших подібних питаннях. Це добровільне додержання судових стандартів Страсбурга є найважливішою гарантією ефективного функціонування всієї системи захисту прав людини. Схоже, що певна модель, що забезпечує бажану ефективність системи захисту прав людини, має бути введена у національні правові системи окремих держав-членів Ради Європи. В контексті функціонування системи захисту прав людини Ради Європи принцип субсидіарності означатиме, що саме держави-члени Європейського Союзу повинні забезпечити захист прав людини у внутрішній системі, тоді як європейська система захисту прав людини лише створює додаткову гарантію. У ситуації, коли ця умова виконується, роль європейської системи захисту прав людини змінюється, що призводить до підвищення ефективності всієї системи. Це визначається тим фактом, що особливості Страсбурзької системи характеризуються тим, що повага до прав людини є перш за все завданням національних органів влади, тоді як ЄСПЛ повинен втручатися лише у виняткові та

особливі ситуації, коли національні суди порушують умови договорів.

Література.

1. Антонович М. М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. *Теорія і практика*: монографія. Київ: КМ Академія, 2007. 384 с.
2. Баштанник В. Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід Європейського Союзу для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 1. С. 87–97.
3. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: монографія. Київ: Вид-во «К.І.С.», 2006. 398 с.
4. Джонсон Г. Мандат Організації Об'єднаних Націй в області прав человека Действующее международное право. Москва: 1996. Т. 2. С. 12–72.
5. Загальна декларація прав людини, прийнята резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
6. Інтернет: прецедентная практика Европейского Суда по правам человека. Прецедентная практика – Анализ прецедентной практики. Отчеты о проведении исследований. 2011 / Совет Европы. Европейский Суд по правам человека. URL: www.echr.coe.int.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950; Закон України № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/ed19900101.
8. Конференція Міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне управління «Належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін». URL: http://www.csi.org.ua/www/?p=2416_2013.
9. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права відповідно до Першого факультативного протоколу для нього, 1976 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2148-08>.
10. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, прийнятий 16.12.1966 року Генеральною Асамблеєю ООН [ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р.]. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
11. Мушак Н. Б. Міжнародно-правові питання співробітництва та взаємодії правових систем Ради Європи, Європейського Союзу та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. *Часопис Київського університету права*. Київ. ун-т права НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2013. № 1. С. 308–311.
12. Новак-Каляєва Л. М. Формування міжнародної інфраструктури захисту прав людини в країнах Центральної та Східної Європи та її вплив на владні інституції в 70 – 80-х рр. XX ст. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 1(16). С. 60–71.
13. Оржель О. Ю. Європейське врядування як чинник згуртування Європейського Союзу: теоретико-методологічні засади: монографія. Київ: НАДУ, 2011. 286 с.

14. Рада Європи: основні відомості. URL: <http://coe.kiev.ua/general/default2.htm>.
15. Резолюція Комісії з прав людини ООН 2000/64 «Роль належного врядування у захисті прав людини». URL: [www.pravo.org.ua/files/administr/reforma/Whatisgoodgovernance\(ukr\).doc](http://www.pravo.org.ua/files/administr/reforma/Whatisgoodgovernance(ukr).doc)
16. Управління Інтернетом: Стратегія Ради Європи на період 2012–2015 рр. від 15.03.2012 р. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/pdf>.
17. Хаммарберг Т. Права человека в Европе: увеличивающиеся пробелы: точка зрения Комиссара по правам человека Совета Европы; Совет Европы. Страсбург: Совет Европы, 2010. 199 с.
18. Хартія економічних прав і обов'язків держав від 12. 12.1974 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_077.
19. Хартія основних прав Європейського Союзу. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
20. Шишкова Н. Хартія основних прав Європейського Союзу і проблеми її конституційного розвитку Юридичний журнал 2004. № 11. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1477>.

Margarita Juschtschenko*Dissertantin lehrstuhl für öffentliche Verwaltung und Regionalsstudien**ORIDU NADU unter dem Präsidenten der Ukraine*

MEHRSTUFIGE MANAGEMENTKAPAZITÄTEN BEI DER ERBRINGUNG VON VERWALTUNGSDIENSTLEISTUNGEN

Das Potenzial des mehrstufigen Managements bei der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen am Beispiel der Verwaltungsdienstleistungen im Bereich der staatlichen Registrierung der Zivilstandsakten (im Folgenden DRACCS) wird untersucht. Ein kurzer Überblick über den Mechanismus des mehrstufigen Managements im Bereich DRACCS und seine Perspektiven.

Stichworte: Verwaltungsdienste; das System der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen; Behörden für die Registrierung des Personenstands; Behörden; lokale Behörden.

Маргарита Ющенко*аспірант кафедри Публічного управління і регіоналістики**ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ПОТЕНЦІАЛ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ У НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто потенціал багаторівневого врядування у наданні адміністративних послуг на прикладі адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану (далі – ДРАЦС). Абрисно окреслено механізм багаторівневого врядування у сфері ДРАЦС та його перспективи.

Однією з найактуальніших проблем розвитку сучасної адміністративної системи в Україні є вдосконалення процедурних відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами. Частиною зазначених відносин є механізм надання адміністративних послуг у різноманітних сферах, адже його досконалість є критерієм ефективності діяльності органів публічної влади. Покращення процедур надання адміністративних послуг є кроком переходу до моделі сервісної держави, що цілком природне вкладається у концепт багаторівневого врядування.

Сьогодні адміністративні послуги як сфера взаємовідносин органів публічної влади з громадянами набувають якісно нового змісту: людина все більшою мірою починає розглядатись як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність розглядається крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживачів.

Найбільш виразно потенціал багаторівневого врядування у наданні адміністративних послуг може бути представлений на прикладі адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану (далі – ДРАЦС).

Згідно із Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» (далі – Закон) ДРАЦС забезпечуються низкою органів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, що становлять певну систему:

- 1) Міністерством юстиції України та його територіальними органами в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;*
- 2) виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного значення);*
- 3) дипломатичні представництва та консульські установи України.*

Адміністративні послуги у сфері реєстрації актів цивільного стану не надаються на наднаціональному (міжнародному) рівні, адже інформація про персональні дані фізичної особи, що містяться в актовому записі, є конфіденційною і не підлягає розголошенню, а надаються лише на національному рівні – Міністерством юстиції України, на регіональному (обласному) рівні – головними територіальними управліннями юстиції, на субрегіональному (районному) рівні – органами реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції. На місцевому рівні (рівень територіальної громади), виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (крім міст обласного значення) делеговано повноваження з проведення державної реєстрації народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті.

Не зважаючи на те, що органам місцевого самоврядування делеговано повноваження у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, але відсутність належної матеріальної бази, доступу до Державного реєстру актів цивільного стану та відсутність кваліфікованих осіб, які б забезпечили надання адміністративних послуг, призвело до не виконання ними покладених на них функцій, що викликає та необхідності вжиття заходів для забезпечення надання якісних публічних послуг.

З метою утвердження функціонування сервісної держави – держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних послуг, у тому числі адміністративних, Президентом України було здійснено суттєві кроки у цьому напрямку. Згідно з Указом Президента України №647 від 4.09.2019р. постановлено завдання забезпечення можливості надання органами місцевого самоврядування та/або нотаріусами окремих публічних послуг, зокрема пов'язаних із реєстрацією актів цивільного стану. Від так, передбачене, що послуги в сфері ДРАЦС можуть надаватися не лише органами виконавчої влади,

а також буде створено повноцінна можливість надання таких послуг органами місцевого самоврядування та нотаріусами (як приватними, так й державними). Тобто у громадянина України з'являється можливість вибору, де саме йому отримати таку послугу, й де найбільш якісно та привабливо вона буде надаватися, що повністю відповідає парадигмі багаторівневого врядування.

Припускаємо, що розвиток моделі багаторівневості у сфері ДРАЦС може призвести у подальшому до ситуації, що такі послуги можна буде отримати й у громадському секторі. Наприклад, релігійні організації під час проведення обряду вінчання у храмі, проведення обряду хрещення дитини, проведення обряду відспівування покійного отримати можуть вносити відповідні зміни до Держаного реєстру актів цивільного стану та оформлювати відповідні документи. Вважаємо, що це б дало можливість залучити громадські організації різних конфесій до надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС та надати громадянам додатковий вибір щодо отримання таких послуг у різних суб'єктів надання таких послуг за власним впоодобанням. Не виключається залучення до надання певних адміністративних послуг й представників бізнесу.

Сьогодні у сфері ДРАЦС можуть бути створені сучасні електронні сервіси, що значно покращують рівень обслуговування громадян та створити сприятливі умови для отримання фізичними особами послуг у цій сфері.

Таким чином, реформи в органах державної реєстрації актів цивільного стану намагаються забезпечити населення якісними, зручними і доступними послугами у сфері державної реєстрації актів цивільного стану шляхом впровадження та практичної реалізації сучасних сервісів обслуговування. За таких умов основне завдання органів публічної влади правильно донести суть реформ до громадян України. У процесі взаємодії інститутів та організацій урядового, громадського та бізнес секторів, що надають публічні послуги має бути подолана адміністративна корупція (неефективний механізм здійснення відповідних функцій), що і є основною причиною невдоволеності громадян якістю отриманих адміністративних послуг, але й та знижує довіру до органів влади.

Ключові слова: адміністративні послуги; система надання адміністративних послуг; органи реєстрації актів цивільного стану; органи публічної влади; органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми

Unter anderen dringlichsten Problemen, die auf dem Wege der Entwicklung eines modernen Verwaltungssystems in der Ukraine stehen und die gelöst werden sollten, ist die Verbesserung der Verfahrensbeziehungen zwischen Exekutivbehörden und der lokalen Selbstverwaltung mit natürlichen und juristischen Personen besonders aktuell. Ein Teil der erwähnten Beziehungen ist der Mechanismus der Erbringung der Verwaltungsdienstleistungen in verschiedenen Bereichen, weil seine Perfektion als Kriterium für die Effizienz der Tätigkeit der Behörden ist. Die Einstellung eines Bürgers zum öffentlichen Verwaltungssystem und zum Staat als Ganzes hängt weitgehend von der Vollständigkeit und Aktualität, der Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen ab. Reduzierte Verfahren für die Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen sind ein Schritt in Richtung des Übergangs zum Service-Zustandsmodell, was im Rahmen des Konzepts des mehrstufigen Managements ganz selbstverständlich ist.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Methodische Fragen der Organisation von Verwaltungsdienstleistungen, Mechanismen und theoretische Grundlagen ihrer Organisationen ist Gegenstand der Forschung vieler Wissenschaftler. Zu den jüngsten Veröffentlichungen gehören Werke von

V.Vakulenko, N.Vasilievoi, A.Vishnevsky, O.Gunenkovoi V.Danshina, I.Daragan, Yu.Kamardina, P.Klimushina, I.Kozyury, Yu.Kutsa, O.Litvinova, Yu.Solomko, V.Soroka Yu.Onishchuk, A.Obleshchuk, L.Polishkevicha, V.Telitskoi, V.Timoshchuk, Yu.Sharova unter anderen. Allerdings ist ein Komplex von Problemen im Bereich der Registrierung von Zivilstandsakten in der Ukraine noch unerforscht.

Мета

Der Zweck des Artikels ist es, ein offenes Potenzial in der mehrstufigen Verwaltung bei der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen am Beispiel

der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen auf dem Gebiet der staatlichen Registrierung von Rechtsakten des Personenstands zu schaffen.

Виклад основного матеріалу

Administrative (Management-)Dienstleistungen sind eines der wichtigsten Elemente im System der Beziehungen zwischen dem Staat und den lokalen Behörden und einer Person. Heute erhalten Verwaltungsdienstleistungen als Bereich der Beziehungen zwischen Behörden und Bürgern eine qualitativ neue Bedeutung: Eine Person wird von den Institutionen zunehmend als Kunde und Verbraucher von Dienstleistungen angesehen, und deshalb werden ihre Aktivitäten durch das Prisma der Erfüllung der Bedürfnisse und spezifischen Anforderungen der Verbraucher betrachtet.

Im Einklang mit dem Gesetz der Ukraine "Über Verwaltungsdienstleistungen"[1] basiert die öffentliche Ordnung im Bereich der Verwaltungsdienstleistungen auf folgenden Grundsätzen:

- die Rechtsstaatlichkeit, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit und der Rechtssicherheit
- Stabilität
- Gleichheit vor dem Gesetz
- Offenheit und Transparenz
- Effizienz und Aktualität
- Verfügbarkeit von Informationen über die Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen
- Schutz der personenbezogenen Daten
- Rationelle Minimierung der Anzahl der Dokumente und Verfahrensmaßnahmen, die für den Erhalt von Verwaltungsdienstleistungen erforderlich sind
- Unparteilichkeit und Fairness
- Zugänglichkeit und Bequemlichkeit für die Subjekte von Berufungen.

Auf diese Weise ist die Verbesserung der Verfahren für die Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen in Richtung des Übergangs zum Modell des Dienstleistungs-

zustands ein Schritt weiter, und es ist ganz natürlich, dass das Konzept des mehrstufigen Managements verfolgt wird. Es ist kein Zufall, dass die staatliche und regionale Entwicklungsstrategie der Ukraine für den Zeitraum bis 2020 . Es wird darauf hingewiesen, dass der Prozess der Bildung und Umsetzung der staatlichen Politik der Regionalentwicklung auch auf der Grundlage des mehrstufigen Managements [2] basieren sollte.

Das deutlichste Potenzial des mehrstufigen Managements bei der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen lässt sich am Beispiel der Verwaltungsdienstleistungen auf dem Gebiet der staatlichen Registrierung von Zivilstandsakten (im Folgenden DRACCS) darstellen. Wir sind mit der Auffassung von W. Timoshchuk einig, dass es zunächst einmal notwendig ist, die Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen im Bereich DRACSA [3] zu ändern. Leider wurde der entsprechende Gesetzentwurf [4] von der Werchowna Rada der Ukraine nie angenommen, was als Hindernis im Prozess der Dezentralisierung ist und der Zusammenführung von Gebietskörperschaften um die Städte der regionalen Bedeutung und der vollständige Bereitstellung relevanter Dienstleistungen hinter dem sogenannten Modell der Lebenssituationen nicht beiträgt.

Im Zusammenhang mit dieser skizzenhaften Beschreibung, dem oben genannten mehrstufigen Governance-Mechanismus im Bereich DRACSM und seinen Perspektiven.

Nach dem Gesetz der Ukraine "Über die staatliche Registrierung von Gesetzen des Zivilstands DRACCS (nachstehend Gesetz genannt)[5] wird von einer Reihe von Zivilstandsbehörden bereitgestellt und stellt ein System dar:

1) Das Justizministerium der Ukraine und seine Gebietskörperschaften in der Autonomen Republik Krim, Oblasten, Städten Kiew und Sewastopol;

2) Exekutivorgane von Land-, Siedlungs- und Stadträten (mit Ausnahme von Städten von gebietsbezogener Bedeutung);

3) diplomatische Missionen und Konsularbüros der Ukraine.

DRACCS werden nicht auf supranationaler (internationaler) Ebene bereitgestellt, da die in der Akte enthaltenen Informationen über die personenbezogenen Daten vertraulich sind und nicht weitergegeben werden können, sondern nur auf nationaler Ebene durch das Justizministerium der Ukraine, auf regionaler (Oblast) Ebene durch die wichtigsten territorialen Justizbehörden, auf subregionaler (Bezirk) Ebene durch die Zivilstandsbehörden der wichtigsten territorialen Justizbehörden. Auf lokaler Ebene (territoriale Gemeinschaft) wurden die Exekutivorgane der Dorf-, Siedlungs- und Stadträte (mit Ausnahme der Städte von gebietsbezogener Bedeutung) mit der Befugnis betraut, die staatliche Registrierung von Geburt und Herkunft, Ehe und Tod einer Person durchzuführen. Die obigen Bestimmungen des Gesetzes über die Registrierung entsprechen dem Unterabsatz 5 des Absatzes "b" des Absatzes 1 des Artikels 38 des Gesetzes der Ukraine "Über die lokale Selbstverwaltung" [6].

Um sicherzustellen, dass die Abteilungen für die staatliche Registrierung von Zivilstandakten in das Register der Informationen über die Akten, die von den Exekutivorganen der ländlichen, Siedlungs- und Stadträte zusammengestellt wurden, aufgenommen werden, regelt der Beschluss des Justizministeriums der Ukraine [7] das Verfahren zur Ver-

bindung der Exekutivorgane der ländlichen, Siedlungs- und Stadträte mit dem Register für die digitalisierte Erstellung von Akten über den Zivilstand. Die in den Aufzeichnungen über die Geburt einer Person und ihre Herkunft, Ehe, Tod, die von den Exekutivorganen der Land-, Siedlungs- und Stadträte auf Papier und in elektronischer Form eingetragenen Informationen werden innerhalb von drei Arbeitstagen nach Erhalt der Aufzeichnung bei der zuständigen Abteilung für die staatliche Registrierung von Rechtsakten über den Zivilstand in das Register eingetragen. Die Exekutivorgane der Land-, Siedlungs- und Stadträte werden auf der Grundlage der mit ihrem Verwalter geschlossenen Vereinbarung ausschließlich zum Zwecke der Erstellung der Personenstandsakten in elektronischer Form in das Register aufgenommen, um die Befugnisse der staatlichen Registrierung der ihnen nach dem Gesetz zugewiesenen Personenstandsakten wahrzunehmen.

Im Prozess der "Vereinigung der Gebietskörperschaften nach dem Gesetz der Ukraine" über die freiwillige "Vereinigung der Gebietskörperschaften" [8] und der Einrichtung der entsprechenden Exekutivorgane der Räte im System der lokalen Selbstverwaltung entstand die Institution des Leiters. In Übereinstimmung mit dem Gesetz der Ukraine "Über die lokale Selbstverwaltung" ist der Starost ein gewählter Beamter der lokalen Selbstverwaltung und von Amts wegen Mitglied des Exekutivausschusses des Rates der Vereinigten Territorialgemeinschaft.

In Anbetracht dessen können die Dörfer, Siedlungen und Stadträte der Vereinigten Territorialgemeinschaft durch ihren Beschluss alle ihre Exekutivorgane (strukturelle Unterteilungen) und Beamten der lokalen Selbstverwaltung ermächtigen, die staatliche Registrierung von Zivilstandakten unter Hinweis auf die Siedlungen (Punkte) vorzunehmen, auf die ihre Behörden Anwendung finden werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Durchführung der staatlichen Registrierung von Geburt, Heirat und Tod in die Zuständigkeit des Exekutivorgans der ländlichen, Siedlungs- und Stadtverwaltung der Vereinigten Territorialgemeinschaft fällt, muss die Nummerierung der Aufzeichnungen jeder Art von Staatsstrahl aus der Tradition in dem Gebiet, auf das die Zuständigkeit der jeweiligen Exekutive fällt, vereinheitlicht werden.

In den Fällen, in denen die Werchowna Rada der Ukraine keinen Beschluss über die Änderung der Grenzen der jeweiligen Bezirke gefasst hat, deren Gebiete durch die Bildung einer vereinigten Gebietsgemeinschaft geändert werden sollen, führt der Exekutivausschuss des Rates der vereinigten Gebietskörperschaft die staatliche Registrierung der einschlägigen Zivilstandakte der Einwohner der neu gebildeten Gebietskörperschaft, einschließlich der Bürger mit Wohnsitz in den Siedlungen des angrenzenden Bezirks, die ihr beigetreten sind.

Gleichzeitig steht der zuständige Exekutivausschuss des Rates der Vereinigten Territorialgemeinschaft unter der Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Abteilung für die staatliche Registrierung von Zivilstandakten, deren Zuständigkeit sich auf das Gebiet des Bezirks erstreckt, in sich das Verwaltungszentrum der gebildeten Vereinigten Territorialgemeinschaft befindet[9]. Die von einem solchen Exekutivausschuss der Vereinigten Territorialgemeinschaft erstellten Zivilstandunterlagen werden derselben Abteilung für die staatliche Registrierung von Zivilstandakten des General Department of Justice gemäß den Anforderungen der Gesetzgebung übermittelt.

Trotz der Tatsache, dass den lokalen Selbstverwaltungsorganen Befugnisse im Bereich der staatlichen Registrierung von Zivilstandakten übertragen wurden, erfordert das Fehlen einer angemessenen materiellen Grundlage, der Zugang zum staatlichen Register der Zivilstandakten und der Mangel an qualifizierten Personen, die die Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen gewährleisten würden, was zur Nichterfüllung ihrer Aufgaben führte, die Annahme von Maßnahmen zur Gewährleistung der Erbringung hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen. So registrieren die Kommunalverwaltungen in der Region Odessa in den Jahren 2016-2018 bis zu 5% der Gesamtzahl der für die Region erstellten Aufzeichnungen.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Staat es während des 20-jährigen Aufenthalts der DRACCS-Organen im System der staatlichen Exekutivorgane versäumt hat, den Abteilungen der staatlichen Registrierung der Bürgerrechtsakte geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen, komfortable Bedingungen für die Bürger und Arbeitnehmer in ihnen zu schaffen. Es gibt große Probleme mit der Modernisierung der Bürousausstattung usw. Dies führt nicht nur zu einer Personalfuktuation und einem eher niedrigen professionellen Niveau von Spezialisten, die Verwaltungsdienstleistungen erbringen, sondern vor allem auch zu einer schlechten Qualität der Dienstleistungen und zur Unzufriedenheit der Bürger mit dem Erhalt solcher Dienstleistungen.

Der Präsident der Ukraine hat ernsthafte Schritte in diese Richtung unternommen, um das Funktionieren des Dienstleistungsstaates - des Staates für Bürger und Unternehmen - zu gewährleisten und die ordnungsgemäße Umsetzung der Rechte natürlicher und juristischer Personen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen einschließlich Verwaltungsdienstleistungen sicherzustellen. Nach dem Dekret des Präsidenten der Ukraine [10] ist der Erbringung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen durch lokale Regierungen und / oder Notare, insbesondere im Zusammenhang mit der Registrierung von Zivilstandsgesetzen möglich. So ist es vorgesehen, dass Dienstleistungen im Bereich DRACCS nicht nur von den Exekutivbehörden, sondern auch von lokalen Regierungen und Notaren (privat und öffentlich) erbracht werden können. Das heißt, Bürger der Ukraine haben die Möglichkeit der Wahl, "wo man eine solche Dienstleistung erhält, und wo sie qualitativ und attraktiv angeboten werden". Das entspricht in vollem Umfang dem Paradigma des Multi-Level-Management. Je mehr Verwaltungsdienstleistungen gibt es, desto besser wird der Dienst organisiert, desto wettbewerbsfähiger ist er um das Recht einen solchen Dienst auf einem hohen Qualitätsniveau anzubieten, nämlich: schnell, erschwinglich, professionell und bequem für den Antragsteller.

Wir gehen davon aus, dass die Entwicklung des mehrstufigen Modells im Bereich DRACSM in Zukunft zu einer Situation führen kann, die auch im öffentlichen Sektor genutzt werden kann. So können religiöse Organisationen beispielsweise entsprechende Änderungen des Staatsregisters der Zivilstandgesetze erhalten und die entsprechenden Dokumente auf Anlass Hochzeiten, Taufzeremonien und Trauerfeiern für Verstorbene in Tempeln ausstellen dürfen. Wir glauben, dass dies es ermöglichen würde, öffentliche Organisationen unterschiedlicher Glaubensrichtungen in die Erbringung von Verwaltungsdienst-

leistungen im Bereich des DRACCS einzubeziehen und den Bürgern eine zusätzliche Wahlmöglichkeit zu geben, solche Dienstleistungen in verschiedenen Bereichen der Erbringung solcher Dienstleistungen nach ihren eigenen Präferenzen zu erhalten. Die Einschaltung bestimmter Verwaltungsdienste und Geschäftsvertreter ist nicht ausgeschlossen. So, in Übereinstimmung mit dem Gesetz der Ukraine "Über die Grundlagen der Innen- und Außenpolitik" [11], ist eine der Hauptsäulen der inländischen Wirtschaftspolitik die Einführung europäischer Ansätze zur Delegation staatlicher Funktionen an Wirtschaftssubjekte (siehe z.B. [12]).

Im derzeitigen Umfeld ist der Staat weitgehend nicht in der Lage, das angemessene Niveau der Standards der Verwaltungsdienste im Bereich DRACSM effektiv zu gewährleisten. Unserer Meinung nach wird die Erbringung solcher Dienstleistungen nicht nur durch die zuständigen staatlichen Behörden, sondern auch durch lokale Behörden, Wirtschaftsvertreter und den öffentlichen Sektor möglich, um ein wettbewerbsfähiges Umfeld in diesem Bereich zu schaffen, und zu einer verbesserten Qualität und Preisoptimierung der Verwaltungsdienstleistungen zu führen. Es ist auch klar, dass der Staat unter diesen Bedingungen die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Erbringung solcher Dienstleistungen behalten sollte.

Ein gemeinsames Instrument zur Verbesserung der Qualität der Verwaltungsdienstleistungen im Bereich DRACECA nach dem mehrstufigen Modell sollte auch die Vertiefung der Dezentralisierungsprozesse sein, d.h. die Übertragung relevanter Kompetenzen auf die lokalen Selbstverwaltungsorgane. Unter diesen Bedingungen können die Bürger die Qualität ihrer eigenen Dienste beeinflussen und die Ressourcen der territorialen Gemeinschaft effektiv nutzen.

Die instrumentelle Verkörperung des vielschichtigen Charakters von DRACECA ist auch der Einsatz von E-Governance-Technologie, die zur Verbesserung der Effizienz und Qualität der Verwaltungsdienste, zur Verringerung der Korruption, zum Verwaltungsaufwand für Bürger und Unternehmen sowie zur Förderung von Demokratie und Wettbewerbsfähigkeit beiträgt. Aber bisher wurden in der Ukraine die Verwaltungsdienste größtenteils von den Behörden initiiert, ohne angemessene Unterstützung der Bürger [13].

Um das ordnungsgemäße Funktionieren und den Schutz der Daten in den nationalen elektronischen Informationsressourcen, die Zugänglichkeit und den Komfort elektronischer Dienste für natürliche und juristische Personen sowie die Korruption bei der Erbringung solcher Dienste durch den Präsidenten der Ukraine zu gewährleisten, wurde eine Reihe von Maßnahmen in diesem Bereich durchgeführt. Unter allem ist es vorgesehen, in drei Monaten die Prüfung des Funktionierens der nationalen elektronischen Informationsressourcen sicherzustellen sowie die Zuverlässigkeit, Relevanz, Vollständigkeit, aber keine Redundanz der verarbeiteten Daten zu gewährleisten [14].

Heute können im Bereich DRACCS moderne elektronische Dienste geschaffen werden, die das Dienstleistungsniveau für die Bürger deutlich verbessern und günstige Bedingungen für den Einzelnen schaffen werden, um in diesem Bereich Dienstleistungen zu erhalten. So wurde zur Bequemlichkeit der Bürger und zur Vermeidung von Warteschlangen in den Abteilungen für die staatliche

Registrierung von Zivilstandakten des Justizministeriums der Ukraine ein Pilotprojekt des Webportals "Berufung auf dem Gebiet der staatlichen Registrierung von Zivilstandakten" eingeführt. [15]. Das Projekt ermöglicht den Bürgern durch das Internet:

- Einreichung von Anträgen bei der Einheit für die Registrierung, Wiederherstellung und Aufhebung des Zivilstands sowie die Neuausstellung einer Bescheinigung über die Registrierung des Zivilstands und der Auszüge aus dem Staatsregister der Akte des Zivilstands
- Übermittlung der gescannten Kopien der für die staatliche Registrierung von Personenstandsakten erforderlichen Dokumente an die DRACCS-Abteilungen
- Änderungen an den Zivilstandunterlagen, deren Wiedereinziehung und Löschung in einem Format vorzunehmen, das für den Druck oder das elektronische Lesen dieser Dokumente geeignet ist
- einen Vorbesuchstermin für den Besuch von DRACCS mit Angabe von Datum und Uhrzeit vereinbaren
- Dienstleistungen von DRACCS-Abteilungen mit Zahlungssystemen bezahlen.

Висновки

Fazit So versuchen die Reformen in den Organen der staatlichen Registrierung von Zivilstandsgesetzen, der Bevölkerung qualitativ hochwertige, bequeme und zugängliche Dienstleistungen auf dem Gebiet der staatlichen Registrierung von Zivilstandsgesetzen durch die Einführung und praktische Umsetzung moderner Dienstleistungen anzubieten. Unter diesen Bedingungen besteht die Hauptaufgabe der Behörden darin, den Bürgern der Ukraine das Wesen der Reformen zu vermitteln. Im Prozess der Interaktion zwischen Institutionen und Organisationen des öffentlichen Sektors, und der Wirtschaft müssen die öffentlichen Dienstleistungen überwunden werden, die administrative Korruption (ineffizienter Mechanismus der Umsetzung relevanter Funktionen), die der Hauptgrund für die Unzufriedenheit der Bürger mit der Qualität der erhaltenen Verwaltungsdienstleistungen ist, aber auch das Vertrauen in die Behörden verringert.

Liste der verwendeten Quellen

1. Über Verwaltungsdienstleistungen: Gesetz der Ukraine vom 06.09.2012 Nr. 5203- VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (Kontaktdatum: 30.08.2019).
2. Bei Genehmigung der staatlichen Strategie für regionale Entwicklung bis 2020: Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine Nr. 385 vom 6. August 2014. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/Gesetze/anzeigen/385-2014> (Kontaktdatum: 30.08.2019).
3. Timoshchuk V. Fünf strategische Richtungen der Reform der Verwaltungsdienste sollten ausgewogen sein. URL: <https://Dezentralisierung.gov.ua>, Umlaufdatum 30.08.2019).
4. Über Änderungen des ukrainischen Rechts "Über die staatliche Registrierung von Gesetzen über den Personenstand" und einige andere Rechtsakte der Ukraine betreffend die Dezentralisierung und den Umgang mit Bürgern von Verwaltungsdiensten im Bereich der Registrierung von Gesetzen über den Personenstand. Gesetzentwurf der Ukraine. Reg. Nr. 6150 vom 28.02.2017.

URL: http://Suche.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH4QU00A.html (Stichtag: 30.08.2019)

5. Über die staatliche Registrierung von Personenstandsgesetzen: Gesetz der Ukraine vom 01.07.2010. NR. 2398- VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/Gesetze/anzeigen/2398-17>. (Umlaufdatum 30.08.2019)

6. Über die lokale Selbstverwaltung in der Ukraine: Gesetz der Ukraine vom 21.05.1997 Nr. 280/97-VR. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/Gesetze/anzeigen/586-14> (Kontaktdatum: 30.08.2019)

7. Über die Einführung von Änderungen des staatlichen Registers der Bürgerrechtsakte in Bezug auf Informationen über die von den Exekutivorganen der Land-, Siedlungs- und Stadträte (mit Ausnahme der Städte von gebietsspezifischer Bedeutung) in elektronischer Form erstellten Zivilstandsakte: Verordnung des Justizministeriums der Ukraine vom 03.06.2013 №1057 / 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/Gesetze/anzeigen/z0873-13> (kontaktdatum: 30.08.2019)

8. Über die freiwillige Vereinigung der Gebietskörperschaften: Gesetz der Ukraine vom 05.02.2015 NR. 157-VIII-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/Gesetze/anzeigen/157-19> (Datum der Anfrage: 30.08.2019)

9. Zur Genehmigung der Musterbestimmung über Zivilstandsgesetze Staatliche Registrierungsstellen der Hauptgebietsabteilungen der Justiz des Justizministeriums der Ukraine: Verordnung des Justizministeriums der Ukraine vom 11.04.2016 Nr. 1079 / 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/Gesetze/anzeigen/z0536-16> (kontaktdatum: 30.08.2019)

10. Über einige Maßnahmen zur Sicherstellung der Erbringung hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen: Dekret des Präsidenten der Ukraine vom 04.09.2019 Nr. 647/2019. URL: <https://www.Präsident.gov.ua/Dokumente/6472019-29441> (Stichtag: 30.08.2019)

11. Über die Grundlagen der Innen- und Außenpolitik: Gesetz der Ukraine dd. 0 1.07.2010 Nr. 2411- VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/Gesetze/anzeigen/2411-17> (Stichtag 30.08.2019).

12. Vasilieva N.V. Organisation von Verwaltungsdienstleistungen durch Unternehmer aus Georgien: Erfahrung für die Ukraine. Wissenschaftliches Bulletin der Akademie für Kommunalmanagement: Reihe "Management". 2013. Kommt schon, lässt uns hier verschwinden. 3, 2013. C.83-89.

13. Litvinova Oh. M. Probleme bei der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen für Bürger, die Informations- und Kommunikationstechnologien in der Ukraine nutzen. Öffentliche Verwaltung: Theorie und Praxis. 2013. Kommt schon, lässt uns hier verschwinden. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_9 (Stichtag 30.08.2019).

14. Zu einigen Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs natürlicher und juristischer Personen zu elektronischen Dienstleistungen: Dekret des Präsidenten der Ukraine vom 29.07.2019 Nr. 558 / 2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5582019-28853> (Kontaktdatum: 30.08.2019).

15. Durchführung des Pilotprojekts im Bereich der staatlichen Registrierung von Personenstandsgesetzen: Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine vom 26.06.2015 Nr. 669-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/669-2015-p> (Kontaktdatum: 30.08.2019).

Natalya Yarulina*PhD student of Ukrainian and Foreign Languages Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine***FOREIGN EXPERIENCE OF DIGITAL INTERACTION BETWEEN
PUBLIC AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY**

The peculiarities of internal affairs of the authorities with the public in the information society are investigated. The reports of international maturity rating technologies stored in their own work are analyzed (reports of the United Nations Department of Economic and Political Development). Generalized modern use of the productive world of the world has developed a technological electronic service like Australia, UK, Denmark, Republic of Korea. The advantages of digital technologies in the process of public administration are substantiated, the ways of improving the current state of use in Ukraine for the benefit of the necessary employees are proposed.

Key words: foreign process; digital action; e-service; public administration.

Наталія Яруліна*аспірант кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України***ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЦИФРОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Актуальність теми обумовлена тим, що в умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій, постійних трансформаційних перетворень в діяльності органів публічної влади саме електронне урядування є рушійною силою на шляху до розвитку держави, утвердженню в ній демократичних цінностей, встановленню діалогу між органами публічної влади та громадськістю, залучення об'єктів та суб'єктів управлінської діяльності до єдиного інформаційного простору. Перетворення України в цифрову державу, побудова ефективного електронного уряду є на сьогоднішній першочерговими завданнями перед керівництвом нашої країни. Тому актуальним є дослідження досвіду зарубіжних країн, які пройшли цей нелегкий шлях і змогли створити дійсно «цифрову державу».

Мета статті - проаналізувати та узагальнити зарубіжні практики взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством в контексті електронного уряду.

Висновки. Враховуючи значне відставання в напрямку розвитку електронного урядування, Україна все є має значний потенціал зайняти гідне місце серед світового співтовариства провідних країн. Для цього корисними будуть такі аспекти зарубіжного досвіду впровадження е-урядування: розроблення механізмів ідентифікації особистості, яка б відповідала сучасним світовим вимогам (за прикладом NemID); використання мережі Інтернет для встановлення ефективного зворотного зв'язку органів влади з громадянами (через впровадження відповідних е-сервісів та мобільних додатків); створення єдиного порталу для розміщення режимів доступу до усіх можливих урядових електронних ресурсів (за прикладом GOV.UK або «сервісного столу» Korea e-government); кадрове забезпечення впровадження та функціонування е-урядування шляхом використання спеціальних навчальних програм, проведення тренінгів та семінарів; постійний моніторинг та оцінювання результатів послуг, що надаються державою, сприяння інформуванню та мотивація громадян, посадовців органів влади до використання е-сервісів, переходу до електронного документообігу.

Ключові слова: зарубіжний досвід; цифрова взаємодія; е-урядування; публічне управління.

**Постановка
проблеми**

In today's knowledge society, where information is the main resource, it is impossible to do without information and communication technology (ICT).

They are the driving force on the way to the development of the state, the promotion of democratic values in it, the establishment of dialogue between public authorities and the society, the involvement of objects and entities of management in a single information space. It contributes to the fact that countries with advanced economies today are actively introducing digital technologies, gradually becoming a service-oriented state.

Ukraine has just embarked on the path of digital adoption. This means that at this stage it is necessary to clearly plan the strategy of action, plans of measures for its implementation and properly set up the state information

policy. Therefore, it is relevant to study the experience of countries that have gone this difficult way and were able to create a truly «digital state».

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

The experience of foreign countries on the introduction of digital technologies in the activity of public authorities is devoted to the scientific works of scientists S. Basu, M. Vatkovskaya, G. Igorovych, D. Kettaki, S. Kvitka, M. Kulik, A. Luzgina, B. Moulin, S. Nawafleh, O. Orlova, V. Pisarenko, J. Rozov A. Semenchenko, L. Shugai, T. Schuppan, N. Wilhelmsson and others. The sphere of e-government in Australia, the United Kingdom, Denmark, the Republic of Korea has been studied by C.

Chung [9], B. Junyuk [1], T. Karippacheril [12], K. Kondakov [2], V. Konoval [3], A. Ott [14], A. Serenok [6], S. Chukut [4, 7, 8] and others. It should be noted separately the important role of United Nations' experts in determining the indices of development of e-government in the world.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

The theoretical and practical aspects of e-government in the field of public administration are quite widely represented in the writings of domestic and foreign scientists, but at the same time some of its components are studied, the experience and achievements of the e-government leaders are not enough taken into account.

Мета

The aim of the article is to analyze and summarize foreign practices of interaction of public authorities with civil society in the context of e-government.

Виклад
основного
матеріалу

The main material with full justification of scientific results. The results of a study by the United Nations Department of Economic and Social Development «UN E-Government Survey 2018» show that such indicator

as the E-Government Development Index (EDGI, includes the following components: providing online services, telecommunication connection, human potential) Denmark is at the top of the 10 most advanced countries in the world. Among the leaders at EDGI rank also such countries as Australia, Great Britain, Republic of Korea, Sweden. Republic of Korea, Denmark, Finland and others have the highest levels of e-Participation Index (EPI) in 2018. The Democratic People's Republic of Korea and Somalia have the lowest e-government readiness [18, p. 228-232, 235, p. 245-249]. However, given the rapid pace of ICT development in the world, the situation may change sharply in 2 years, when the results of UN research in 2020 are released.

If we analyze the «UN E-Government Survey» [17] from 2008 to 2018 on the EDGI and EPI, we can see that the top ten countries have been continuously developing and improving their IT sphere, constantly increasing the potential in this field, trying not to lose their positions. Some countries, such as Denmark (16th place in 2014), the UK (10th place in 2008), Australia (12th place in 2012), have managed to achieve leapfrog development through the implementation of effective strategies for the digitalisation of the public administration sector. Unfortunately, Ukraine only worsened its performance over the period, due to the lack of sufficient attention by the government (from 41 in 2008 to 82 in 2018) (see Table 1).

We propose to consider the top four countries of the world leaders in terms of the level of development of e-government.

Australia has begun to develop elements of eGovernment and systems that support it since the 1980s. Attempts to combine various data (registration, evaluation, cadastre, etc.) have led to the creation of the Land Information System, which was Australia's first electronic system. It pushed government and non-governmental organizations to work towards e-governance. From this point on that Australian government organizations develop and implement their web representations.

Since the 90's XX century a single Australian Government e-services site (<http://australia.gov.au/>) had developed and implemented. Nowadays it is still being filled with government services and links to various related services. This site has become a «starting point» for the search for any state electronic service.

In 1996, one of the first nationwide job sites - The Australian JobSearch was created, and in early 1997 a powerful tax portal, E-taxation, was created to provide a full range of taxation services in Australia. In 2000, the Government Online Strategy was adopted. Since that time, the rapid development of public and non-state online services has begun.

E-government services in Australia are provided at three levels: the federal, state and local levels, but most of them permeate all these levels, allowing the citizen to obtain the necessary service no matter whereof level it was requested [4, p. 9 -10, 21].

The Digital Transformation Agency (DTA), created in 2016, has integrated the digital delivery of documents through the federal government, and has halted transparency in government ICTs and digital projects. The Agency-coordinated digital transformation agenda provides that agencies will implement a number of initiatives that benefit all users and improve their digital experience, including one-touch payroll; electronic medical card, medical payments, digital management trust, digital grant management; a simplified online business registration service.

An integrated approach to e-Government in Australia provides for:

- the only principle that requires that individuals and businesses do not re-submit the same information to government agencies (for example, when notifying a change of address);
- a decentralized approach that allows different databases and IT solutions in the three levels of government to safely transmit information to one another and solves the problem of integrating the

Table 1
Countries' readiness for eGovernment (EGDI) by country and Ukraine (2008-2018)

Countries	2008		2010		2012		2014		2016		2018	
	EDGI	N	EDGI	N	EDGI	N	EDGI	N	EDGI	N	EDGI	N
Australia	0,8108	8	0,7863	8	0,8390	12	0,9103	2	0,9143	2	0,9053	2
Great Britain	0,7872	10	0,8147	4	0,8960	3	0,8695	8	0,9193	1	0,8999	4
Denmark	0,9134	2	0,7872	7	0,8889	4	0,8162	16	0,8510	9	0,9150	1
Republic of Korea	0,8317	6	0,8785	1	0,9283	1	0,9462	1	0,8915	3	0,9010	3
Ukraine	0,5728	41	0,5181	54	0,5653	68	0,5032	87	0,6076	62	0,6165	82

Note: N is the country ranked in the 193 Countries in the World with an E-Government Readiness Index (EGDI)

many different government databases and systems that already exist;

- digital identity performs two main functions: authentication of virtual space and verification of virtual transactions (eg. GovPass);
- evaluation of the results of government funded services [14, pp. 7-9].

In November 2018, the DTA released the Government's Digital Transformation Strategy (DTS), «Vision 2025: We will deliver world-leading digital services for the benefit of all Australians». DTS has an ambitious goal for Australians to become one of the first three digital governments in the world by 2025. The DTS also outlines three strategic priorities: «Government that's easy to deal with» - intuitive and convenient services, digital identity for easy and secure access; «Government that's inform by you» - smart services that adapt to the data you choose to share, «Government that's fit for the digital age» - developing modern infrastructure, providing accountability, each of them should be achieved by 2025 [10, p. 13].

The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (UK). The great achievement of the country was the development of the world-famous and award-winning portal GOV.UK - and the discovery of its code, which has been reused by governments around the world. Government Digital Service (GDS) has led the government's digital transformation and is a model that is replicated internationally.

The development of e-government infrastructure in the UK was started in 2000 with the adoption of the appropriate e-government Interoperability Framework (eGIF). Now it is successfully pursuing the Government Digital Strategies (GDS), which from 2010 to 2015 set out in particular how the government will become «digital by default». That is, public services should: be created already in digital form; be easy to understand and easy to use; to provide alternative ways of obtaining for those who cannot receive them through the Internet [6, p. 198]. To this end, there is a deliberate policy in the area of computer literacy, the creation of training centers and the improvement of conditions for upgrading the skills of IT staff.

By 2013, in the UK, as in Ukraine today, every authority had its own website. The design, layout and presentation of the information was very different. With the creation of the Government Digital Service in April 2011, which is responsible for developing eGovernment and shaping policy in this area, the idea has emerged to develop a single entry point for citizens, building a large statewide content management system (GOV.UK) [5].

GOV.UK provides general government information, bringing together information and consulting services from various sources. The portal integrates all pages of UK ministries and agencies that provide the bulk of online services. Today, the site has over 430 official web pages of public authorities available on the portal to receive more than 7700 services, the most common of which are sign in to your Universal Credit Account, register to vote, tax your vehicle, get information about a company, sign in to your childcare account, student finance login, book your driving test, etc. [15].

The UK central government portal also gives citizens of the country the opportunity to discuss various issues in one of their sections called «Citizen Space». This section informs people about the state's plans for the

transformation of public life and enables them to express their point of view [2, p. 47].

The components of eGovernment platforms in the UK today are: GOV.UK Verify - a platform for verifying users (for e-services, such as managing their taxes, driving licenses, pensions, etc.); GOV.UK Notify - a platform for sending tax reminder, status notification for ordered service, etc; GOV.UK Payment is a separate component of the system that provides a single interface for payment of all administrative payments [5].

A feature of e-government in the UK is that the state is trying to avoid the concentration of personal data of individuals in one place, especially by public authorities. For this reason, there are no personal cabinets on GOV.UK.

Denmark. The development of e-government in this country began in the early 2000s. It went through the following stages: in 2001, a digital signature was created, the authorities began to communicate digitally internally, in 2003, a web portal of the electronic government of Denmark was launched, a year later «Easy Account» started operating, which allowed the public sector to require electronic invoices from its suppliers; for the period 2004-2007, the e-government infrastructure was formed. In 2011, Digital Mail and Internet self-service for citizens and businesses became mandatory [11, p. 12-19, 16].

The development of e-governance in Denmark requires target concert action by all central and local governments.

In Denmark, a service for discussing e-services projects and new laws was implemented to increase interaction between citizens and the government. Services of interaction of citizens with the government were displayed in a separate block «Citizens and the Government»: Internet conferences, electronic appeals of citizens to state bodies, recording of the reception to ministers, online blogs of the first leaders, etc. [7, p. 142]. In addition, a mobile application was created to provide the simplest services, such as address assistance, kindergarten and tax payment. In order to simplify the procedure for teaching the population to work with the portal, a multimedia training program was developed.

The basis of Denmark's digital strategy is the use of digital identifiers (NemID) that allow residents to access both public and private services. Thanks to digital IDs, Danes can access more than 2000 self-service options on the Borger.dk national citizen portal, jointly managed and sponsored by state, regional and local governments [13].

Interesting examples are the IT-formidler.dk website, which gives every teacher in the country the opportunity to share experiences, create educational materials, and maintain and provide training modules and a Virk.dk business portal, which is an e-services channel for business representatives that enables them fulfill their obligations - to report to the public sector, providing up-to-date information on public services [8].

Republic of Korea. The decision to develop an e-government infrastructure and base in the Republic of Korea was taken in 1987. Thanks to this system, residents of the country can carry out virtually all operations from the comfort of home: from shopping in stores to paying bills and paperwork. In public places there are special terminals in which it is easy to find the necessary information or print any certificate [3, p. 76].

Many e-government practices in the Republic of Korea have been recognized worldwide. The electronic customs service, «UNI-PASS», has taken the first place in the world in the implementation of 100% online export-import procedures. «KONEPS» (Korea Online E-Procurement System) has won the UN Public Service Award and Global IT Excellence Award at the World Congress of Information Technology (WCIT). The «e-People service», which was created to expand and develop the online participation of citizens of the Republic of Korea in the life of the state, was selected by the World e-Government Forum as one of the top 10 services in the world, etc. [9, p. 117-118].

The «Public Service 24» portal (Minwon 24) offers citizens access to 51% of public services on the Internet. By 2012, the number of portal users had grown to 7.2 million, accounting for about 14% of the population [12, p. 70].

Since February 2012, more than 20 of the most common public services and petitions have become available as smartphone applications, including building registration and official land price estimates.

For the last 20 years in Korea, the education system has been adjusting to the country's economic system. E-learning is implemented in all sectors of the economy. The country has a system for teaching elementary and high school students, called «Cyberdom». In higher education, e-learning is more widely used in national universities (64%). In 2001, the first Korean cyber university began operating. Corporate sector accounts for 21% of e-learning in Korea [4, p. 119-120].

There is a 100% electronic document management system in the public sector. The paper version has only the most important ministerial and higher level reports and briefs. The functioning of the e-government system, for example, has allowed, for the period from 2008 to 2010, to save more than \$ 1 billion for the state budget and reduce the number of employees by almost nine thousand [1, p. 100].

Currently, Korea E-government web portal has been created in Korea to conveniently and quickly search for the necessary information or to receive certain electronic services, integrating all the necessary information for the citizen about different state authorities, which were previously placed on different websites of the respective institutions. In addition, the portal created single «service desk», within which you can get the necessary electronic public service. This portal is interactive and has three main sections that include services «For citizens», «For business», «For public servants» [4, p. 116].

Lessons learned from the Republic of Korea over the years of eGovernment implementation: sustained high-level leadership and long-standing support for digital governance across the political spectrum provides the basis for change; the willingness to repeatedly reorganize and use interdepartmental mechanisms of the presidential level helps to solve the problems of horizontal and vertical coordination; the components of the underlying technologies must be consistent and set common national technology standards; governance processes need to be reworked for citizens and integrated between subnational and peer agencies [12, 120-121]. Thus, the Republic of Korea is a prime example of how one can rise to the top of e-government readiness from scratch while developing its own world-renowned technologies.

Висновки

The analysis of the state of development of e-government in the leading countries in this field shows that the achievement of such high results is possible only thanks to a clear, mutually agreed, purposeful policy of the government on the development of strategic programs, relevant regulatory framework, rather fast transition to electronic document flow the use of digital signatures, the creation of portals for the provision of electronic public services with their gradual integration into a single access point, as well as mobile additions for administrative services.

It should be emphasized that the best practices of e-government can be ineffective if they are simply copied without taking into account the national characteristics of the economic, social and cultural development of society and the state. Therefore, before introducing e-governance technologies, Ukraine needs to overcome such phenomena as corruption, bureaucracy, public distrust of government, negative attitude of both citizens and officials to digital technologies.

However, despite the significant lag in the development of e-governance, Ukraine has considerable potential in the near future to occupy a worthy place among the world community of the leading countries. To this end, the following aspects of foreign experience in implementing e-government will be useful: developing mechanisms for identifying a person to meet today's global requirements (eg NemID); using the Internet to establish effective feedback from public authorities (through the introduction of relevant e-services and mobile applications); creation of a single portal to accommodate modes of access to all possible government electronic resources (such as GOV. UK or Korea e-government service desk); staffing of the implementation and functioning of e-government through the use of special training programs and the conduct of special trainings and seminars; promoting information and motivation of citizens, officials of public authorities to use e-services, transition to electronic document flow.

The topic of foreign experience of digital interaction between public authorities and civil society is quite broad, so it requires further exploration of new mechanisms, methods and practices of implementing e-governance in the leading countries of the world in order to involve the public in making important political decisions, as well as systematization the experience of foreign countries that have been carefully studied before and those that have not been adequately addressed by scientists, such as Norway, the Netherlands, New Zealand, etc.

References.

1. Дзюндзюк Б.В. Зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2016. Вип. 2. С. 94-101.
2. Кондаков К. Г. Доцільність впровадження в Україні досвіду е-урядування зарубіжних країн. *Держава та регіони: наук.-виробн. журн. Серія: Державне управління*. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2016. № 4. С. 46-49.
3. Коновал В. О. Організаційно-правові механізми державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні на прикладі територіальної громади

міста Києва: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. Київ: Ін-т підгот. кадрів держ. служби зайнятості України, 2018. 330 с.

4. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід: метод. матеріали до навчальної дисципліни: "Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування" / авт. кол.: К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін.; за заг. ред. д.н.держ.упр., проф. С. А. Чукут, к.н.держ.упр. О. В. Загвойської. Київ, 2010. 166 с.

5. Молчанов Данило. Як влаштована платформа електронних послуг Великої Британії URL: <http://tapas.org.ua/all-uk/blogs-uk/iak-vlashtovana-platforma-elektronnykh-posluh-velykoi-brytanii-u-blozi-danyla-molchanova/>.

6. Серенок А. О. Публічне управління розвитком електронного урядування окремих країн Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 195-201.

7. Чукут С. А. Полярна В.Л. Кращі європейські практики впровадження електронного урядування: досвід Данії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 24. С. 140-145.

8. Чукут С.А., Полярна В.Л. Основні напрями та пріоритети надання електронних послуг в країнах Європейського Союзу: на прикладі Данії. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 12, . URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1015>

9. Chung Choong-Sik. The Introduction of e-Government in Korea: Development Journey, Outcomes and Future. *Dans Guestion et management public* 2015/2. Vol. 3 (№ 4). P. 107–122.

10. Digital Transformation Strategy. Vision 2025 We will deliver world-leading digital services for the benefit of all Australians / Digital Transformation Agency, 2018, 48 p.

11. E-Government in Denmark. European Comission, January 2015, Edition 17.0, 51 p.

12. Karippacheril Tina George, Kim Soonhee, Robert P. Beschel Jr., and Changyong Choi, Editors. Bringing Government into the 21st Century: The Korean Digital Governance Experience (English). *Directions in Development Public Sector Governance*. Washington, D.C.: World Bank Group. Vol. 1. 2016. 187 p.

13. National portal for citizens of Denmark Borger.dk URL: <https://www.borger.dk/>

14. Ott Arvo, Hanson Fergus and Krenjova Jelizaveta. Introducing integrated e-government in Australia. Policy Brief Report No. 11/2018, 16 p.

15. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (UK) e-services portal GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk>.

16. Thuesen Lars, Danish Ambassador, Embassy of Denmark in United Kingdom. How Denmark made it to the top in e-Government URL: <https://digileaders.com/how-denmark-made-it-to-the-top-in-e-government/>

17. UN E-Government Knowledgebase, Reports UN E-Government survey 2008-2018 URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/>

18. United Nations E-government survey 2018 «Gearing e-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies», Department of Economic and Social Affairs, New York, 2018, 300 p.

Володимир Яценко*доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.***ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

У статті представлені особливості різних підходів до формування організаційних структур державного управління. Проектування організаційних структур державного управління в сучасних умовах – завдання неординарне і трудомістке, адже в якості елемента організаційної структури державного управління виступає державний орган, безпосередньо пов'язаний з формуванням державно-управлінських впливів. Існують різні характеристики державного органу: функціональні, соціологічні, юридичні та організаційні. В організаційній структурі, що робить акцент на приналежність до державного апарату, показуються організаційні властивості державного органу та їх вплив на організаційну структуру державного управління.

У теорії державного управління до базових понять закономірно віднесено організаційну структуру державного управління. Під організаційною структурою державного управління прийнято розуміти державно-управлінську категорію, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині даної системи. Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статичну, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків.

Актуальність нашого дослідження полягає у необхідності модернізації організаційної структури державного управління, забезпечити її гнучкість та адаптивність.

Ключові слова: організаційна структура державного управління; технологія управління; організаційні зв'язки; матрична структура; оцінка; аналіз.

Volodymyr Yatsenko*Associate Professor of Humanitarian and Social-political Sciences Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration***ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION:
UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE**

The features of different approaches to the formation of organizational structures of public administration are presented in the article. Designing organizational structures of public administration in modern conditions - a task extraordinary and time-consuming, because as an element of the organizational structure of public administration is a public body directly related to the formation of public-administrative influences. There are different characteristics of a state body: functional, sociological, legal and organizational. The organizational structure that emphasizes belonging to the state apparatus shows the organizational properties of the state body and their influence on the organizational structure of the state administration. In the theory of public administration, the organizational structure of public administration is naturally attributed to basic concepts. Under the organizational structure of public administration it is accepted to understand the state-administrative category, which characterizes the relations of a set of units of the public administration apparatus and the existing organizational relations between them, which express the interaction and coordination of elements within the given system. The structure reflects the composition of the elements, the internal form of the organization of the system, its static, while the organizational relationships ensure the effectiveness of the structural links.

The relevance of our research is the need to modernize the organizational structure of public administration, to ensure its flexibility and adaptability.

Despite the considerable scientific interest in the problem outlined, insufficient attention is still being paid to the research of approaches to the modernization of the organizational structure of public administration in modern conditions and the effectiveness of its reform.

The purpose of the article is to analyze the effectiveness of the management systems of other countries and, depending on their organizational structure of public administration, to find out the dependence of the mentioned structure on the effectiveness of the reform processes. The tasks are: to reveal models of organizational structure of public administration; analyze the types of organizational management structures; compare foreign and domestic organizational structures of management; provide suggestions for choosing an effective organizational management structure.

Key words: organizational structure of public administration; management technology; organizational ties; matrix structure; evaluation; analysis.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Процеси реформування системи державного управління в Україні постійно перебувають у центрі уваги вітчизняних вчених: М. Долішнього, В. Бакуменка, В. Керецмана, Н. Нижник, В. Чужикова. Дослідження досві-

ду формування організаційної структури державного управління в країнах ЄС відображені в працях закордонних та вітчизняних вчених: Р. Аґраноффа, А. Гранберга, К. Лобанова, С. Сморгунова та ін. Незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми досі ще недостатньо уваги приділяється дослідженню підходів до модернізації організаційної структури державного управління в сучасних умовах та ефективності її реформування.

Мета

Метою статті є аналіз ефективності систем управління інших країн і в залежності від їх організаційної структури державного управління виявити залежність від зазначеної структури результативність процесів реформування. Завданнями є: розкрити моделі організаційної структури державного управління; проаналізувати типи організаційних структур управління; порівняти зарубіжні та вітчизняну організаційні структури управління; надати пропозиції щодо вибору ефективної організаційної структури управління.

Будь-яка структура відображає її складові, внутрішню форму організації системи, її статичну, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури - динамічні, оскільки мають рухатися слідом за об'єктом управління, що змінюється. Відтак йдеться про сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій підпорядкованості й забезпечувати взаємозв'язок між суб'єктом і об'єктом управління [1].

До організаційних структур державного управління в цілому можна застосувати правила, сформульовані М. Вебером у його нормативній моделі раціональної бюрократії. І насамперед – правило ієрархічності управління, яке означає, що структура нижчого рівня підпорядкована структурі вищого рівня і контролюється останньою [2].

Виклад
основного
матеріалу

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який

об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління. Визначальною передумовою ефективного функціонування державно-управлінської системи є організаційна структура державного управління, зорієнтована на забезпечення належної реалізації визначальних цілей і завдань. Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок державного апарату та організаційні зв'язки між ними, які базуються на суворій підпорядкованості й повинні

забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою підсистемами, взаємодію елементів системи [3].

Формування структури органів державної влади здійснюється за відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру» [4] шляхом визначення цілей для реалізації та побудови відповідних органів влади для виконання визначених функцій. Виходячи з цього, державна влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою. Визначення спектра цілей, переліку основних функцій, виділення з них окремих підфункцій є важливими факторами впливу на вибір структури центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Державна влада для реалізації своїх функцій завжди спирається на державний апарат як сукупність органів державної влади.

Ознаки органів державної влади:

- наявність у державного органу державно-владних повноважень;
- організаційно відокремлена самостійна частина державного апарату;
- орган держави створюється в установленому державою порядку;
- орган уповноважується державою здійснювати її завдання і функції;
- орган держави діє в установленому державою порядку;
- наявність компетенції; орган держави є частиною єдиного державного апарату, певної системи органів державної влади [5].

На відміну від державного органу, державна установа – це різновид організації, що виконує соціально-культурні чи адміністративно-політичні функції. Установи створюють соціальні цінності в основному невинного характеру (наприклад, установи освіти, культури, охорони здоров'я).

У системі органів державної влади найбільш розгалуженою є система органів виконавчої влади (органів державного управління), що характеризується специфікою функціональної і організаційної структури.

В організаційній структурі державного управління виділяють наступні моделі (типи структур):

- функціональну (створення органів і керівництво ними з метою реалізації певної функції), наприклад – ЦОБВ - територіальні органи;
- лінійну (чітке вертикальне підпорядкування, у вигляді піраміди), наприклад: керівник-підлеглий;
- програмно-цільову (основною є певна ціль чи їх сукупність – і, виходячи з неї, будуються елементи системи та встановлюються взаємозв'язки між ними), наприклад, утворення при органах виконавчої влади окремих структурних підрозділів чи консультативно-дорадчих органів з розробки стратегічних чи тактичних документів розвитку і функціонування цього органу;
- лінійно-функціональну (чіткість прийняття та реалізації рішень з одного боку та забезпечення кваліфікованою інформацією з іншого), наприклад, в місцевій державній адміністрації лінійне підпорядкування функціонального структурного підрозділу голові адміністрації, функціональне – вищому функціональному органу;
- матричну (лінійна плюс програмно-цільова) – пов'язана з територіальним управлінням, забез-

печує комплексний підхід з вирішенням окремих проблем [6].

Організаційна структура державного управління включає в себе: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади в Україні, урядові органи державного управління, місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, Національний банк України, взаємозв'язки між цими органами, а також впливи на їх діяльність з боку Верховної Ради України, Президента України, судів та прокуратури [6].

Організаційна структура державного управління - це особливе державно-правове явище, зумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом державного управління в суспільстві. Вона містить в собі певний склад, організацію та стійкий взаємозв'язок людських ресурсів, технічних та інших засобів, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-керуючих впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління. У ній концентруються багато соціальних та організаційних якостей держави. Звідси виділення організаційної структури державного управління з різноманітних зв'язків держави і суспільства і її спеціальне розуміння [7].

Своєчасне коригування структури сприяє підвищенню ефективності державної діяльності, а обґрунтований вибір організаційної структури суттєво визначає стиль управління. Важливе значення при виборі організаційної структури державного управління відіграє чітке і якісне прийняття управлінського рішення, що є в ринкових умовах одним із актуальних завдань.

Оперативний перехід на організаційні структури, що відповідають духові часу, може бути тільки при прийнятті швидкого і правильного рішення, що буде відповідати поставленим цілям держави.

На жаль, сучасний рівень якості прийнятих державою рішень не можна визнати задовільним, перш за все тому, що задекларовані майже три десятиліття тому цілі економічних реформ не були досягнуті.

У нових умовах намітилися основні тенденції і концепції управління, що пред'являють нові вимоги до організації управління, які полягають головним чином в удосконаленні системи управління в цілому і організаційної структури зокрема, як однієї з найважливіших її складових. Необхідність зміни організаційної структури державного управління сприяє найбільш ефективному досягненню поставлених цілей.

Будь-яка модернізація системи державного управління нерозривно пов'язана з визначенням оптимальних параметрів, що сприяють формуванню державного управління як відкритої, динамічної соціально-економічної системи. В умовах змін політичного, соціального, економічного середовища актуалізується проблема становлення адекватної організаційної структури державного управління, яка здатна ефективно реагувати на внутрішні й зовнішні коливання.

Регламентация організаційної структури передбачає розробку кількісних характеристик апарату управління і процедур управлінської діяльності. Адже розумно створена організаційна структура системи державного управління визначає її ефективність, оскільки забезпечує стійкість зв'язків між безліччю складових компонентів об'єкта управління і забезпе-

чує цілісність системи. Вона пов'язує окремі елементи системи в єдине ціле, істотно впливає на форми і організацію планування, оперативного управління, способи організації робіт і їх координацію, дає можливість виміряти і порівняти результати діяльності кожної ланки системи. Організаційна структура впливає на технологію управління, ставить завдання оптимального розподілу інформації, відіграє значну роль в підборі і розстановці кадрів на державні посади.

Відповідно при вивченні організаційної структури державного управління виходять з положення, відповідно до якого організаційна структура управління являє собою внутрішню структуру того чи іншого державного органу та, в свою чергу, визначає склад, підпорядкованість, взаємодію і функції по підрозділах і органах управління. В рамках даної організаційної структури протікає управлінський процес, і тут визначення організаційної структури включає систему цілей, їх розподіл між підрозділами, відносини між структурними ланками, розподіл відповідальності, повноважень і прав.

Отже, якщо під організаційною структурою державного управління розуміти не тільки сукупність органів виконавчої влади, які традиційно займаються винятково управлінням, а й організаційні зв'язки, що впливають на управління, то ця структура підключає до управління різні прояви, сторони практично всіх органів державної влади і місцевого самоврядування.

Існує багато типів організаційних структур управління або їх комбінацій (лінійна; функціональна; лінійно-функціональна/штабна; програмно-цільова; матрична структури). Але справа, звичайно, не в назві, а в тому, як діє та чи інша організаційна структура управління, як виконує свої функції і яка оптимальна для існуючих соціально-економічних умов країни. Від обраної і створеної моделі організаційної структури залежить згодом раціональність і ефективність державного управління. Багатоаспектність компонентів організаційної структури державного управління вказують на актуальність її правильної побудови, необхідність удосконалення зв'язків різних ланок, підсистем, їх взаємодій. Тож, якщо ми говоримо про вибір моделі побудови або реорганізації організаційної структури державного управління, то необхідно враховувати багато умов, факторів, та елементів, що включаються в організацію даного процесу.

Вітчизняні організаційні структури управління, на відміну від зарубіжних організаційних структур управління, менш гнучкі й адаптивні - і являють собою жорстку структуру, яку необхідно модернізувати. Зарубіжні ж організаційні структури державного управління можна модернізувати, замінюючи при цьому окремі структурні елементи, що ми і спостерігаємо в Японії, США, Німеччині.

В Україні здебільшого використовується лінійно-функціональна організаційна структура управління. Перевага лінійно-функціональної структури в тому, що у відділах зібрані люди, які виконують подібні завдання. Однак цей тип структури припускає слабкі зв'язки на горизонтальному рівні, надмірний розвиток вертикального субординаційного впливу і громіздкий апарат працівників функціональних служб і рівнів управління. Хоча у результаті підвищується рівень державного управління, та розвиток самоврядних механізмів в ке-

рованих об'єктах спонукає шукати нові організаційні структури, що відповідають духові часу.

В Україні тільки приходять до розуміння, що, перш ніж створювати організаційну структуру будь-якого типу на рівні органів державної влади, потрібно визначитися спочатку з цілями і функціями управління, які є первинними по відношенню до організаційних елементів державного управління. Спочатку створюється організаційна структура - і вже під неї підбираються мети і функції. Така методика побудови не дає визначення рівня прогресивності організаційної структури державного управління.

Відповідно при формуванні нових організаційних структур державного управління варто звернути увагу на закордонний досвід, адаптувавши його до української економічної ситуації на сучасному етапі розвитку.

Так, в більшості зарубіжних країн використовуються багатовимірні форми організаційних структур. Головна властивість багатовимірних структур - змінювати форму, пристосовуватися до мінливих умов, тому вони й отримали назву адаптивних. Матрична структура управління - це сучасний тип організаційної структури управління, який створюється шляхом суміщення двох структур - лінійної та програмно-цільової.

Матрична структура являє собою спробу також використовувати переваги і функціонального, і проектного принципів, і за можливістю уникнути їх недоліків. Для такої структури характерним є подвійне, потрібне і більше складне підпорядкування структурних одиниць. За такої структури створюються різні комітети, комісії фахівців. Дана структура рухлива, гнучка, універсальна.

Як відомо, у світовій практиці західних держав (Іспанія, Франція, Бельгія, Португалія та ін.) відбувся перехід в 70-х роках минулого століття до розвитку адаптивних організаційних структур, що забезпечують швидке пристосування і гнучку реакцію на зміну навколишнього середовища. Адаптивність організаційної структури визначається її здатністю ефективно виконувати задані функції в певному діапазоні змін умов. Гнучкість показує властивість органів апарату державного управління змінювати в процесі прийняття рішень відповідно до виникаючих завдань свою діяльність та налагоджувати нові зв'язки, при цьому не порушуючи властивості діючої організаційної структури. На практиці це можна побачити при перестановці в рядах вищих посадовців і наданні політичного характеру певним посадам в наявній організаційній структурі [8] (Канада, Франція, США, Німеччина).

Висновки

У проведеному порівняльному аналізі можна зробити наступні висновки про специфіку організаційної структури державного управління.

Перш за все, вибір ефективної побудови організаційних структур управління залежить від чинників безпосереднього і непрямого впливу. Також організаційна структура державних установ не повинна бути складною. Аналіз і оцінка організаційних структур державного управління показують, що в міру розвитку соціальних систем їх організаційні структури ускладнюються. Але ускладнення організаційних структур має ряд негативних наслідків. До них відносяться: збільшення чисельності управлінського персоналу, уповільнення проходження інформації, зниження оперативності

реагування. Часом це переростає у відкриту бюрократичну форму по відношенню до відвідувачів державної установи.

Спрощення організаційної структури державного управління - актуальне завдання не тільки для нашої країни, але і для ряду західних країн. В організаційній структурі державного управління має досягатися оптимальне поєднання централізації і децентралізації, виключення дублювання функцій, мінімально можлива кількість ієрархічних рівнів для забезпечення найкоротшого шляху накопичення і проходження інформації між наказом і його виконанням.

Таким чином, вивчення принципів положень вітчизняного та зарубіжного досвіду організаційних структур державного управління показує об'єктивну необхідність вибору і моделювання тих організаційних структур, які за своїми характеристиками більшою мірою відповідають тенденціям розвитку ринкової економіки, демократії та менеджменту.

Література

1. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ. 1998. С. 67–70; 8–98; 4–5.
2. Вебер Макс. Господарство і суспільство / пер. з нім. М. Кушнір URL: www.litopys.org.ua/wbs03.htm
3. Ємельянов В. М., Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях: навч. посіб. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 336 с.
4. Chandler, A.D. (1962), *Strategy and structure*, Cambridge, mass.: The M.I.T. Press, 388 p.
5. Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Мельниченко В. І. та ін. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / за заг. Ред. Нижник. Н.Р. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 198 с.
7. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно – функциональные вопросы): учеб. пособ. Москва: ОАО «НПО» «Экономика», 2000. 302 с.
8. Білінська М. М. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / авт. кол.: М. М. Білінська, О. Л. Євмешкіна, І. Г. Сурай. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.

Олександр Яценко*доцент кафедри проектного менеджменту
ОРІДУ НАДУ Президентів України, к.т.н.***Анастасія Устянська***провідний фахівець кафедри проектного менеджменту
ОРІДУ НАДУ Президентів України*

ІННОВАЦІЙНІ МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА ЗАСАДАХ «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ

Публікацію присвячено дослідженню потреб та можливостей розробки впровадження екологічно толерантних проектів територіального розвитку. Під час дослідження встановлено недостатність класичних, стандартних проектних методів та інструментів, обмеження щодо їхньої ефективної дії. Проаналізовано сутність та особливості проектної діяльності, побудованої на принципах «зеленої економіки», та визначені найбільш актуальні сфери їхнього застосування в Одеському регіоні. Проведено аналіз методів та інструментів. Визначено провідну роль залучення до управління проектними змінами зацікавлених сторін на ранніх стадіях розробки проектів з метою ефективного використання їхніх ресурсів та задоволення потреб.

Ключові слова: управління проектами; територіальний розвиток; інноваційні методи та інструменти; міжгалузевий трансферінг.

Olexandr Yatsenko*Assistant professor of Project Management Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Candidate of Technical Science***Anastasiia Ustianska***Senior specialist of Project Management Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

INNOVATIVE METHODS AND TOOLS FOR DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF TERRITORIAL DEVELOPMENT PROJECTS ON THE GREEN ECONOMY

Odessa region is the largest territory in Ukraine, it has the characteristic features of the industrial region in the composition and content of economic activity, but also to serve the foreign economic needs of the state.

Sustainable development of foreign trade volumes, growing needs for local transportation, participation of Ukraine in international transport corridors of transit transportation determine the persistent urgent need for increased production capacities of railway cargo stations, seaports and their necessary engineering environment (locomotive, railway and railway), ship repair and other service companies of maritime transport).

This tendency is positive for the economic and social development of the region: the gross domestic product is increasing, the network of jobs is expanding, the transport and logistics service for the region's own needs is improving, but at the same time the environmental burden due to carbon emissions of vehicles is increasing, heavy trucks are broken down by trucks, pollute the coasts and water resources, increase the risk of man-made and anthropogenic transport accidents and catastrophes.

The design approach has long been a well-known and widespread tool for the development of various systems, including transport and logistics systems. Within this approach, professional standards of project activity have already been established, such as the PMBoK Guidelines which have undergone a great deal of improvement under the influence of the needs and experience of practical project activity and now have the sixth official version.

But there are differences in the development and implementation of infrastructure projects in Ukraine, due to national economic and environmental legislation, structure, methodology and technology of activity of sectoral and territorial authorities and local self-government. Such differences adversely affect the investment, design and implementation of infrastructure projects.

In the area of infrastructure, the economic model of activity of state-owned enterprises is not focused on the widespread reproduction of production facilities at the expense of own funds. Much of the net profit of such enterprises is accumulated by the sectoral public administration and is often used for the development of individual transport enterprises without coordination with regional public authorities and local self-government.

This leads to a conflict of interests in the use of territorial resources (land, energy, labor), limits the possibilities of ecological protection of territories from transport technogenic load, including through the application of economic benefits provided by the legislation on the principles of "green economy".

Key words: project management; territorial development; innovative methods and tools; interbranch transfer.

Постановка проблеми

Одеський регіон є найбільшим за територією в Україні, він має характерні ознаки індустріального регіону за складом і змістом господарської діяльності. Унікальною рисою розвитку економіки регіону, що визначає його важливість для економіки України, є розгалужена транспортна інфраструктура, яка орієнтована на задоволення не тільки власних логістичних потреб, але й обслуговування зовнішньоекономічних потреб держави.

Понад 60 % портових потужностей країни сконцентровано в портах регіону, як морських (Усть-Дунайськ, Білгород-Дністровськ, Чорноморськ, Одеса, Южний) так і річкових (Рені, Ізмаїл, Кілія). Загальний вантажобіг зазначених портів сягає майже до 100 млн тон на рік. Відповідно до перевезення таких об'ємів вантажів використовується значний парк наземного транспорту (залізниця, вантажівки), а також морського та річкового транспорту магістрального та місцевого сполучень.

Сталий розвиток обсягів зовнішньої торгівлі, зростання потреб у місцевих перевезеннях, участь України в міжнародних транспортних коридорах транзитних перевезень [2; 3] визначають стійку нагальну потребу у збільшенні виробничих потужностей залізничних вантажних станцій, морських портів та їхнього необхідного інженерного оточення (локомотивні та вагонні депо, судноремонтні та інші сервісні підприємства морського транспорту). Така тенденція є позитивною для економічного та соціального розвитку регіону: зростає валовий внутрішній продукт, поширюється мережа робочих місць, покращується транспортно-логістичний сервіс для власних потреб регіону але разом із цим зростає навантаження на довкілля за рахунок вуглецевих викидів транспортних засобів, важкими вантажівками розбиваються місцеві автошляхи, забруднюються морські узбережжя та водні ресурси, зростають ризики техногенних та антропогенних транспортних аварій та катастроф.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проектний підхід є вже давно знаним та поширеним інструментом розвитку різноманітних систем, у тому числі транспортно-логістичних. У межах такого підходу вже сформувались професіональні стандарти проектної діяльності, такі як Керівництво РМВок [4], яких пройшов великий шлях вдосконалення під впливом потреб та досвіду практичної проектної діяльності і наразі має вже шосту офіційну редакцію. Але є відмінності розробки та впровадження інфраструктурних проектів в Україні, обумовлені національним господарським та екологічним законодавством, устроєм, методологією та технологією діяльності галузевих та територіальних органів влади та місцевого самоврядування. Такі відмінності негативно впливають на можливість інвестування, проектування та впровадження інфраструктурних проектів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

В галузі інфраструктури, економічна модель діяльності державних підприємств не орієнтована на поширене відтворення виробничих потужностей за рахунок власних коштів. Значна частина чистого прибутку таких підприємств акумулюється галузевим органом державного управ-

ління і часто використовується для розвитку окремих підприємств транспорту без узгодження із регіональними органами державного управління та місцевого самоврядування. Це призводить до конфлікту інтересів у використанні територіальних ресурсів (земельних, енергетичних, робочої сили), обмежує можливості екологічного захисту територій від транспортного техногенного навантаження, у тому числі за рахунок застосування економічних пільг, передбачених законодавством про принципи «зеленої економіки». Самостійне інвестування регіону для розвитку інфраструктури, впровадження нових логістичних проектів та проектів модернізації існуючих шляхів, потужностей, доставки вантажів вкрай обмежене і не може бути суттєво збільшено. За таких умов становиться необхідним пошук нових методів та інструментів розробки та впровадження інфраструктурних проектів.

Мета

Мета статті – дослідження інноваційних методів та інструментів розробки і впровадження проектів територіального розвитку на засадах «зеленої економіки» на прикладі проекту.

Виклад основного матеріалу

Проект створення інноваційної судноплавної групи компаній (ІСГК) на засадах «зеленої економіки»

Компоненти сучасної транспортної судноплавної логістики

Судноплавство та судноплавна логістика в є комбінацією таких наступних компонентів:

- база природних ресурсів (водні шляхи та порти);
- матеріальна база транспорту (флот, порти, пункти виконання митних та інших контрольних процедур відносно суден, вантажів та пасажирів);
- контрактна клієнтська база (вантажовласники та їхні вантажі, провайдери пасажирського/туристичного сервісу та їх клієнтура);
- законодавча, нормативна база транспортної логістики та традиції її застосування, галузеві, регіональні та корпоративні правовичини;
- операційна база управління (суб'єкти-учасники логістичних процесів та стосунки між ними, регуляторні акти та господарські угоди);
- стейкхолдери (суб'єкти, які не приймають участі у логістичних процесах, але зацікавлені у їхніх наслідках) [4].

Об'єктивні передумови проекту

- перехрещення морських та річкових шляхів на території та акваторії регіону;
- розгалужена мережа невеликих портів та окремих портових терміналів;
- сталий розвиток ринку кваліфікованої морської робочої сили;
- досвід професійної організації судноплавства, портової діяльності та логістики;
- досвід впровадження крупних інвестиційних проектів в галузі логістики;
- наявність кваліфікованих експертів у сфері логістики та зеленої економіки;

Організаційна конфігурація ІСГК складається із наступних компаній.

- Регіональна ресурсна компанія - набуває та реалізує права власності на окремі компоненти матеріальної бази судноплавства і несе всі пов'я-

зані з цим обов'язки (сертифікація, отримання дозволів на експлуатацію, технічний сервіс, сплата податків та зборів).

- Регіональна компанія з моніторингу природокористування (контроль та відповідальність за дотриманням міжнародного та національного природоохоронного законодавства та санітарних норм, управління використанням пільг, передбачених законодавством про «зелену економіку»).
- Регіональна компанія-аквізитор (формування та розвиток клієнтської бази перевезень вантажів, пасажирів та їхнього обслуговування);
- Регіональна компанія з управління судноплавством (шип менеджмент з усіма необхідними компонентами).
- Регіональна термінальна компанія (управління портовими ресурсами та операціями).
- Регіональна фінансова компанія (інтеграція первинних фінансових ресурсів та деривативів, операційне обслуговування логістичних операцій, «заробляння грошей на грошах», інвестування в розвиток логістичного сервісу).
- Регіональна компанія інформаційного сервісу (формування загальної інформаційної моделі діяльності на платформах геоінформаційних систем ГІС, підтримка інтерактивного доступу до такої моделі всіх учасників товарного руху).
- Регіональна страхова компанія (Класична, або на засадах «P&I» для визначення та хеджування ризиків, пов'язаних з діяльністю всіх компаній ІСГК).
- Генеральне, «холдингове» управління зазначеними регіональними компаніями, власне це і є ІСГК (із представництвом інтересів безпосередніх учасників логістичних процесів та стейкхолдерів, у тому числі трудових колективів та окремих працівників).

Перспективними юридичними форматами для ІСГК вважаються публічні та приватні акціонерні товариства, що забезпечать повне розкриття потенціалу державно-приватного партнерства та комунального сектору економіки, а також значно поширює можливість залучення національних та міжнародних інвестицій.

Інноваційні шляхи участі держави в проекті

Участь держави у створенні ІСГК може бути здійснена у наступних формах:

- передача прав на використання природних ресурсів [1, 3];
- квотування вантажів зовнішньої торгівлі та внутрішнього товарообігу;
- реалізація концепції «зручного прапора» для флоту українських судновласників;
- державні гарантії зовнішніх запозичень для інвестування в матеріальну базу ІСГК;
- цільові податкові та інші фіскальні пільги для національних вантажовласників;
- цільові преференції за дотримання принципів «зеленої економіки».

Інноваційні шляхи участі в проекті стейкхолдерів

Участь стейкхолдерів у створенні ІСГК може бути здійснена в інших наступних формах:

- «умовно-дострокові» чартери для фіксації за ІСГК вантажної бази, для можливості авансових платежів за майбутні послуги для поповнення обігових коштів ІСГК;

- використання вантажів, що транспортуються, як застави для банківських запозичень на оплату стивідорних витрат та «умовно-дострокових» чартерів;
- капіталізація природних ресурсів, майнових та немайнових прав об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в схемах застави та інших передбачених законодавством схемах [1; 2].

Інноваційні шляхи участі персоналу компанії

Участь персоналу ІСГК в фінансуванні її діяльності можлива через капіталізацію заробітних плат, власних фінансових ресурсів та особистої капітальної вартості працівників шляхом:

- використання фонду оплати праці для оплати поточних витрат ІСГК з подальшим відшкодуванням;
- використання «внутрішнього тайм-чартеру» судна його екіпажем, як відокремленим структурним підрозділом ІСГК;
- аналогічного залучення у бізнес власних коштів працівників берегових підприємств ІСГК та їхнього менеджменту.

Інші інноваційні інструменти фінансування:

- фінансові ресурси та деривативи ОТГ;
- власні капітали та фонди оплати праці працівників створюваної ІСГК;
- власні капітали населення регіону, інших регіонів України та інших держав;
- прями та портфельні інвестиції державних установ та підприємств;
- фінансові ресурси міжнародних фондів та програм екологічного спрямування [1, 3].

Активізація вторинних фінансових ресурсів

Можливими для використання вторинними фінансовими ресурсами ІСГК є наступні:

- векселі, облігації, додаткова емісія акцій;
- угоди про передачу прав на використання природних ресурсів від первинних право розпорядників іншим учасникам товарного руху.

Рационалізація операційної діяльності

Рационалізація операційної діяльності ІСГК передбачає:

- оптимізацію структури флоту під структуру вантажної бази перевезень та надання інших транспортних послуг;
- узгодження прийнятих для ІСГК умов доступу до прав на використання флоту (закупівля новострою чи суден з пробігом, оренда та/або шип менеджмент);
- визначення перспективних районів використання суден (внутрішні водні шляхи, прибережне плавання, океанське плавання);
- визначення перспективних вантажопотоків та спеціалізація портів з урахуванням транспортних властивостей вантажів (зерно, метал, вугілля, контейнери, тощо).
- визначення адекватних сервісних операторів для обслуговування суден, вантажів та пасажирів у портах, а також партнерів із банківської сфери, страхування і т. ін.

Конкретні аналітичні та проектні дослідження по розрахункам реального стану довкілля, стану фрахтового ринку по вантажам та суднам

Висновки

можуть реально оцінити економічну ефективність створення такої екологічно толерантної «зеленої» інноваційної судноплавної групи компаній.

Література.

1. Галушкіна Т. Основні результати проекту ЮНЕП і ІПРЕЕД НАН України, «зелена» економіка. Україна – UNEP: Механізми участі і партнерства Махір Алієв, регіональний координатор Європейського офісу. 2012.
2. Кухарчик В. Г. Сучасне стан транспортного комплексу Одеської області. 2017. 147 с.
3. Транспортна стратегія ЄС до 2050 року URL: <http://www.chas-daily.com/win/2009/06/29/te041.html?r=43> (дата звернення: 21.10.2019).
4. Project Management Body of Knowledge (PMBOK) – 6 Ed. Project Management Institute, Inc. 2017. 756 с.

УДК 005.8:331.52]:001.8

DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa4802019194126>

Ірина Сенча

доцент, доцент кафедри проектного менеджменту
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.пед.н.

Катерина Пеклун

старший викладач кафедри проектного менеджменту
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

КОМПЕТЕНТІСНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ ПРОЕКТІВ: ЕФЕКТИВНІСТЬ СУЧАСНИХ МЕТОДІВ ТА ІНСТРУМЕНТІВ

У статті представлено результати дослідження сучасних методів та інструментів управління людськими ресурсами проектів в рамках компетентнісного підходу. Проаналізовано сучасні методи та інструменти оцінювання проектних компетенцій, визначено їх особливості, основні переваги і недоліки, а також представлено їх порівняння за критерієм ефективності.

Ключові слова: людські ресурси; персонал; команда проекту; управління проектами; компетенції; модель компетенцій; методи оцінювання компетенцій.

Iryna Sencha

Associate professor, assistant professor of Project Management Department,
ORIPA NAPA office of the President of Ukraine, Candidate of Pedagogic Science

Kateryna Piekłun

Senior teacher of Project Management Department,
ORIPA NAPA office of the President of Ukraine

COMPETENCE APPROACH TO HUMAN RESOURCES MANAGEMENT PROJECTS: EFFICIENCY OF MODERN METHODS AND INSTRUMENTS

In recent years, wide and dynamic implementation of project management methodology and methods is seen in organizations of Ukraine, but management methods and tools that are successfully used in organizational environment are not always suitable for use in project management or need some modification.

Many scientific studies show that proven by practice methods of personnel management of organization do not fully correspond with project specifics, therefore, it is relevant scientific and practical task to develop the ways of building an autonomous human resource management system for projects implemented in a particular organization, taking into account both the projects' specifics and the specifics of organization's personnel management system.

The basis for building an effective system of human resource management is the competency-based approach, the basis of which is a model or matrix of competencies. A number of specific methods and tools have been developed within the framework of the competency-based approach to the project human resource management, however, analysis of their effectiveness is not given sufficient attention, which determined the choice of this article's topic.

The goal of the article is to study modern methods and tools for project human resource management within the framework of the competency-based approach and assessment of their effectiveness.

The article presents the results of investigation of modern methods and tools for project human resource management in the framework of the competency-based approach. The modern methods and tools for estimating project competencies are analyzed, their features as well as main advantages and disadvantages are determined, and their comparison by the effectiveness criterion is presented in the article.

It has been determined that one of the most effective methods for estimation the competencies of project team members for today is estimation in assessment centers. But, taking into account the high cost of this method and the specifics of organizing assessment sessions, it is advisable to consider an alternative combination of tools - assessment by the business environment and testing, which allows getting the most accurate assessment of competencies. This combination can be considered as a base one.

Key words: human resources; project team members; project management; competencies; model of competencies methods for estimation the competencies.

Постановка проблеми

Останніми роками в Україні спостерігається широке і динамічне впровадження методології та методів проектного менеджменту в організаціях, обумовлене, насамперед, складністю вирішення завдань ефективного управління розвитком організації в умовах швидких змін зовнішнього середовища та дефіциту часу і ресурсів. Проте методи та інструменти менеджменту, які успішно використовуються в організаційному середовищі, не завжди доцільні для застосування в управлінні проектами або потребують певної модифікації. Відтак, впровадження проектного управління в організаціях супроводжується низкою проблем, не останнє місце в складі яких займає проблема адаптації методів управління людськими ресурсами проекту – ключової області управління проектами, від якої найчастіше залежить успіх або невдача всього проекту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Сучасні наукові доробки у сфері управління людськими ресурсами концентруються, головним чином, в таких напрямках: аналіз особливостей і відмінностей понять та процесів «управління людськими ресурсами» та «управління персоналом» [4]; дослідження взаємозв'язку методів управління персоналом в організаціях і управління людськими ресурсами в проектах [8, 9]; дослідження специфіки управління командою проекту в організаційному середовищі та виявлення методів підвищення ефективності її діяльності [9]; створення специфічних моделей управління людськими ресурсами для використання у певному проектному середовищі, зокрема мультипроектному [3].

Управління людськими ресурсами в організаційному середовищі розглядається як система методів, спрямованих на створення конкурентної переваги певної організації шляхом підвищення компетенцій персоналу, відповідно персонал із статті витрат перетворюється на ключовий ресурс організації, і перед менеджерам постає важливіше додаткове завдання – управління знаннями [4]. Також виказується думка, що управління персоналом – це вирішення повсякденних проблем, які потребують адміністративних заходів, на відміну від управління людськими ресурсами, до функцій якого входить планування людських ресурсів, розвиток індивідуальних здібностей та підвищення кваліфікації, планування витрат на розвиток людських ресурсів в рамках загальних витрат організації [7].

В багатьох наукових дослідженнях доводиться, що відпрацьовані практикою менеджменту методи управління персоналом організації не повністю відповідають проектній специфіці, тому актуальним науковим і практичним завданням є розроблення способів побудови автономної системи управління людськими ресурсами проектів, які реалізуються певною організацією, враховуючі як специфіку проектів, так і специфіку системи управління персоналом організації [8].

Виділення невідомих раніше частин загальної проблеми

Залежно від специфіки діяльності організації та рівня її проектно-зрілості можливі наступні форми проектно-діяльності [3]: реалізація проектів не є постійною або основною діяльністю організації, здійснюється тимчасово за певною необхідністю (виведення

на ринок нового продукту, структурні зміни організації, модернізація виробництва і т. ін.); проекти реалізуються паралельно з операційною діяльністю; організація є підрядником в більш масштабних проектах (це, насамперед, будівельні компанії, науково-дослідні інститути і т. ін.); організація реалізує проекти за вузькою спеціалізацією (наприклад, спеціалізовані маркетингові або рекламні агенції); організація є проектно-орієнтованою – реалізує портфель проектів і працює в умовах мультипроектного середовища. Відповідно до типу проектно-діяльності організації вирішуються особливі завдання управління людськими ресурсами, проте основою для побудови ефективної системи управління людськими ресурсами є компетентнісний підхід, підґрунтям якого є модель або матриця компетенцій – структурований і взаємопов'язаний опис наступних елементів: переліку важливих для проекту компетенцій співробітників; індикаторів компетенцій, що дозволяють визначати рівень володіння співробітником кожною компетенцією; переліку ролей/посад, для яких передбачається проводити оцінку рівня володіння певними компетенціями [6]. У рамках компетентнісного підходу до управління людськими ресурсами проектів розроблено низку специфічних методів та інструментів, проте аналізу їх ефективності не приділяється достатньої уваги, що і зумовило вибір теми даної статті.

Мета

Мета статті – дослідження сучасних методів та інструментів управління людськими ресурсами проектів в рамках компетентнісного підходу та оцінювання їх ефективності.

Виклад основного матеріалу

Процес формування команди проекту за умов застосування компетентнісного підходу містить наступні етапи [2]:

- визначення основних вимог до команди проекту: побудова матриці компетенцій з певними граничними значеннями для кожної компетенції; формування матриці заміщення ролей з урахуванням обмежень з суміщення; визначення вимог до ресурсів для виконуваних функцій; визначення функціоналу команди проекту;
- визначення претендентів у команду проекту: використання методів діагностики персоналу (360°, індивідуальний асесмент, тестування, тощо);
- відбір у команду проекту: проекція матриці заміщення ролей на функціонал проекту; формування матриці відповідальності претендентів з урахуванням обмежень матриці суміщень і заданих коефіцієнтів вимог; відбір команди проекту; розподіл відповідальності;
- формування команди проекту: комплекс заходів щодо формування команди та її розвитку.

Впровадження компетентнісного підходу неможливе без розробки системи оцінки проектних компетенцій, яка містить визначення учасників процесу оцінки, сам процес оцінки та модель проектних компетенцій. Саме ефективна система оцінки проектних компетенцій дозволяє сформувати оптимальну проектну команду, розробити та реалізувати прозору мотиваційну політику, визначити пріоритети по напрямках розвитку членів проектно-команди, а також оцінити ефективність окре-

мих процесів управління людськими ресурсами у проєкті та виявити причини можливих проблем [5].

Серед основних методів визначення та оцінки рівня розвитку компетенцій проєктних фахівців можна виокремити наступні.

Метод оцінки діловим оточенням "360 градусів". Цей метод полягає у виявленні міри відповідності співробітника займаній ролі в проєкті за допомогою опитування ділового оточення співробітника, яке включає оцінку: безпосереднього керівника, замовника (як зовнішнього, так і внутрішнього), колег та підлеглих; самооцінку [5]. Метод застосовується за умов повної анонімності, схвалюється залучення зовнішнього незалежного консультанта для проведення оцінювання та/або використання автоматизованих систем обробки даних; рекомендується використовувати цей метод в комплексі з іншими методами. Перевагами методу є: отримання різнобічної оцінки для одного співробітника; активний зворотний зв'язок; демократичність методу. Серед недоліків методу варто зазначити наступне: оцінюються компетенції і у меншій мірі результати діяльності; існує необхідність забезпечення високого ступеню конфіденційності; важко отримати відверту думку підлеглих про керівника; трудомісткість в обробці результатів.

Ассесмент-центр. Ассесмент-центр або центр оцінювання (від англ. assessment center) – один з методів комплексної оцінки членів проєктної команди, що ґрунтується на використанні ряду взаємодоповнюючих методик, орієнтованих на оцінку реальних якостей співробітників, їх психологічних і професійних особливостей, відповідності вимогам проєктних ролей, а також виявлення потенційних можливостей фахівців. Метод припускає рівні для усіх можливості проявити свої компетенції в модельованих ділових ситуаціях. До модельованих ситуацій можуть відноситися, наприклад, розробка ряду управлінських документів (план по віхах, календарний план проєкту, бюджет проєкту, звітних документів), презентація розроблених матеріалів, проведення нарад, командна робота (у різних ролях). До основних процедур ассесмент-центрів відносяться: ділові гри, інтерв'ю, тести і опитувачі [1]. У кожній активності ассесмент-сесії за учасниками спостерігає експерт або група експертів, завдання яких полягає у фіксації поведінки кожного учасника. Експертна група проводить класифікацію поведінки (співвідносить поведінку учасника з тією чи іншою оцінюваною компетенцією), а потім оцінює зазначені компетенції. Найважливішою складовою методу є зведення оцінок експертів, отриманих в окремих вправах, в інтегральні оцінки по компетенціях. Переваги зазначеного методу: висока точність оцінки; об'єктивність оцінки; можливість розкриття потенціалу кожного учасника. До недоліків методу слід віднести порівняно високу вартість оцінювання, значну трудомісткість підготовки і проведення, а також значну залежність результату від рівня і підготовки експертів, які будуть організовувати ассесмент-сесію.

Метод кейсів. Суть методу полягає у використанні описів різноманітних бізнес-ситуацій. Оцінювані співробітники повинні розібратися в запропонованій їм ситуації, виявити і проаналізувати проблеми, а також запропонувати конкретні рішення. В процесі рішення кейса, співробітник повинен показати свої знання в

області управління проєктами і уміння, навички складати ряд управлінських документів (наприклад, статут проєкту, календарний план, шаблони звітних форм і так далі), аналізувати ризики проєкту, пропонувати рішення проблем тощо. При проєктуванні кейсової ситуації необхідно забезпечити достатній об'єм первинних даних, залучити для оцінки кейсів експертних фахівців, а також змодельовати цікаву бізнес-ситуацію, що дозволяє застосовувати різні методи для знаходження рішень. Для перевірки результатів кейса доцільно притягати керівників проєктних підрозділів (зокрема, керівника проєктного офісу) як експертів [6]. Серед переваг методу варто вказати досить точну оцінку умінь та можливість перевірки великої кількості компетенцій за умови формування об'ємного кейсового завдання. Недоліки методу: передбачає досить великі трудовитрати як з боку оцінюваного, так і з боку експерта; важко піддається автоматизації.

Ділова гра. Інструмент, що дозволяє більшою мірою оцінити особові компетенції і уміння співробітника. Ділові ігри, що використовуються для оцінки проєктних компетенцій, можуть проводитися в декількох основних форматах: групової дискусії (з розподіленими або нерозподіленими ролями); індивідуальної аналітичної презентації; інбаскет (аналіз ділового листування, планування часу і ресурсів). Очевидними перевагами інструменту є можливість провести одночасну оцінку великої кількості людей; в ході ділової гри здійснюється не лише оцінка компетенцій, але і привласнення додаткових спеціальних навичок; висока включеність і мотивація учасників. Недоліки методу: технічна складність оцінки великого числа компетенцій за одну гру; високі витрати часу при проєктуванні та проведенні ділової гри; залежність від професіоналізму ведучого. Також варто зауважити, що ділова гра буде ефективною у разі коректного визначення завдань і розробки точного сценарію проведення із залученням кваліфікованих експертів, здатних надати коректний зворотний зв'язок [1].

Тестування (професійне і особове). У основі цього методу оцінки компетенцій лежить тест – стандартизоване завдання, результат виконання якого дозволяє кількісно оцінити обсяг знань випробовуваного. Тест-завдання, використовуваний для оцінки розвитку компетенцій у членів проєктної команди, ґрунтується на заздалегідь відібраних і перевірених з точки зору їх валідності та надійності питаннях. По відповідях на ці питання можна безперечно судити про компетенції, потрібні фахівцеві для успішної участі в проєкті. Зазвичай тест вибудовують так, щоб його результати могли бути оброблені в певних статистичних програмах, а результати могли бути представлені в придатному для аналізу виді [6]. Переваги методу: висока надійність; висока валідність; низькі затрати часу на проведення; легко піддається автоматизації. Недоліки методу: можливість випадкового вибору правильної відповіді у процесі професійного тестування; у процесі особового тестування відповіді можуть бути нечесними або істотно суб'єктивними.

Інтерв'ю за компетенціями. Метод передбачає особистий діалог із співробітником, щоб визначити його рівень володіння компетенціями. Інтерв'юєрові необхідно мати як знання та досвід в проєктній сфері, так і професійні навички проведення інтерв'ю. Переваги

методу: універсальність, відносна простота, висока точність оцінки; метод також припускає можливість уточнень і деталізації з певного питання до потрібного рівня. Серед недоліків методу слід зазначити високі витрати часу, труднощі в систематизації інформації, залежність від практичного досвіду інтерв'юера, високу ймовірність суб'єктивності оцінки.

Аналіз портфоліо. Цей інструмент передбачає формування особистого портфоліо співробітника в проектній діяльності, який містить наступну інформацію: ключові досягнення по проектах, відгуки ділового оточення, відгуки колег та ін. Цей метод може дати ефективні результати, якщо процес збору інформації для портфоліо носитиме системний характер [1]. Переваги методу: дозволяє ефективно оцінювати навички члена проектної команди, надає можливість вивчити досвід претендент). Недоліки методу: у випадку надання зовнішнього портфоліо виникають труднощі, пов'язані з перевіркою інформації.

Порівняння переваг та недоліків зазначених методів та інструментів, а також оцінювання їх ефективності представлено в таблиці 1.

чи до уваги високу вартість цього методу та специфіку організації асесмент-сесій, доцільно роздивитися альтернативну комбінацію інструментів – оцінювання діловим оточенням та тестування, яка дозволяє отримати найбільш точну оцінку компетенцій. Таку комбінацію можна розглядати як базову.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Застосування компетентнісного підходу в управлінні людськими ресурсами проекту базується на розробленні моделей проектних компетенцій і системи їх оцінювання та дозволяє: отримати оптимальне формування проектної команди (не тільки на кількісному, але й на якісному рівні); розробити систему прозорої мотиваційної політики (визначити справедливую оплату праці з урахуванням зміни розміру винагороди зі змінами результатів оцінювання, тим самим підвищуючи орієнтацію членів проектної команди на розвиток і активність в потрібному для проекту напрямі); розробити ефективні плани розвитку команди проекту та кожного окремого її члена; оцінити ефективність процесів управління людськими ресурсами проекту та своєчасно виявити проблеми, а також забезпечити високу

Таблиця 1

Ранжирування методів оцінки компетенцій спеціалістів проектної сфери

№ п/п	Метод	Критерії							Можливість оцінити за допомогою методу			Всього, балів	
		Простота	Незначні матеріальні витрати	Незначні витрати часу	Повнота та точність отриманої інформації	Отримання різнобічної оцінки	Об'єктивність оцінки	Мотивація	Особові	Професійні			
										знання	вміння		навички
1.	Метод оцінки діловим оточенням «360 градусів»	-	+	-	+	+	+/-	-	+	+/-	-	+	5
2.	Ассесмент-центр (центр оцінки)	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+/-	7
3.	Метод кейсів	+/-	+	-	+/-	-	+/-	+	+/-	+/-	+	-	3
4.	Ділова гра	+/-	+/-	-	-	+/-	+/-	+	+	-	+	+/-	3
5.	Тестування (професійне і особове)	+	+	+	-	+/-	+	-	+/-	+/-	-	-	4
6.	Інтерв'ю за компетенціями	-	+/-	+/-	+/-	+/-	-	-	+	+	+	+/-	3
7.	Аналіз портфоліо	-	+	+/-	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-	+	2

"+" застосовність методу для оцінки відповідної групи компетенцій,

"-" - непридатність методу,

"+/-" - застосовність з рядом обмежень або з високою мірою об'єктивності результатів.

Отже, на теперішній час одним з самих ефективних методів оцінки компетенцій членів проектної команди є оцінювання в асесмент-центрах. Але, беру-

якість роботи проектного офісу або команди проекту. Отже, значущість методів та інструментів управління людськими ресурсами у проектах важко переоцінити, тому перспективними напрямками подальших наукових досліджень є розроблення специфічних методик управління людськими ресурсами проектів залежно від специфіки проектної діяльності і системи управління персоналом організації, яка реалізує проекти, що

дозволить спростити процедури впровадження проектної методології та підвищить її ефективність.

Література.

1. Водолажська Т.А. Обґрунтування методу визначення та оцінки компетенцій працівників підприємства / Т.А. Водолажська // Вісник економіки транспорту та промисловості. 2015. №51. С.16-21

2. Доценко Н.В. Методи управління людськими ресурсами при формуванні команд мультипроектів та програм: монографія / за ред. І. В. Чумаченко. Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2015. 201 с.

3. Доценко Н.В. Применение комбинаторно-логического подхода при управлении командами мультипроектной организации / Н.В. Доценко // Технологический аудит и резервы производства. 2015. № 6/2 (26). С. 47-51

4. Кирдина Е.Г. Комплексный подход к управлению человеческими ресурсами предприятия / Е.Г. Кирдина // Економічний простір. 2012. № 67. С. 254-263

5. Козодаев М.А. Оценка проектного персонала (часть 1) / М.А. Козодаев // Управление проектами и программами. 2015. № 4. С. 280-298

6. Козодаев М.А. Оценка проектного персонала (часть 2) / М.А. Козодаев // Управление проектами и программами. 2016. № 1. С. 42-48

7. Мазаева М.Р., Луферова А.Д. Соотношение понятий управление персоналом и управление человеческими ресурсами / М.Р. Мазаева, А.Д. Луферова // Молодежь и наука: сборник материалов X Юбилейной Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием, посвященной 80-летию образования Красноярского края. 2014. URL: http://elib.sfu-kras.ru/bitstream/handle/2311/17523/s31_018.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 21.10.2019)

8. Романенко М.А. Управление человеческими ресурсами проектов и управление персоналом предприятия: положение и взаимосвязи в системной среде / М.А. Романенко // Вестн. Ом. ун-та. Сер. «Экономика». 2016. № 3. С. 131-138

9. Шубина А.Д., Таюрский А.И. Основные принципы управления персоналом и специфика команды как человеческого ресурса в проектно-ориентированной организации / А.Д. Шубина, А.И. Таюрский // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2016. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-printsiipy-upravleniya-personalom-i-spetsifika-komandy-kak-chelovecheskogo-resursa-v-proektno-orientirovannoy-organizatsii> (дата звернення: 21.10.2019)

3. Dotsenko N. V. (2015) Prymenenye kombynatorno-lohycheskoho podkhoda pry upravlenyy komandamy multyproektnoiorhanyzatsyy [Application of combinatoric-logical approach in multiproject organization team management]. Technology audit and production reserves. 2015. no. 6/2 (26). pp. 47-51. (in Russian)

4. Kyrdyna E. H. (2012) Kompleksnyi podkhod k upravleniyu chelovecheskymy resursamy predpriyatiya [The complex approach to the management by human capitals]. Ekonomichnyi Prostir. 2012. no. 67. Pp. 254-263. (in Russian)

5. Kozadaev M. A. (2015) Ochenka proektnogo personala (chast 1) [Assessment of project personnel (part 1)]. Upravlenie proektami i programmami, 2015, no 4. pp.280-298 (in Russian)

6. Kozadaev M. A. (2016) Ochenka proektnogo personala (chast 2) [Assessment of project personnel (part 2)]. Upravlenie proektami i programmami. 2016. no 1. Pp. 42-48.

7. Mazaeva M. R. Luferova A. D. (2014) Sootnoshenye poniatyi upravlenye personalom y upravlenye chelovecheskymy resursamy [Correlation of concepts personnel management and human resource management]. Molodezh Y Nauka Sbornik Materyalov Kh Yubyleinoi Vserossyiskoi Nauchno-Tekhnicheskoi Konferentsyy Studentov Aspyrantov Y Molodykh Uchenykh S Mezhdunarodnym Uchastyem Posviashchennoi 80-Letyu Obrazovaniya Krasnoarskogo Kraia. 2014. URL: http://elib.sfu-kras.ru/bitstream/handle/2311/17523/s31_018.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed 21.10.2019)

8. Romanenko M. A. (2016) Upravlenye chelovecheskymy resursamy proektov y upravlenye personalom predpriyatiya polozhenye y vzaymosvazy v systemnoi srede [Human resource management in projects and in enterprise: position and relations in the system environment]. Herald of Omsk University. Series «Economics», 2016, no. 3, pp. 131-138. (in Russian)

9. Shubina A. D., Tayurskiy A. I. (2016) Osnovnye printsipy upravleniya personalom y spetsyfyka komandy kak chelovecheskogo resursa v proektno-oryentirovannoi orhanyzatsyy [Basic principles of personnel management and the specifics of the team project human resource in project-oriented organization]. Aktualnye problemy avyatsyy y kosmonavtyky, 2016, no. 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-printsiipy-upravleniya-personalom-i-spetsifika-komandy-kak-chelovecheskogo-resursa-v-proektno-orientirovannoy-organizatsii> (accessed 21.10.2019)

References.

1. Vodolajskaja T.A. Obgruntuvannya metodu viznachennya ta ochiki kompetenchiy prachivnikov pidpriemstva [Validation method for determination and assessment of competences of corporate employees]. Visnik ekonomiki transport ta promislovosti, 2015, no 51, pp.16-21. (in Ukrainian)

2. Dotsenko N.V. (2015) Metody upravlinnya ludskimy resursami pri formuvanni komand multyproektiv ta program [Methods of human resource management in forming commands for multiprojects and programs]. Kharkiv: XNUMG im. O.M. Beketova, 2015, 201p. (in Ukrainian)

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 4(80) 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 01.12.2019.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 14,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 140/12.

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

