

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

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

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

Випуск 1(81) Issue



Одеса – 2020 – Odessa

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 245/3-5 від 112 березня 2020 року

- A 43 **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 1(81). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. – 120 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 1(81). – Odessa : ORIPA NAPA, 2020. – 120 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

Куничка Михайло

ТЕОРЕТИЧНІ ПОГЛЯДИ НА РОЗВИТОК І РЕАЛІЗАЦІЮ
ЕКОНОМІЧНИХ ПОЛІТИК В АФРИЦІ

10

Польська Людмила

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН:
ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ

15

Токар Маріан

ВПЛИВ СИНЕРГЕТИКИ НА МОДИФІКАЦІЮ МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ
ГРОМАДСЬКОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ІНСТИТУЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

20

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Безверхнюк Тетяна, Вишневська Віолета

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ
В МАРКЕТИНГУ ПРОЕКТІВ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНИХ ТЕРИТОРІЙ

26

Карпенко Лідія, Варещенко Володимир

ПОЛІТИКА ІНВЕСТИЦІЙНОГО КОНТРОЛІНГУ
ТА ІНВЕСТИЦІЙНЕ ПРОЕКТУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

32

Воронжак Павло

РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ОРГАНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ЕФЕКТИВНІСТЮ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

38

Коваль Зіновій

ГУМОР ТА САТИРА ЯК МЕХАНІЗМИ СТІЙКОГО
ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО ВПЛИВУ

45

Левон Світлана

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ
ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

50

Макаренко Андрій

СТАН ДОСЛІДЖУВАНOSTІ АДМІНІСТРУВАННЯ НАДАННЯ
ДОМЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ ПРИ РЕАГУВАННІ
НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ МИРНОГО ЧАСУ

58

Мельничук Олег

УПРАВЛІННЯ КРИТИЧНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ: МОДЕЛЬ ТА ЇЇ ВПРОВАДЖЕННЯ

64

Попов Сергій, Присяжнюк Ігор

ТЕХНОГЕННО-ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА І НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ:
МЕХАНІЗМИ КООРДИНАЦІЇ ТА ВЗАЄМОДІЇ

75

Фердман Геннадій

ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ТРАНСПОРТНОЇ
ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

82

Хаджирадєва Світлана, Гречко Тетяна, Пустоваров Анатолій

ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЦЕСНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

88

Шинькович Андрій

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ
ЯК ВАЖЛИВОЇ ДОМІНАНТИ ПРОГРЕСИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

97

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Долгіх Наталія

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ
ТА ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

102

Колісниченко Наталя, Іванько Олександра, Романенко Тетяна

РІВЕНЬ ВОЛОДІННЯ ІНОЗЕМНОЮ МОВОЮ ЗДОБУВАЧІВ СПЕЦІАЛЬНОСТІ
«ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»: ШЛЯХИ ВИЗНАЧЕННЯ
ТА ОЦІНКИ (НА ПРИКЛАДІ ОРІДУ НАДУ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ)

107

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Костенюк Наталя

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

114

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).

Streletsov 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

Kunychka Mykhaylo

THEORETICAL APPROACHES ON THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF ECONOMIC POLICIES IN AFRICA	10
--	----

Polska Liudmyla

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR STATE LAND REGULATION: BASIC CONCEPTS AND PRINCIPLES	15
--	----

Tokar Marian

THE INFLUENCE OF SYNERGETICS ON THE MODIFICATION OF THE METODOLOGY FOR RESEARCH OF PUBLIC ORGANIZATION AS A CIVIL SOCIETY INSTITUTION	20
--	----

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bezverkhniuk Tetiana, Vyshnevskia Violeta

METHODOLOGICAL APPROACH TO THE APPLICATION OF THE LIFE CYCLE CONCEPT IN MARKETING OF PROJECTS OF TOURIST DESTINATIONS DEVELOPMENT	26
--	----

Karpenko Lidia, Vareschenko Volodymyr

INVESTMENT CONTROLLING POLICY AND INVESTMENT PROJECTION OF TERRITORIAL DEVELOPMENT	32
---	----

Voronzhak Pavlo

RATIONALIZATION OF THE PROCESS OF ORGANIZATION OF STATE FINANCIAL CONTROL ON THE EFFICIENCY OF STATE BUDGET RESOURCES USING	38
--	----

Koval Zinoviy

HUMOR AND SATIRE AS MECHANISMS FOR PERSISTENT INFORMATIONAL AND PSYCHOLOGICAL IMPACT	45
---	----

Levon Svitlana

TOOLS FOR PROVIDING THE TRANSPARENCY OF ELECTRONIC PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE	50
---	----

Makarenko Andrii

RESEARCH STATE OF ADMINISTERING OF PRE-HOSPITAL AID TO THE POPULATION IN RESPONSE TO PEACETIME EMERGENCIES	58
---	----

Melnychuk Oleg

CRITICAL INFRASTRUCTURE MANAGEMENT: MODEL AND ITS IMPLEMENTATION	64
--	----

Popov Serhii, Prysiazhniuk Ihor

TECHNOGENIC-ENVIRONMENTAL SAFETY AND EMERGENCY SITUATIONS: MECHANISMS OF COORDINATION AND INTERACTION	75
--	----

Ferdman Gennadii

INNOVATIVE ACTIVITIES IN TRANSPORT AND NATIONAL SECURITY SYSTEM OF UKRAINE	82
---	----

Khadzhyradieva Svitlana, Hrechko Tetiana, Pustovarov Anatoliy

PREREQUISITES FOR PROCESS MANAGEMENT IMPLEMENTATION IN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES OF UKRAINE	88
---	----

Shynkovich Andrii

URGENT ISSUES OF CIVIL SOCIETY FORMATION IN UKRAINE AS AN IMPORTANT DOMINANT FOR PROGRESSIVE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION	97
---	----

CIVIL SERVICE

Dolgikh Nataliia

LEGAL LIABILITY FOR CIVIL SERVANTS IN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES	102
---	-----

Kolisnichenko Natalia, Ivanko Oleksandra, Romanenko Tetiana

FOREIGN LANGUAGE PROFICIENCY LEVELS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION
STUDENTS: THE WAYS OF DETERMINATION AND ASSESSMENT
(THE CASE OF THE ORIPA NAPA UNDER THE PRESIDENT OF UKRAINE)

107

LOCAL GOVERNMENT

Kostenyuk Natalia

THEORETICAL FOUNDATIONS OF ORGANIZATIONAL
AND FUNCTIONAL STRUCTURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

114

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**THEORY AND HISTORY
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Михайло Кунічка

асистент професора кафедри міжнародних економічних відносин та економічної дипломатії, факультету міжнародних відносин
Економічного університету Братислави, Словацька Республіка, к.е.н.

ТЕОРЕТИЧНІ ПОГЛЯДИ НА РОЗВИТОК І РЕАЛІЗАЦІЮ ЕКОНОМІЧНИХ ПОЛІТИК В АФРИЦІ

Питання розвитку в Африці залишається одним з найважливіших питань з часів здобуття незалежності окремих держав континенту ще в 60-х роках минулого століття. Дослідженнями теоретичних поглядів на розвиток в регіоні займалася велика кількість авторів, які виділяють кілька теоретичних підходів до забезпечення процесу розвитку. Метою цієї роботи є формування розширеного огляду теоретичних підходів розвитку як бажаної фізичної реальності для африканських країн, що розвиваються. У роботі вказуються основні деталі досягнення розвитку за допомогою конкретних економічних політик, заснованих на теоретичних підходах і ідеологічних концепціях. Для кращого розуміння досліджуваної проблематики в роботі перш за все пояснюється термін і концепт розвитку. Далі слідують окремі теоретичні бачення розвитку як можливі й реалізовані економічні політики.

Ключові слова: концепт розвитку; економічна політика; міжнародна допомога; теорія залежності; постколоніалізм; неолібералізм; Африка.

Mykhaylo Kunychka

Professor assistant of the International Economic Relations and Economic Diplomacy Chair,
Faculty of International Relations, University of Economics in Bratislava, Slovak Republic,
PhD of Economics

THEORETICAL APPROACHES ON THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF ECONOMIC POLICIES IN AFRICA

The issue of development in Africa remains one of the most important issues of the individual states of the continent since the independence decade of 1960s. The study of theoretical perspectives on development in the region has been handled by a large number of authors who identify several theoretical approaches to development process. The purpose of this work is to form an expanded overview of theoretical approaches to development as a desirable physical reality for developing African countries. The main details of achievement of development by means of specific economic policies, based on the mentioned theoretical approaches and ideological concepts, are indicated in the work. Firstly, for a better understanding of the research problems, the term and concept of development is explained. There are some theoretical visions of development as possible and realized economic policies.

The purpose of this work consists of forming an expanded overview of theoretical approaches to development as a desirable physical reality for African countries. The main details of achievement of development by means of specific economic policies, based on the mentioned theoretical approaches and ideological concepts, are indicated in the work.

The search for a model of development and practical approaches to government for the African continent has not been completed and remains a major issue not only for regional scientific thinkers and ruling elites, but for the entire international community, which continues to look at Africa's "lion economies" as a region with great human and resource potential. Whether the countries of the region can repeat the fantastic path to the economic miracle of some Asian countries or remain in the process of finding the right formula for economic success remains a question, however, there is no doubt to state a long road of trial and error that should help to achieve the cherished goal of all African countries – development.

Key words: concept of development; economic policy; development assistance; dependency theory; postcolonialism; neoliberalism; Africa.

Вступ. Дослідженнями концептуальних напрямів у розвитку Африки як окремого регіону займалася велика кількість авторів, які виділяють кілька теоретичних підходів до забезпечення процесу розвитку на континенті. По-перше, це концепт модернізації, який був вперше запропонований президентом США Гаррі С. Труменом і припускав розвиток бідних країн за допомогою процесу переходу від аграрної економіки до модерної, що ґрунтується на промисловому виробництві, яке за рахунок підвищення продуктивності та росту доходів населення зможе покласти початок процесу розвитку. Альтернативний підхід до розвитку був також запропонований школою структуралістів, а пі-

зніше і марксистами, які просували ідею теорії залежності і її принципів розвитку «зсередини». Деякі автори часто згадують і постколоніалізм як ще одне бачення проблем розвитку, а швидше за все «недорозвитку» (*underdevelopment*) країн досліджуваного регіону. Не менш важливим підходом до вирішення проблем розвитку є відносно стара ідея неолібералізму, заснована на принципах вільної торгівлі та відкритості економіки, яка за допомогою міжнародних організацій була імплементована в більшості Африканських країн у 80-х роках минулого століття.

© Кунічка М., 2020.

Мета

Метою цієї роботи є формування розширеного огляду теоретичних підходів до розвитку, як бажаної фізичної реальності для країн Африки. У роботі вказуються основні деталі досягнення розвитку за допомогою конкретних економічних політик, заснованих на згаданих теоретичних підходах і ідеологічних концепціях. Для кращого розуміння досліджуваної проблематики в роботі перш за все пояснюється термін і концепт розвитку. Далі слідують окремі теоретичні бачення розвитку, як можливі і реалізовані економічні політики.

Теоретичний погляд на концепт розвитку. Перед тим, як почати розбирати концепти економічного розвитку в досліджуваному регіоні, потрібно обов'язково визначитися з теоретичним значенням слова «розвиток», а також понятійним апаратом, який ми можемо використовувати для відповіді на проблематику розвитку в Африці. Термін «розвиток» має багатогранне визначення і може відрізнятися в залежності від конкретної дисципліни або досліджуваного питання. Концепту розвитку бракує однієї єдиної дефініції, яка б могла задовольнити всіх авторів з області політичних або економічних наук, не кажучи вже про представників природничих наук. У літературі з галузі суспільних і гуманітарних наук можна виділити різні способи пояснення розвитку, це, наприклад, розвиток як економічне зростання, людський розвиток, процес модернізації, процес позбавлення від залежності, або ж трансформація економіки і суспільства в цілому [6]. У традиційно економічному вигляді розвиток можна розуміти як досягнення «стійких темпів зростання доходів на душу населення, щоб дозволити країні розширювати обсяги виробництва швидше, ніж темпи зростання населення» [15]. Причому в сучасному розумінні економічного розвитку потрібно враховувати і задоволення трьох головних елементів або цілей економічного розвитку включаючи зниження рівня бідності, безробіття і нерівності. Деякі автори також посилаються на так звані «артефакти розвитку» [9], які притаманні багатим країнам і повинні бути забезпечені в менш розвинених державах для досягнення бажаної мети – розвитку. Це в основному розвинений фізичний і людський капітал, нові технології, військова перевага, урбанізація і т.п. Наприклад А. Сен, з іншого боку, під розвитком передбачає існування свободи індивіда і вважає, що саме рівень і якість свободи визначає розвиток [14]. Одне з сучасних визначень дають відомі економісти М. Тодаро і С. Сміт, які стверджують, що досягнення розвитку – це «фізична реальність і стан душі, в якому суспільство за допомогою деякої комбінації соціальних, економічних та інституційних процесів забезпечило засоби для покращення життя». Вони погоджуються з думкою А. Сен і підтверджують необхідність більшої уваги до свобод, культурних і людських цінностей, які не тільки покращать матеріальне життя, але й стимулюватимуть індивідуальну або народну самооцінку потрібну для сукупного досягнення розвитку [15]. Подібне визначення дає і Дж. Голдемберг, який пояснює розвиток як процес самостійного зростання, тобто вільного зростання досягнутого за рахунок особистої участі в своїх власних інтересах під своїм власним контролем. Голдемберг також вказує на мету розвитку, яка передбачає ліквідацію бідності, забезпечення про-

дуктивної зайнятості та задоволення основних потреб усього соціуму. Мається на увазі справедливий розподіл усіх благ включаючи їжу, житло, освіту та медичні послуги, чисту воду і т. п. [3]

Деякі автори також стверджують, що розвиток – це більшою мірою нормативна концепція, яка не може бути адекватно оцінена за допомогою одного єдиного визначення [5]. Потрібно також відзначити і різницю між двома поняттями, як політичний розвиток й соціально-економічний розвиток. Для цілей нашої роботи досить розуміти і вміти задіяти саме концепт соціально-економічного розвитку, який покриває не тільки поняття зростання в економічній сфері але передбачає і соціальний контекст розвитку суспільства. Більше значення соціальному аспекту розвитку почали надавати лише на початку 1970-х років, що було результатом неадекватного результату економічного зростання в країнах що розвиваються, який не був здатний побороти проблеми безробіття, зубожіння або нерівності в доходах. Тим самим в наступних частинах статті ми будемо використовувати визначення розвитку, яке нам пропонують М. Тодаро і С. Сміт. На їхню думку, розвиток – це «багатоплановий процес, що включає серйозні зміни в соціальних структурах, громадській думці та національних інститутах, а також прискорення економічного зростання, скорочення нерівності та подолання бідності». Вони також додають, що розвиток «має являти собою весь спектр змін, за допомогою яких вся соціальна система, налаштована на різноманітні базові потреби і розвиток устремління окремих осіб і соціальних груп в цій системі, відходить від умов життя, які зазвичай сприймаються як незадовільні по відношенню до ситуації або умов життя, до матеріальної і духовно кращої» [15].

Розвиток на Африканському континенті в модерній історії. Можна з упевненістю стверджувати, що фундамент для концепту сучасного розвитку в Африці був закладений ще перед африканським десятиліттям, яке поклато початок національних рухів за незалежність у окремих країнах континенту. Після Другої Світової війни в 1949 році виступ президента США Гаррі С. Трумена став початком просування економічних свобод і цінностей західного світу в бік Африканського континенту. Потрібно відзначити, що ангажованість США до цього часу була націлена виключно на надання допомоги тільки Латинській Америці як регіону з недостатнім економічним розвитком, не говорячи про держави північної півкулі після руйнівних подій Другої Світової. У цьому контексті потрібно згадати Доктрину Монро з 1823 року, що визначала виключне право США на зовнішню політику по відношенню до Латиноамериканських держав. У своїй промові Г. Трумен стверджував необхідність просування результатів наукового і технічного прогресу, як і капіталістичних основ економіки в менш розвинені країни, в тому числі й Африку. Як наслідок, були сформовані державні інститути з забезпечення, в тому числі союзних африканських держав, допомогою для розвитку. Сьогодні в основі американського уряду, з точки зору надання допомоги, варто згадати Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), а також інші організації, пов'язані з діяльністю американського агентства як, наприклад, Світовий Банк і його дочірня Міжнародна Асоціація Розвитку (IDA), яка надає гранти і фінансові позики

найбіднішим країнам світу включаючи найменш розвинені держави Африки. Знамениті тези Г. Трумена були націлені на головні, на думку американського уряду, проблеми продовольчої безпеки, боротьби з хворобами, а також низького рівня економічного розвитку. Як рішення, пропонувався трансфер капіталу, технічної допомоги та знань, причому капітал був виражений у вигляді фінансових запозичень. В контексті зовнішньої допомоги західних держав під розвитком передбачалася модернізація і процес переходу від нерозвинутого стану цільових держав до розвинутого, тобто подібного багатим західним країнам. Саме ініціатива США з розвитку довгий час була головною темою досліджень в рамках економіки розвитку і поклала початок так званій «ері модернізації» для бідних країн світу, включаючи регіон Африки [10].

Концепція модернізації не стала єдиною правильним розумінням розвитку в Африці і почала поступатися новим альтернативним поглядам на розвиток, які не завжди підтримували основний ракурс міжнародного співтовариства. Пізніше, приблизно в 1980-х роках з'явилося нове розуміння розвитку з точки зору неоліберального підходу, який розглядається в наступних частинах роботи.

Альтернативні підходи в економічному розвитку. З початку другої половини XX століття появились перші аргументи альтернативного розвитку бідних країн, які, на відміну від попереднього концепту модернізації, ґрунтувалися на обмеженнях відносин між розвиненими державами і країнам, що розвиваються. В кінці 1940-х і початку

1950-х років XX століття економістами з підрозділів ООН, а саме Г. Зінгером і Р. Пребішем, були опубліковані роботи про проблеми країн, що розвиваються, які ґрунтувалися на принципі залучення бідніших країн Півдня до міжнародного поділу праці. У цей період економістами була сформована відома гіпотеза Пребіша-Зінгера, яка стверджує, що відносна ціна товарів з низькою доданою вартістю (наприклад сировина або сільськогосподарські товари), виражена в готових промислових товарах, протягом часу знижується і призводить до погіршення умов торгівлі для країн, які експортують первинні товари. Отже, якщо менш розвинені держави вивозять первинні товари з низькою доданою вартістю та імпортують готові товари з-за кордону, то їх умови торгівлі з часом погіршуються, в результаті чого ці держави змушені експортувати все більшу кількість сировини і сільськогосподарської продукції для забезпечення вирівняного торгового балансу. Г. Зінгер і Р. Пребіш тим самим критикували всесвітню систему товарообміну і міжнародний поділ праці, який, незважаючи на внутрішні спроби розвитку, буде збіднювати країни периферії (країни, що розвиваються). Автори розробляли свою концепцію периферійного господарства поодинокі і розходилися в поглядах на механізм формування цін в багатому і бідному світі, але сходилися в думці про обмеження економічної взаємодії країн периферії з багатими державами Заходу за допомогою введення торгових обмежень і субсидій імпорту.

Принципи протекціонізму периферійного господарства Г. Зінгера і Р. Пребіша пізніше були використані в роботах цілої школи марксистів, які були головними противниками існуючого в міжнародному співтоваристві підходу до вирішення завдань розвитку.

З розвитком гіпотези Г. Зінгера і Р. Пребіша з'явилося нове, так би мовити альтернативне, поняття розвитку або теоретичного підходу до досягнення розвитку. Таким чином, з початку 1950-х років теорія периферійного господарства задала імпульс для розвитку інших теорій про несправедливість обміну в міжнародних економічних відносинах, до яких можна віднести і школу марксистів, включаючи Барана, Франка, Кардосо та ін. Пізніше роботи цих авторів були з'єднані під егіду так званої теорії залежності (*dependency theory*), в основу якої лягли постулати Г. Зінгера і Р. Пребіша про несправедливий міжнародний поділ праці в результаті чого страждають менш розвинені держави. Головні принципи теорії залежності були запозичені і деякими африканськими лідерами після здобуття незалежності в 1960-х роках. Перший президент Танзанії, а після 1964 році і Об'єднаної Танзанії, був з небагато числа африканських лідерів, які керувалися теорією залежності й концепцією африканського соціалізму [4] в питаннях розвитку національного господарства. Прийняті принципи Арушської декларації в 1967 році визначали соціалістичний і демократичний устрій Танзанії і принцип економічного розвитку «зсередини», який, в свою чергу, підтримував домашнє виробництво, обмежував імпорт і закордонну допомогу, а також передбачав створення колективного фермерства – «уджамаа» [17]. Національна економічна політика натхненна ідеями теорії залежності була також втілена в життя президентом Гани в першій половині 1960-х років. Кваме Нкрума вважав, що Африка ніколи не зможе досягти потрібного розвитку якщо не звільниться від колоніалізму, причому рішення для розвитку бачив в принципах соціалізму і звільнення від європейської зовнішньоекономічної залежності. Під час правління Нкрума була розпочата різка індустріалізація та інвестування в технічну освіту населення. Саме цей голова Гани є найяскравішим представником просування соціалізму і принципу розвитку «зсередини» в Африці. Інший західноафриканський лідер Леопольд Сенгор був ще одним прихильником протекціонізму, самостійності африканських держав в економічному розвитку і пан-африканізму, як ідейного руху за африканську єдність. В цілому, принципи теорії залежності і послідовників марксизму були імплементовані в багатьох африканських країнах на початку їх державного і економічного формування включаючи Єгипет і правління Гамала Насера (1958-1970), Малі під управлінням військового диктатора Муси Траоре (1968-1991) або Замбію при президенті Кеннета Куанди (1964-1991). До соціалістичних економік в різні роки можна також віднести Бенін, Мадагаскар, Гвінею-Бісау, Мозамбік, Анголу, Ефіопію, Сомалі і Зімбабве. Можна також стверджувати, що тільки менша кількість країн дистанціювалась від ідей соціалізму і державного управління економікою, включаючи Кот-д'Івуар, Кенію, Малаві, Нігерію, Камерун, Ботсвану та Демократичну Республіку Конго (Заїр з 1971 по 1997 роки) [7].

Постколоніальна ідея розвитку в Африці. З початку 1960-х років почалося розвиватися наступне концептуальне бачення процесу розвитку, а швидше за все деградації цілого Африканського регіону. У цей період формується так званий постколоніалізм, який досліджує політичні, культурні та соціально-економічні наслідки епохи колоніалізму в Африці. До постколо-

ніального мислення відносять велику кількість авторів, включаючи карибських представників, як Франц Фенон, Вальтер Родні, або уродженку Замбії Дамбіс Мойо. У своїй книзі Родні досліджує трансатлантичну торгівлю рабами, яка відбувалася з кінця XV століття і мала негативні соціально-економічні наслідки на подальший розвиток країн досліджуваного регіону. За результатами його роботи цілий континент розвивався за звичним сценарієм становлення політичної системи, моральних підвалин і формування продуктивних сил економіки, однак початок работоргівлі привів до порушення політичних, моральних і соціально-економічних процесів, що в підсумку призвело до так званого «недорозвинення» континенту. Торгівля і вивезення рабів за межі континенту позбавляли окремі країни молоді робочої сили як одного з найважливіших факторів виробництва, формували цілий клас рабів, а також сприяли розбрату між окремими державними формуваннями, які хотіли утримати контроль над постачанням рабів, що в свою чергу призвело до мілітаризації суспільства [13]. Місце в критиці Родні також має і систематичний видобуток і експорт природних ресурсів, а також європейська система освіти, якщо така взагалі мала місце бути, яка сприяла нерівному розвитку місцевого населення в порівнянні з європейською елітою колонії або протекторату. Рішенням для Родні є розрив будь-яких відносин з представниками західного світу і повернення до початкової ситуації з ціллю подальшого та поступового соціально-економічного розвитку [17].

Подібну логіку впливу західних країн на погані показники розвитку в Африці має і Дамбіс Мойо, яка стверджує, що зовнішня інтервенція у внутрішні політичні та економічні справи континенту негативно впливають на його економічне зростання і рівень життя [8]. Акцент Мойо зосереджений на фінансовій допомозі від міжнародних кредиторів, яка різним чином погіршує умови торгівлі для країн регіону, обмежує конкурентоспроможність експорту африканських товарів, підвищує рівень інфляції і знецінює заощадження. Вплив закордонної допомоги також негативно впливає на процеси демократизації і часто утримує корупційні режими. Мислення Мойо також відрізняється від постулатів теорії залежності і думки Родні про обмеження зовнішніх відносин, і навпаки слідує логіці відкритості та залучення в міжнародну систему економічних відносин. Африканські країни, на думку Мойо, повинні самі почати процес розвитку без будь-якої зовнішньої допомоги. Звичайно ж існують великі ризики

в короткостроковій перспективі як, наприклад, обмеження допомоги в області охорони здоров'я або освіти. Припинення зовнішньої фінансової допомоги може тільки погіршити і так недостатній рівень розвитку, що часто є аргументом критики ідей Мойо [1].

Неоліберальний підхід до забезпечення розвитку. На початку 70-х років минулого століття відбувається негативна не тільки для Африки, але і всесвітньої економічної системи подія/ пов'язана з геополітичною напругою на Близькому сході, в результаті чого ціни на головну енергетичну сировину зростають у декілька разів. Прихід нафтових шоків несе свої економічні наслідки для країн досліджуваного регіону, в результаті чого скорочується споживання та ціни на Африкою експортовані продукти. Багато країн виявляються не в змозі оплатити боргові зобов'язання по зовнішніх за-

позиченнях, різко виростає інфляція й безробіття. Як результат зовнішньоекономічних потрясінь, до початку 1980-х років багато країн континенту стають банкрутами і не можуть покривати дефіцит платіжного балансу. Ситуація підтверджує нездатність таких підходів до розвитку, як модернізація Г. Трумена або розвитку «зсередини». Саме 1980-ті роки стали початковою фазою впровадження в Африці політик економічного розвитку з боку міжнародних фінансових установ як, наприклад, Світовий Банк, Міжнародний валютний фонд (МВФ) або Паризький та Лондонський клуби кредиторів. За допомогою так званої програми структуральної адаптації (structural adjustment programme), Бреттон-Вудські фінансові інститути змогли задіяти свою неоліберальну політику розвитку по відношенню до країн, що розвиваються, в тому числі й окремих держав Африки. Політика економічного розвитку, пропонується в рамках програми структуральної адаптації, полягала в лібералізації торгівлі, дерегуляції цін і заробітних плат, девальвації курсу національних валют, а також приватизації державних компаній. Подібні реформи повинні були автоматично направити народні економіки в бік соціально-економічного розвитку. Винятком лібералізації стали програми фінансування освіти, охорони здоров'я та інших соціальних послуг для бідних верств населення, які могли постраждати в результаті структуральних змін в економіці та державному управлінні. У 1986 році щонайменше 36 держав Тропічної Африки імплементували міжнародні програми адаптації [2]. За допомогою ідей неолібералізму країнам Африки не вдалося побороти економічну невдачу і тим самим почати процес економічного розвитку в слідстві конкретних економічних параметрів, включаючи переоцінений курс національних валют, обмеження імпорту, субсидування поставки енергоресурсів та інших соціальних послуг. Найважливішою перешкодою розвитку міжнародні фінансові інститути вважали велику частку державних компаній з низькою ефективністю управління і корупційною складовою, а також занадто великим штатом працівників, оплачуваних державним бюджетом [16].

Незважаючи на введення політики неолібералізму, в більшості країн Африки продовжилося так зване «втрачене» десятиліття, яке тривало від початку нафтових шоків. Як вказують деякі критики, обіцяні цілі не були досягнуті і навпаки, деякі соціально-економічні показники, як бідність і нерівність, знизилися нижче вхідного рівня перед введенням політики, наві'язаної міжнародними фінансовими інститутами [11]. Особливих соціально-економічних збитків було завдано головним чином найбіднішим країнам континенту, які сьогодні відносяться до групи найменш розвинених країн, багато з яких не мають доступу до міжнародних морських шляхів і часто позбавлені доступу до благ глобалізації [12].

Висновки

Після здобуття незалежності країни Африки пройшли довгим процесом державного становлення і формування національної економіки, який мав кілька видимих характеристик і в залежності від конкретного періоду був заснований на різних підходах до досягнення розвитку. Подібний розвиток мав кілька характерних векторів і був заснований на різних ідеях економічної політики, включаючи етап так званої

модернізації, пізніше соціально орієнтованої політики розвитку «зсередини», яка базувалася на принципах теорії залежності, постколоніальні ідеї розвитку, а також неоліберальну економічну політику. Кожен з теоретичних підходів до забезпечення розвитку мав свої позитивні і негативні впливи, які через державне управління місцевими елітами відзначились на сучасній ситуації в країнах досліджуваного регіону. Завданням цієї роботи не було якимось чином оцінити той чи інший підхід до економічного розвитку континенту або ж критично проаналізувати державне управління, а лише підсумувати окремі ідеологічні принципи задіяні в спробах досягнення розвитку. Потрібно відзначити, що практичні моменти державного управління в країнах Африки, як імплементація зазначених в роботі теоретичних поглядів на розвиток, заслуговують на окрему увагу і залишаються важливою системною складовою, хоча докладно не розбираються.

Пошук моделі розвитку і практичних підходів до державного управління для країн африканського континенту не завершений і залишається головним питанням не тільки регіональних наукових мислителів і представників правлячих еліт, але й для всього міжнародного співтовариства, яке продовжує дивитися на «левої економіки» Африки як регіон з великим людським і ресурсним потенціалом. Чи зможуть країни цього регіону повторити фантастичний шлях до економічного дива деяких Азіатських країн або залишаться в процесі пошуку потрібної формули економічного успіху – залишається питанням, однак з упевненістю можна констатувати довгий шлях проб і помилок, який повинен допомогти в досягненні заповітної мети всіх країн Африки – розвитку.

Література.

1. Bunting, M. (2009): The road to ruin. [Online.] In: The Guardian 2009. [Citované 31.01.2020.] URL: <https://www.theguardian.com/books/2009/feb/14/aid-africa-dambisa-moyo>.
2. Chazan, N. et al. (1999): Politics and Society in Contemporary Africa. s. 337.
3. Goldemberg J. (1993): The Leap-Frogging Approach to National Development. Facing the Challenge. London: Zed books. P. 240–245.
4. Ikechukwu O. B. (2009): African Theories of Development and the Reality of Underdevelopment. International Journal of Development and Economic Sustainability, Vol. 4, No. 4, p. 12–19.
5. Ikejiaku B.V. (2009): The Concept Development Revisited towards Understanding: in the Context of Sub-Saharan Africa. Journal of Politics and Law, Vol. 2. No. 1. P. 31–38.
6. Martinussen J. (1997): Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development. London: Zed books. 400 p.
7. Mongula B. S. (1994): Development Theory and Changing Trends in Sub-Saharan African Economies 1960-89. African Perspectives on Development. Controversies, Dilemmas and Openings. London: James Currey Ltd., 1994. P. 84–95.
8. Moyo D. (2010): Dead Aid: Why Aids Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa. New York: Farrar, Straus and Giroux. 208 p.
9. Nnoli O. (1981): Path to Nigeria Development. New York: Zed books. 264 p.
10. Peet R. – Hartwick, E. (2015): Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives. New York: Guilford. 370 p.
11. Peter O. (2013): An Ethical Critique of Neoliberal Development in Africa. Covenant Journal of Politics and International Affairs. Vol. 1. No. 1. P. 62–71.
12. Piknerova L. (2017): Transport Possibilities for Land-Locked States in Africa. Medzinárodné vzťahy (Journal of International Relations). Vol. 15. No. 3. P. 273–295.
13. Rodney, W. (1972): How Europe Underdeveloped Africa. Washington: Howard University Press, 1972. 206 p.
14. Sen A. (1997): Development Thinking at the Beginning of 21st Century. LSE Research, 1997.
15. Todaro M., Smith S. (2014): Economic Development. New York: Pearson. 860 p.
16. Ugwu C. et al. (2016): Neoliberalism and Intervention Philosophy in Africa: Myth of Underdifferentiation. Journal of Economic and Allied Research. Vol. 1. No. 1. P. 42-52.
17. Vokes R. (2018): African perspectives on development. In: The Routledge Handbook of African Development. P. 10–18.

Людмила Польська*аспірант кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування
Дніпровського державного аграрно-економічного університету***КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН:
ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ**

У статті аналізуються основні поняття та засади державного регулювання земельних відносин. Розглянуті різні підходи щодо тлумачення поняття «земля», її правовий статус, основні функції та принципи теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного регулювання земельних відносин.

Ключові слова: земля; земельні ресурси; земельні відносини; цільове призначення земель; правовий режим земель; державне регулювання; землекористування; охорона земель.

Liudmyla Polska*PhD student of the Management and Public Administration Chair
of Dnipro State Agrarian and Economic University***CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR STATE LAND REGULATION:
BASIC CONCEPTS AND PRINCIPLES**

The basic concepts and principles of land regulation are analyzed in the article. Different approaches to the interpretation of the concept of "land", its legal status, main functions and principles are considered for theoretical and methodological substantiation of mechanisms of land regulation.

The article presents different views on the essence of the concept of "land" in terms of economics, jurisprudence and public administration. The general subject of the study of these sciences: the development and improvement of social relations, led to their choice. In the article, on the basis of complex analysis of the concept of "land", its legal status and functions, it is proposed to clarify this term, which defines land as the territorial basis of the state and its sovereignty, acts as a spatial basis for human and society life, location of natural objects and ecosystems, a major productive tool in agriculture and forestry, which determines national wealth and is under the special protection of the state. Based on the proposed term, and a thorough analysis of land features, the multifunctional nature of the land category and its main features were determined. The main features are: uniqueness, value, naturalness, irreplaceability, localization, immobility, completeness and limitedness. Given the special legal status of the earth, and its extraordinary role in the maintenance of human and social life, and in general of the entire ecosystem of the Earth, the following functions were distinguished: environmental, social and economic, which in turn include a large number of diverse functions according to their functional and economic and legal purpose: political, spatial, environmental, wellness, recreational, cultural, industrial, food, etc., which in turn is fully consistent with enshrined in land law principle of combination of features using land as a territorial basis, natural resources and basic means of production.

Therefore, the theoretical and methodological analysis of the conceptual bases of state management of land resources is important enough for further improvement of mechanisms of state regulation of land relations aimed at ensuring the rational use, protection and restoration of land, thereby creating the conditions for the development of a legal and prosperous state, as for present and future generations.

Key words: land; land resources; land relations; land functions; land legal regime; public regulation; land regulation; land protection.

**Постановка
проблеми**

Земля є важливим природним ресурсом, як для виживання та процвітання людства, так і для підтримки життєдіяльності всіх наземних екосистем. Протягом тисячоліть люди ставали все більш прогресивними у використанні земельних ресурсів, забуваючи, що всі природні ресурси в світі – обмежені, в той час як людські потреби – безмежні. Збільшення попиту та тиск на земельні ресурси вже зараз проявляється у зниженні виробництва продукції рослинництва, погіршенні якості та кількості ґрунтів, а також посиленні конкуренції за землю. Світова продовольча і сільськогосподарська організація об'єднаних націй (Food and agricultural organization of the United Nations, далі – ФАО ООН) зосереджує увагу на ролі людства як ефективних менеджерів, а не експлуататорів, від-

повідальних за захист прав майбутніх поколінь та збереження земель як основи світової екосистеми. Отже, вдосконалення державного регулювання земельних відносин є важливою складовою розбудови правової і заможної держави, як для теперішніх, так і майбутніх поколінь. Незважаючи на велику кількість досліджень в галузі державного управління, саме поняття та основні засади державного регулювання земельних відносин потребують більш детального опрацювання.

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

Досить важливими для вивчення теми даного дослідження являються наукові праці в галузі державного управління, юридичної науки та економіки. В концептуальному плані

© Польська Л. О., 2020.

дослідження питання сутності землі та земельних ресурсів як основного засобу виробництва досліджені в працях таких вчених-економістів, як: С. Дорогунцев, П. Русак, Ю. Кулаковський, Б. Данилишин, Т. Дудар, Н. Третяк, В. Носік, І. Мачуська та інших. В юридичному аспекті поняття «землі» її функціональні властивості досліджували такі вчені: П. Кулинич, А. Мірошниченко, В. Книш, В. Андрейцев, І. Костяшкін, В. Шульга, В. Носік, Н. Барбашов, А. Погребний, І. Каракаш. Ю. Шемшученки та ін. Важливими для формування методико-теоретичних засад механізмів державного регулювання земельних відносин являються праці в галузі державного управління: В. Баштанника, А. Пугача, М. Ковальського, Т. Титаренко, О. Літошенко, В. Сташенко, І. Кошкарда, О. Невмержицького, В. Боклага та інших.

Мета

Метою статті є аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових досліджень щодо визначення поняття «землі», «земельних відносин», їх основних властивостей та функцій, а також формування загальнотеоретичних засад для формування понятійно-категоріального апарату в галузі державного регулювання земельних відносин та обґрунтування механізмів державного регулювання земельних відносин.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Це конституційне положення закріплено в ст.1 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) [2] і в ст. 373 Цивільного Кодексу України (далі – ЦКУ) [3]. Воно має принципово важливе значення для врегулювання земельних відносин. Саме поняття «земля» досить багатозначне, і його визначення залежить від контексту, в якому використовується. В контексті правового регулювання термін «земля» визначається як планета, природний об'єкт, земна куля, частина космічної системи, як середовище проживання людини, що охоплює земну і повітряну оболонку земної кулі, її надра, поверхню і ландшафт, тваринний і рослинний світ. Термін «земля» у земельному праві розуміється як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [4]. Слід наголосити на тому, що поряд із регулятивним визначенням поняття «земля», існують і інші трактування даного терміну в різних галузях науки. Для більш ґрунтовного дослідження проведемо аналіз визначення поняття «землі», з точки зору економічної та юридичної науки, які на наш погляд найбільш тісно взаємодіють в контексті предмету дослідження питань розвитку та удосконалення суспільних відносин з наукою державного управління.

В економічній теорії, земля визначається як основний засіб виробництва. Землі в такому значенні притаманні унікальні властивості, що використовуються людиною і суспільством для забезпечення своєї життєдіяльності. В класичній економіці, вирізняли три фактори виробництва: земля, труд і капітал. Земля розглядалась як «унікальний і невичерпний дар природи» [5]. Ще класик економічної науки В. Петті називав землю найважливішим чинником виробництва, і «матір'ю усього багатства», а труд – «батьком багатства»

[6]. В сучасній економіці поняття «землі» розглядається більш широко і включає в собі всі природні ресурси, включаючи корисні копалини, ліси, водні та земельні ресурси. Так, Ю. П. Кулаковський визначає землю як унікальну багатофункціональну основу і складову частину економічного процесу, включаючи власне виробництво життєво важливих засобів та ресурсів, їх розподіл, обмін та споживання [7]. І. Б. Мачуська пропонує таку редакцію визначення поняття «землі» як найважливішої складової навколишнього природного середовища, національне багатство України, яке знаходиться в межах її кордонів, характеризується особливістю природної структури (рельєфом), різноманітним ґрунтовим покривом, природними ландшафтами, одночасно є засобом виробництва, операційним базисом [8]. С. І. Дорогунцов зазначає, що «земля» – це територія суші або її частина (земельна ділянка) з ґрунтами, іншими природними компонентами ландшафту, що органічно поєднані і функціонують разом з нею, є об'єктами власності та господарської діяльності, що здійснюються на основі законотворчості України. Схожі поняття надають і інші вчені економісти, такі як: П. П. Русак, Б. М. Данилишин, Т. Г. Дудар.

З точки зору юридичної науки, В. В. Носік приводить наступне визначення: «земля (як основне національне багатство) – це розташована над надрами в межах державних кордонів частина земної поверхні з родючим шаром ґрунту, який використовується для виробництва у сільському господарстві абсолютної і додаткової вартості, що має розподілятися між сільським господарством, промисловістю і державою через приватну і суспільну форми власності за об'єктивним природним законом прогресивного економічного розвитку суспільства, що забезпечує збереження і підвищення родючості ґрунту, відновлення людської праці і розширене відтворення капіталу з метою забезпечення потреб та інтересів кожного громадянина і всього Українського народу» [9]. Також комплексне поняття «землі» надають А. А. Погребний та І. І. Каракаш: «земля – це частина земної кори, розташованої над надрами, яка має ґрунтовий шар та територію, на котру розповсюджується суверенітет держави». Ю. С. Шемшученко підкреслює важливість землі в якості матеріального ресурсу, а також вказує на її екологічну і соціальну функцію. Н. В. Барбашов підкреслює, що «земля» є одним із природних ресурсів, що відіграє важливу екологічну, економічну і політичну роль у житті людини і є основним засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві. В. І. Андрейцев окрім загальних ознак досить ґрунтовно досліджує юридичні ознаки землі, він вказує на державно-територіальне значення в межах кордонів, як матеріальну основу суверенітету і національної безпеки держави; залежно від її функціонального призначення перебуває на праві власності українського народу [10]. В. І. Андрейцев визначає, що земля – це різновид об'єктів матеріального світу, але особливий за своїм положенням, географічною, біологічною, адміністративно-територіальною, екологічною цінністю, що потребує особливого режиму охорони. Національна цінність землі полягає в невичерпності її властивостей для задоволення матеріальних, рекреаційних та інших потреб. ФАО ООН визначає термін «земля» як окреслену ділянку земної поверхні Землі, що охоплює всі аспекти біосфери безпосередньо над

або під цією поверхнею, включаючи наземний клімат, форми ґрунту та рельєфу, гідрологію поверхні (включаючи мілководні озера, річки та болота), поверхневі осадові шари та пов'язаний з ними запас ґрунтових вод, рослинні та тваринні популяції, структуру поселень людини та фізичні результати минулої та теперішньої діяльності людини (терасування, спорудження води та водовідведення, дороги, будівлі тощо) [11].

В цьому контексті неможливо не згадати ще одну з найважливіших властивостей землі як засобу виробництва – це її ґрунтову характеристику, унікальну властивість – родючість. Саме тому землі належить особлива роль у сфері сільськогосподарського виробництва. В Законі України «Про охорону земель» від 2003 р., родючість ґрунту визначається як здатність ґрунту задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі й теплі в достатніх кількостях для їх нормального розвитку, які в сукупності є основним показником якості ґрунту [4]. ФАО ООН визначає ґрунт важливим ресурсом і життєво важливою частиною природного середовища, з якого виробляється більша частина світової їжі. У той же час ґрунт забезпечує життєвий простір для людей, а також необхідні екосистемні послуги, важливі для регулювання та постачання води, регулювання клімату, збереження біорізноманіття та ін. [12]. В рамках Спільної Аграрної Політики Європейського союзу (Common Agricultural Policy – далі CAP), була представлена Доповідь «Ефективне управління ґрунтом», 5 грудня 2019 р., в якій було наведено та узагальнено факти, щодо актуальності і необхідності прийняття заходів по відновленню ґрунтів та запропоновано 9 конкретних цілей майбутньої CAP. В ній було заявлено, ґрунт має величезне значення для нашого майбутнього: «ґрунт – це сама основа для вирощування їжі, а також для виробництва кормів, текстилю, деревини та інших матеріалів. Він забезпечує нам чисту воду, біорізноманіття, переробляє поживні речовини, регулює клімат і є частиною наших ландшафтів та культурної спадщини. ґрунт важливий для нашого самопочуття та збалансованості екосистем на нашій планеті. Цей природний ресурс є крихким і обмеженим, і його потрібно ретельно захищати та правильно використовувати. В ЄС ми щороку втрачаємо лише через водну ерозію, еквівалентну ґрунтовій глибині на площі, що відповідає розміру міста Берлін. Зростаюче населення, яке потребує більшої кількості землі для виробництва продовольства, урбанізації та промисловості, здійснює на наш ґрунт додатковий тиск. На виробництво 1 см родючого ґрунту може знадобитися до 1000 років, але втратити його можна лише за пару років. Нам потрібно діяти для збереження та відновлення наших ґрунтів» [13].

Узагальнюючи визначення науковців та дослідників в сфері земельних відносин, можна зробити висновок, що всі дослідники наголошують на надзвичайній цінності землі, її незамінній ролі у забезпеченні розвитку та життєдіяльності людини суспільства і всієї екосистеми. Враховуючи основні властивості землі, можна визначити її найбільш характерні ознаки: унікальність, цінність, природність, незамінність, локалізованість, нерухомість, вичерпність та обмеженість.

Враховуючи всі властивості та ознаки землі, в законодавстві закріплений правовий режим відносно кожної категорії земель, ст. 18 ЗКУ. Встановлення пра-

вового режиму земель надає можливість визначити порядок використання й охорони певної категорії земель, тобто встановити особливості змісту права власності щодо тієї чи іншої категорії земель, можливості використання відповідних титулів (прав) на землю, особливості управління використанням та охороною земель. Відповідно до ст. 19 ЗКУ, землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії:

- а) землі сільськогосподарського призначення;
- б) землі житлової та громадської забудови;
- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- ґ) землі рекреаційного призначення;
- д) землі історико-культурного призначення;
- е) землі лісгосподарського призначення;
- є) землі водного фонду;
- ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Отже, при використанні земель, законодавець чітко визначив цільове призначення земель, а саме – порядок, умови, межі використання земель для конкретних цілей відповідно до категорій земель, які мають особливий правовий режим. Суб'єкти земельних відносин повинні використовувати землі за своїм цільовим призначенням. Віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Зміна цільового призначення земельної ділянки можлива лише за умови відповідної процедури, встановленої законодавством, самовільно ані власник, ані користувач або орендар не вправі змінити цільове призначення земельної ділянки.

Для формування понятійно-категоріального апарату науки державного управління досить важливим являється запропоноване визначення В. В. Баштанником, враховуючи комплексний характер науки державного управління, який охоплює всі аспекти життя людини і суспільства, в даному визначенні досить детально та ґрунтовно розкрито значення терміну «земля» для держави в цілому: як основний територіально-просторовий складник навколишнього природного середовища в межах національної держави, закріплений поняттям національного суверенітету та концептом національної безпеки; характеризується специфічними умовами формування, існування та використання природно сформованої структури (при цьому така структура детермінована якістю ґрунтів, географічним положенням, ресурсним наповненням тощо) та особливостями сприйняття і реагування на антропогенний вплив, є основою для систем розселення біологічних індивідів; формалізований на основі права загального землекористування, доповненого специфікою норм земельного права, які передбачають приватну, колективну та державну власність на землю, суб'єктність органів державного та самоврядного управління у сфері землекористування, способи правового забезпечення режиму землекористування; є основою матеріального виробництва в галузі сільськогосподарства та забезпечує існування живих організмів (у тому числі людини)» [14]. Аналізуючи погляди законодавця, вчених та дослідників щодо визначення основних властивостей та ознак землі, можна зробити висновок, що всі перелічені визначення, цілком відпо-

відають ст. 5 ЗКУ, відповідно до якої земля поєднує в собі тріаду властивостей використання: в якості територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва. Відповідно для формування концептуальних засад науки державного управління, узагальнюючи проведений аналіз, вважаємо за доцільне запропонувати своє бачення даного терміну: «земля – це територіальна основа держави та її суверенітету, виступає просторовим базисом для життя людини і суспільства, розміщення природних об'єктів та екосистем, основний виробничий засіб в сільськогосподарському і лісовому виробництві, що визначає національне багатство та перебуває під особливою охороною держави».

Виходячи з різних підходів щодо тлумачення поняття «землі», її властивостей та особливостей використання, досить важливим являється необхідність використання земель відповідно до їх функціонального призначення, що обумовлює державне регулювання земельних відносин, та їх правовий режим використання. Різні види класифікацій функцій землі та їх значення запропоновані в дослідженнях: А. М. Шульга [15], В. В. Книш, В. В. Носік, Н. І. Титової, П. Ф. Кулинич [16], І. О. Костяшкіна [17], О. Літошенко [18] та інших. На цінності землі, яка полягає в її багатофункціональному призначенні наголошував в своїх працях В. І. Андрейцев [10], загальносоціальний характер функціонального призначення землі відзначає в своїх роботах В. М. Шульга. На важливості комплексного сприйняття властивостей і функцій землі наголошували В. В. Книш, який здійснював спеціальні дослідження принципів земельного права, виходячи з пріоритетності функцій землі (екологічної, економічної та соціальної), що в свою чергу забезпечить стале землекористування, охорону та збереження земель для майбутніх поколінь.

Відповідно до запропонованих підходів класифікації земель за їх функціональним призначенням, ми повністю погоджуємось із поглядами вчених, щодо комплексного сприйняття функцій землі з урахуванням особливостей використання відповідно визначивши: екологічну, соціальну та економічну функції, які в свою чергу включають досить велику кількість різноманітних функцій, відповідно до їх функціонального та економіко-правового призначення: політична, просторова, природоохоронна, оздоровча, рекреаційна, культурна, виробнича, продовольча та ін., що в свою чергу повністю відповідає закріпленому в земельному праві принципу поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва. Дана класифікація є дещо узагальненою, але досить важливою для розробки теоретико-методологічних основ формування механізмів державного регулювання земельних відносин, і забезпечення тим самим сприятливих умов для досягнення цілей державного регулювання земельних відносин, а саме сталого, раціонального, ефективного землекористування, охорони та відтворення земель.

Зважаючи на особливий статус

Висновки

землі та її надзвичайну цінність, державна політика в сфері земельних відносин повинна виходити з точки зору збереження властивостей земель як необхідної умови життєдіяльності людини, забезпечення рівно-

го права громадян на доступ до земельних ресурсів, забезпечення раціонального та ефективного використання, охорони та відтворення земель, відповідно до принципів сталого землекористування, проведення державних заходів направлених на збереження та підвищення родючості ґрунтів через визначення механізмів дотримання технологій обробки земель та їх охорони, гарантування збереження ландшафтів та біорізноманіття, для задоволення оздоровчих, рекреаційних, культурних потреб людини, забезпечення безпеки діяльності всіх господарюючих суб'єктів на землі, які своєю сумлінною працею розвивають державу і дбають про її безпеку та добробут.

Література.

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254-80>.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
4. По охорону земель: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 962-IV. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
5. Jeannette L. Nolen. Land economics. Encyclopaedia Britannica. URL: <https://www.britannica.com/topic/land-economics>.
6. Історія економічних вчень: навч. посіб.; За ред. В. В. Кириленка. Тернопіль: «Економічна думка», 2007. 233 с.
7. Кулаковський Ю. П. Управління земельними ресурсами міста (на прикладі м. Києва): автореф. дис... канд. економ. наук. Київ, 2006. С. 17.
8. Мачуська І. Б. Управління земельними ресурсами: поняття «землі», правовий статус земель, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Правове регулювання економіки. 2010. № 10. С. 199–211. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pre_2010_10_21.
9. Носік В. В. Право власності на землю українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544с.
10. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. 2-ге вид., випр. Київ: Знання, 2007. С. 157.
11. Land and Water. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). URL: <http://www.fao.org/land-water/land/en/>
12. Soils. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). URL: <http://www.fao.org/land-water/land/httpwwwfaoorgsoils-portalen/en/>
13. Panos Panagos, Arwyn Jones, Laura Aguglia, Mariusz Legowski, Benjamin Van Doorslaer, Josiane Masson and David Laureau. Efficient soil management. The Common Agricultural Policy (CAP) EU. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries-key-policies/documents/cap-specific-objectives-brief-5-soil_en.pdf.
14. Баштанник В. В. Механізми державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 1(17). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/9.pdf)

15. Шульга А. М. Правові засади державної земельної політики України. Право України. 2012. №7. С. 22–27.

16. Кулинич П.Ф. Об'єкти земельних правовідносин в Україні: теоретичний аспект. Право України. 2014. № 5. С. 142–155.

17. Костяшкін І. О. Окремі аспекти реалізації права власності на землю Українського народу. Університетські наукові записки. 2017. № 3. С. 204–214. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_3_20.

18. Літошенко О. Особливості державного управління в сфері використання та охорони земель. Підприємництво, господарство і право. 2015. № 8 (236). С. 42–45.

Маріан Токар

докторант кафедри державного управління

ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.і.н., доцент

ВПЛИВ СИНЕРГЕТИКИ НА МОДИФІКАЦІЮ МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ІНСТИТУЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглянуто можливості використання методологічних підходів у процесі застосування на практиці проблем оптимізації державного сприяння розвитку громадських організацій. Акцент робиться на впливі синергетики на модифікацію методології дослідження громадської організації як інституції громадянського суспільства. Проаналізовано можливості перспективної варіативності модифікації методів ідентифікації, компаративного і ситуаційного методів, методу фасилітації та ін. Опрацьована система методологічних підходів спрямована на оптимізацію спектру публічно-управлінських аспектів розвитку держави й громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: громадська організація; громадянське суспільство; інституція; методологія дослідження; синергетика; компаративний і ситуаційний метод; метод фасилітації.

Marian Tokar

Doctoral student of the Public Administration Chair of the

LRIPA NAPA under the President of Ukraine,

PhD of Historical Sciences, Docent

THE INFLUENCE OF SYNERGETICS ON THE MODIFICATION OF THE METHODOLOGY FOR RESEARCH OF PUBLIC ORGANIZATION AS A CIVIL SOCIETY INSTITUTION

The purpose of this article is to study the possibility of using methodological concepts and approaches in the process of applying in practice the problems of optimization of state assistance to the development of public organizations and their place in the system of public-management relations. In the study, we start from understanding the principles of the possibility of methodological flexibility, which contributes to the knowledge of many phenomena and processes in public administration and public practice, gives an opportunity to analyze their origins, dynamics of development, efficiency and effectiveness. We believe that they are generally accepted for research into the problems of public policy optimization, and therefore are predominantly interdisciplinary. After all, it is necessary to synthesize a number of general scientific, philosophical and special, specific scientific methods with the purpose of studying, processing, comparing and analyzing useful data in the research and combining them with the author's vision of the methodological structure of research of the levers of state support for the development of public organizations of Ukraine.

Therefore, the study proposes to study the impact of synergetics on the modification of the methodology of the study of public organization as an institution of civil society in the content of public-management interaction with the state. Also, for the possibility of perspective variability of the methodological basis of the study, we focused on the modifying influence on identification methods, comparative and situational method, method of facilitation, etc.

The elaborated system of methodological approaches, which we take into account in the research, contributes to the disclosure of its basic provisions and scientific assumptions and allows to outline the main directions of optimization of the state policy of promoting public organizations in Ukraine. The proposed modified methods of synergetics, identification, comparative and situational and facilitation methods will give a clearer idea of perspective possibilities of actualization of the role of public organization in public-management relations. It is difficult to speak about a certain permanent construct of them, since the problem under study is a dynamic phenomenon and is vulnerable to any changes that have a traditional impact on socio-political relations, phenomena, processes. Therefore, it is quite logical that there is a need to think about and apply modern socio-technological models, which should be aimed at optimizing the whole spectrum of state-administrative, socio-economic, socio-political and other aspects of the development of the state and civil society in Ukraine.

Key words: public organization; civil society; institution; research methodology; synergetics; comparative and situational method; facilitation method.

Постановка проблеми

Динамічні зміни публічно-управлінських відносин у сучасному демократичному світі впливають до трансформації суспільно-політичного розвитку держав. Відтак, важливим є і пошук щоразу краще вдосконаленої методології перспективних планів розвитку публічної взаємодії держави і громадянського суспільства. Значна увага в цьому контексті зосереджена сьогодні в сфері суспільних наук, державного управління, політології, соціології

та інших наукових секторах, де здійснюється пошук конструктивних відповідей на різні суспільні запити. Відповідним дослідженням притаманний пошук варіативних підходів до прояву кращих шляхів розвитку публічно-управлінських відносин і змістом вмотивованої функціональної дистанції між інституціями держави та громадянського суспільства, що говорить про необхідність використання міждисциплінарних підходів до вирішення ключових завдань динамічного процесу люд-

© Токар М. Ю., 2020.

ської життєдіяльності. Чимало науково-практичних напрямів, виконуючи свої завдання в комплексному чи в локальному вимірах, налаштовані на очікування певного наслідкового ефекту, який дасть конкретизовану відповідь на актуальні питання зародження, динаміки, варіативності, ефективності, функціональності й результативності того чи іншого публічно-управлінського феномена. Все це сприяє і перспективам процесу оптимізації, тобто вдосконаленню, поліпшенню, виявленню і впровадженню кращих характерних ознак, інших інноваційно-управлінських особливостей позитивної еволюції громадянського суспільства і держави в цілому. Одним із таких актуальних питань сучасності, вважаємо, є актуалізація ролі громадської організації як інституції громадянського суспільства в публічно-управлінських відносинах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У статті використано матеріали, які, як ми вважаємо, дають уявлення про можливість досягнення дослідницьких цілей саме в контексті публічного управління. Виходячи з класичних уявлень про методологічні конструкти, які піддаються модифікованому впливу, ми опрацювали праці про методологічні дослідження в сфері державного управління В. Новосяд [1], П. Петровського [2], І. Старовойтової [3], І. Черленяка [6] і спробували їх розвинути й адаптувати до специфіки публічної діяльності громадської організації, яка представлена інституцією громадянського суспільства. Водночас, у даному аналізі ми відштовхувалися від інноваційних ідей Г. Оуена [7] й К. Роджерса [8]. Розглядаємо пропонуване дослідження і як продовження авторських досліджень у царині вивчення методологічних засад дослідження процесу оптимізації державного сприяння розвитку громадських організацій України [4; 5].

Мета

Основна мета дослідження – опрацювати можливість використання методологічних концептів і підходів синергетики у процесі застосування на практиці проблем оптимізації державного сприяння розвитку громадських організацій і їхнього місця в системі публічно-управлінських відносин. Розуміємо, що сучасний розвиток привносить у сучасне життя нове бачення та все нові механізми практичного вдосконалення видів і форм суспільної життєдіяльності, що візуалізує конкретні завдання дослідження. Серед таких, удосконалення наукових підходів через використання синергетичних підходів до методу ідентифікації, компаративний і ситуаційний метод, метод фасилітації тощо. У даному випадку, методологія досліджуваної проблеми – це є своєрідний інструментальний конструкт, сукупність методів, або ж цілісна система способів соціальної діяльності інституцій держави і суспільства, вивчення й розвиток їхньої організаційної структури, засобів та методів практичного пізнання дійсності й обґрунтування та впровадження результатів управлінської діяльності. Її комплексне усвідомлення походить із необхідності синтезу багаторівневої методологічної концептуальності, що є вимогою сучасних динамічно змінюваних суспільно-політичних процесів.

Виклад основного матеріалу

Вищенаведені обставини зумовлюють актуальність пошуку такого методологічного конструкту, який би сприяв еластичності підходів до опти-

мізації державної політики у досліджуваній сфері з урахуванням науково-практичного досвіду попередніх підходів та ідей. Тому основу нашої статті складає методологія, яка адаптована до змісту мети і дослідницьких завдань нашої тематичної роботи.

Розпочинаючи дослідження, відштовхуємося від розуміння принципів можливості методологічної гнучкості, що сприяє пізнанню багатьох явищ і процесів у державному управлінні та суспільній практиці, дає можливість проаналізувати їх витoki, динаміку розвитку, ефективність і результативність. Вважаємо, що вони є загальноприйнятими для досліджень проблем оптимізації державної політики, тому і носять переважно міждисциплінарний характер. Адже для вивчення, опрацювання, порівняння й аналізу корисних даних у дослідженні та співставленні їх із авторським баченням методологічного конструкту дослідження важелів державного сприяння розвитку громадських організацій України нами використано й синтезовано низку загальнонаукових, філософських та спеціальних, конкретно-наукових методів. Зокрема, для можливості перспективної варіативності методологічної основи дослідження ми акцентували увагу на модифікаційному впливі синергетики на методи ідентифікації, компаративний і ситуаційний методи, метод фасилітації та ін. У авторських попередніх дослідженнях уже розглядалися адаптовані варіанти системного [5, с. 64–68] та інституціонального методів [4, с. 65–68]. У пропонованій статті маємо намір проаналізувати інші методологічні підходи до дослідження громадської організації як інституції громадянського суспільства в змісті публічно-управлінської взаємодії з державою.

Отже, одним із модерних методологічних підходів у державному управлінні сьогодні є метод синергетики, що розглядається як фундаментальний розділ науки про самоорганізацію. Цей метод також є відображенням цілісності складносформованих об'єктів із унікальним поєднанням їхньої еволюції та динаміки розвитку. Її основи були закладені у дослідженнях Г. Гакена, І. Пригожина, В. Вайдліха та їхніх прихильників. Значний внесок у розвиток синергетики як міждисциплінарного підходу зробили Л. Бевзенко, Л. Горбунова, І. Добронравова, про що підкреслює у своїй праці сучасний дослідник синергетики в управлінській сфері І. Черленяк [6].

Український учений П. Петровський вважає синергетичний метод логічним продовженням системного підходу й таким, що набуває в практичній площині соціального статусу [2, с. 15]. Така думка цілком логічно пояснює соціальне призначення громадської організації як соціальної інституції від початку її створення (ідей та мотиви громадян), впродовж всього процесу її життєдіяльності, так і досягнення прикінцевих діяльнісних цілей або ж припинення своєї діяльності (теж соціальний фактор).

Згадуваний дослідник синергетики І. Черленяк аналізував генезу розробки методів дослідження поведінки відкритих систем та складної поведінки їх компонентів. Він, зокрема, досліджував процеси оптимізації системи державного управління в умовах активної дії факторів соціальної самоорганізації [6, с. 6–8]. І справді, в системі державного управління, сьогодні активно впроваджуються синтезуючі підходи до модернізації державно-управлінських аспектів у розвитку держави і суспільства. Попри свою «несупільну» природу, ос-

таннім часом вона зайняла важливе місце в цілісному аналізі суспільно-політичних процесів. У нашому методологічному дизайні синергетичні концепції є стрижневими в розумінні інтеграційних інституційних процесів та формуванні напрямів удосконалення державної політики України, яка спрямована на сприяння розвитку всього громадсько-суспільного сектору, і громадських організацій як соціальних інституцій, зокрема.

Вважаємо, що змістовне наповнення публічної політики глибоко торкається досліджуваних проблем. Адже ми вибудовуємо дослідний концепт її оптимізації в напрямку сприяння розвитку громадських організацій крізь призму залежності державно-суспільних відносин від форм співпраці, інституційної єдності в процесі вирішення суспільно значимих завдань, і врешті досягнення спільних прикінцевих результатів, своєрідного синергетичного ефекту. Це можливо лише, в першу чергу, завдяки використанню синергетичного підходу, який синтезує «природну енергію» інституцій держави та громадянського суспільства в напрямку досягнення державотворчих цілей. На нашу думку, методологічний підхід має значні перспективи в напрямку оптимізації державної політики, розкриває синергетичні особливості публічно-управлінської діяльності досліджуваних суб'єктів.

Крім того, актуальність застосування в дослідженні синергетичного методу викликана й використанням у її змісті синтезованих підходів, серед яких варто назвати синергетико-системологічний підхід, який предметно спрямований на опис і проектування процесів соціальної організації та соціальної самоорганізації, а також синергетично-рефлексивну модель соціальної самоорганізації та управління [6, с. 107–109].

Синергетичний метод також варто застосувати в контексті інтеграції громадських організацій національних меншин до українського суспільства. На наш погляд, цілком закономірно буде припустити, що організація етнопонаціональних спільнот в структурні громадські інституції можна також розглядати як підсистему загальнодержавної системи громадських організацій в Україні. У такому випадку, модифікація синергетико-системологічного підходу сприятиме, на нашу думку, уникненню відцентрових, а подекуди антидержавних і сепаратистських тенденцій, які підживлюються час від часу сусідніми з Україною державами, в тому числі через національні громадські організації. Останні можуть бути деструктивним інструментом впливу на стабільність у державі та міжнародні відносини України з іншими зовнішніми партнерами.

У нашому дослідженні, вважаємо не зайвим застосування й методу ідентифікації [3, с. 192–202]. Термін «ідентифікація» ототожнюється із поняттям збігу чогось із чимось за певним набором спільних характеристик, а отже є аспектом синергетики, певної взаємодії. Незважаючи на це, цей переважно психологічний архетип останнім часом досить часто застосовується в суспільних дисциплінах, які займаються вивченням політичних, національних, регіональних та інших відмінностей. Саме диференціація та багатоманітність суб'єктів суспільно-політичних відносин і процесів дає нам можливість залучити метод ідентифікації до нашого дослідження. Пояснюємо це тим, що оскільки в центрі уваги стоїть людина, громадянин зі своїми орієнтирами та цінностями, з природною схильністю

до захисту прав і свобод та потягом до автономії особистості, прояв колективізму є форматом її виживання. Така ситуація особливо проявляється в кризових державно-суспільних обставинах, у перехідних періодах, коли гостро відчуються суспільні протиріччя та зростає динамічність явищ і процесів у середовищі різноманітних інституцій держави й суспільства та у протистоянні між ними. Визначення державотворчих цілей у суспільстві також змушує до ідентифікації його представників. Громадські організації в даному контексті мають багатоманітну ідентифікаційну властивість і можуть відрізнятися (в даному розумінні – ідентифікуватися) за багатьма показниками (національними, соціальними, професійними, гендерними, релігійними, віковими тощо). Тобто метод ідентифікації діє як метод пізнання істини, займаючись пошуком відповіді на питання «хто є хто».

Критерієм ідентифікації може бути і колективне мислення, яке логічно прослідковується в змісті діяльності громадських організацій, які за своєю сутністю є об'єднаннями громадян на основі спільних інтересів і поглядів. Тому ми розглядаємо даний компонент і як сутність ідентифікації громадської думки, яку виражає та відстоює певна соціальна група. Взагалі, існує й думка про соціальний характер ідентифікації, що припускає на цій основі й вивчення питання впливу на суспільно-політичні процеси та виявлення чинників, які «підпорядковують діяльність індивіда соціальним потребам» [3, с. 192–194]. Такий підхід, на нашу думку, повною мірою вписується у наше уявлення необхідності застосування згаданого методу для вивчення людського чинника в реалізації публічних інтересів громадян.

Значну допомогу в розумінні пропонованої проблеми, на наш погляд, може дати й феноменологічний підхід, який також екстраполюємо до ролі громадської організації в розвитку системи координат держави і суспільства. Його сутність позичаємо з відповідного напрямку в психологічній теорії особистості, виведену К. Роджерсом [8]. У даному контексті нам імпонує запропонована ним ідея, що поведінку людини, а в нашому випадку колективу (організації) людей, можна розуміти лише крізь суб'єктивне пізнання ним / ними дійсності. На нашу думку, самоактуалізована громадська організація сприймає реальність, виходячи з певних обставин (дійсності), у яких відбувається розвиток держави і громадянського суспільства та здійснюється публічна взаємодія між ними. Відтак, громадська організація шукає можливість самоактуалізуватися відповідно до умов зовнішнього середовища, а суб'єктивна здатність досягнути дійсність визначає відповідну її поведінку чи характер діяльності в конкретній ситуації. Тільки так громадська організація може адекватно відреагувати на запити держави і громадянського суспільства, оцінити свій потенціал та перспективи його реалізації в процесі державотворення. При цьому, суспільство, як і особистість, розглядається єдиним організованим та унікальним цілим, а громадська організація – як інструмент, що виражає його публічні інтереси. Тому, в даному випадку, важливим є і суб'єктивний досвід громадської організації, який можливо отримати тільки в дії, при виконанні певної мотивованої діяльності.

Серед інших методологічних конструктів, які можна використати для конкретної галузі наукового пізнання

в даному дослідженні, ми брали до уваги ще компаративний і ситуаційний метод, метод фасилітації та його різновиду (школи) технології відкритого простору Г. Оуена [7] тощо.

Компаративістика, яка лягла в основу наукового змісту методологічного інструментарію, є однією із важливих складових вивчення досліджуваної наукової проблеми в державному управлінні. Дослідник особливостей порівняльних досліджень у науці державного управління В. Новосяд вважає, що компаративний метод досліджень у сфері державного управління «найбільш рельєфно» проявляє міждисциплінарну суть його застосування [1, с. 25–27]. Цілком погоджуючись із таким твердженням, наголосимо, що порівняльний сегмент сучасних досліджень суспільно-політичних та соціально-економічних явищ і процесів змушує науковців, практиків-держуправлінців до вироблення конкретних і прагматичних моделей публічної взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями. На нашу думку, компаративістику як порівняльний метод можна застосовувати у дзеркальній проекції вивчення багатфункціональності інституцій як держави, так і громадянського суспільства, а найголовніше – для узгодження їхньої соціально-управлінської функції, спільної прагматичної діяльності в напрямку досягнення державотворчих цілей.

У цьому контексті варто наголосити на логіці, за якою ми виводимо іншу модель із компаративного методу. Вона закладена в історії методології порівняльного аналізу. Адже, один із наукових напрямів у США в змісті досліджень проблем державного управління веде витоки інституцій держави з системи громадського самоврядування [1, с. 28]. Це саме той випадок, коли слід говорити про повернення до витоків народної управлінської діяльності як вияву природного права на демократичний розвиток держави і суспільства. Тому й для нашої моделі головним викликом є стимулювання громадянської публічно-управлінської діяльності у співпраці з інституціями держави через функціонування такої інституції як громадська організація.

Проблема адаптації інституції громадської організації до умов публічної співпраці з органами державної влади, а також оптимізації державної політики сприяння їх розвитку в значній мірі залежить від ситуативних обставин, у яких розглядається застосування прагматичних методів публічного управління. Виходячи з розуміння динаміки і різноманіття діяльнісних проявів системи громадських організацій, у тому числі в напрямку співпраці з державними інституціями, для дослідження їх функціональної варіативності можна використовувати ситуаційний метод. У даному розумінні, в залежності від конкретної ситуації, метод синтезує різні аспекти публічно-управлінського характеру і здатний моделювати їх виявлення в тих чи інших обставинах суспільно-політичних відносин. Такий підхід не дає можливості визначати один єдиний «правильний» метод управління, а навпаки – передбачає їхню дієву варіативність і складність внаслідок урахування значної кількості ситуативних впливів (внутрішніх і зовнішніх умов, обставин, чинників і т.д.). Іншими словами, вважаємо оптимальним застосування такого методологічного підходу, який вписується змістовно тільки в умови конкретно-реальної ситуації.

Важливий ще один момент. Ми пропонуємо взя-

ти на озброєння й існуючий метод фасилітації однієї з відомих і популярних шкіл – «Технології відкритого простору» (ТБП) (англ. «Open Space Technology» – OST), яку розробив Гаррісон Оуен (H. Owen, 1993) [7]. У 1980-х роках він запропонував застосувати для вирішення спільних питань колективної життєдіяльності ідею «відкритого простору», що об'єднує та організує громадян, пов'язаних однією метою. Цей метод акцентує увагу на який-небудь важливій проблеми, є предметом дискусії різних зацікавлених сторін і має можливість зважитися виключно спільно на основі принципу самоорганізації. Досягнення технології відкритого простору Г. Оуена ми модернізуємо в декілька методологічних підходів, на основі чого виводимо синтез «соціумної енергії» для реалізації «моделі консенсусного суспільно-державного управління» та формування своєрідної піраміди інституційної єдності (взаємного сприяння) [7].

Ознайомившись із класичними та іншими підходами до розуміння методу фасилітації, ми прийшли до висновку, що деякі підходи цілком реально можна використовувати в суспільно-громадському контексті. Більше того, на нашу думку, маємо практичну можливість реалізації ідеалів правової держави та громадянського суспільства в Україні крізь призму синергетичного конструювання етапів розвитку неурядових громадських організацій за сприяння державної політики. У даному контексті під фасилітацією розуміємо організацію певного високоякісного процесу та публічно-управлінського простору, яке формує спільне й узагальнене усвідомлення кола актуальних і нагальних питань та проблем конкретного соціумного середовища й прийняття важливих для того ж таки середовища суспільно значимих рішень. Для цього надважливо, аби кожен суб'єкт даного публічного процесу був не тільки відкритий до обговорення та дискусії з приводу пріоритетності важливих питань, а й готовим до знаходження консенсусу, відповідальності за прийняття й реалізацію на практиці відповідних рішень.

Адже метод відкритого простору – це саме те необхідне середовище, в якому громадська організація отримує можливість проявити себе активним публічним суб'єктом публічно-управлінських відносин і позиціонувати себе надійним соціальним та суспільно-корисним сервіс-провайдером. Така диспозиція є фінальною складовою процесу взаємного публічного сприяння, яку ми пропонуємо як механізм методології взаємної підтримки інституцій держави та громадянського суспільства для вирішення важливих суспільно значимих питань і проблем у державі. Таким чином, на наше переконання, екстраполяція методу фасилітації на суспільну життєдіяльність, а саме на організацію високоякісного процесу публічної взаємодії може бути вдалою спробою актуалізувати відповідальне позиціювання громадських організацій у публічно-управлінських відносинах.

Усі вищенаведені концепти мають тематично змістовну прив'язку до теорії організації як до системи знань про закономірності функціонування та розвитку організаційних відносин у суспільстві, й підтверджують, що вона є важливою і для вивчення такої інституції як громадські організації. Адже питання сприяння державою розвитку громадських організацій виносять на порядок денний наскрізне дослідження внутрішніх

та зовнішніх параметрів їхнього функціонування в конкретних умовах динамічної політично-економічної системи. Ця проблема також акумулює місце і роль ініціативності та інтересів громадян за допомогою їхніх об'єднань у загальному конструкті громадянського суспільства, простежує все, що пов'язане з передумовами створення та розвитку, діяльнісними закономірностями, принципами структурування, функціонування та причинами припинення діяльності громадських організацій. Важливо також усвідомлювати, що теорія організації є однією з управлінських практик, яка увірвала в себе досвід багатьох інших науково-методичних напрямків.

Крім того, в такого роду дослідженні слід звернути увагу на необхідність застосування концептуальних засад соціального управління, програмно-цільового підходу, стратегічного менеджменту, методології суміжних дисциплін і т.д. Усі необхідні для нашого дослідження методологічні концепти є гнучкими і мають властивість модифікуватися в сенсі виконання конкретних тематичних завдань перспективного розвитку публічних відносин між державою і громадянським суспільством.

Висновки

Опрацьована система методологічних підходів, які ми враховуємо в дослідженні, сприяє розкриттю базових його положень та наукових припущень і дозволяє окреслити основні напрями оптимізації державної політики сприяння розвитку громадських організацій в Україні. Запропоновані модифіковані методи синергетики, ідентифікації, компаративного і ситуативного методу й методу фасилітації дадуть чіткіше уявлення про перспективні можливості актуалізації ролі громадської організації в публічно-управлінських взаєминах. Говорити про певний сталий їх конструкт досить важко, оскільки досліджувана проблема є динамічним феноменом і вразливим до будь-яких змін, що мають традиційний вплив на суспільно-політичні відносини, явища, процеси. Тому цілком логічно визнає необхідність осмислення й застосування модерних суспільно-технологічних моделей, що спрямовані на оптимізацію всього спектру державно-управлінських, соціально-економічних, суспільно-політичних та інших аспектів розвитку держави й громадянського суспільства в Україні.

Література.

1. Новосяд В. В. Особливості порівняльних досліджень у науці державного управління. Аспекти публічного управління. 2014. № 7. С. 25–36.
2. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2015. 240 с.
3. Старовойтова І. І. Ідентифікація як метод наукового пізнання. Мультиверсум. Філософський альманах: Зб. наук. праць. Відп. ред. В.В.Лях. Вип.1. К.: Стило, 1998. С. 192–202.
4. Токар М. Ю. Актуальність соціальної ролі громадської організації крізь її інституціональне розуміння. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (м. Львів, 11–12 квітня 2019 р.) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 64–

68. URL: http://www.lvivacademy.com/download_2019/konferenciya_2019/konf_2019.pdf

5. Токар М. Ю. Застосування системного методу в дослідженнях розвитку громадських організацій. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1 (64). С. 63 – 69.

6. Черленяк І. І. Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління: монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2010. 656 с.

7. Owen H. Open Space Technology: A User's Guide, 1993, p. 62 URL: <https://elementaleducation.com/wp-content/uploads/temp/OpenSpaceTechnology--UsersGuide.pdf>.

8. Rogers C. R. A way of being. Boston: Houghton Mifflin, 1980. P. 529.

**МЕХАНІЗМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**MECHANISMS
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Тетяна Безверхнюк

завідувач кафедри проектного менеджменту

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

ORCID ID: 0000-0002-2567-8729

Віолета Вишневецька

доцент кафедри проектного менеджменту

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

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ В МАРКЕТИНГУ ПРОЕКТІВ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНИХ ТЕРИТОРІЙ

У статті обґрунтовано доцільність застосування проектного управління життєвими циклами туристичного продукту та туристичного проекту як методологічного підходу до маркетингу туристичних територій. Наголошено, що основою маркетингу туристичної території є формування та розвиток затребуваного конкурентоспроможного продукту, що потребує розроблення конкретного туристичного проекту. Доведено, що без розуміння повного життєвого циклу продукту проект може виявитися вже завідома в програній позиції по відношенню до конкурентів. Визначено чотири етапи життєвого циклу продукту (туристичної інновації) з характеристикою маркетингових заходів на кожному етапі та життєвий цикл туристичного проекту з оцінкою здійсненності проекту та завданнями маркетингу. Запропоновано для забезпечення реалізації фази життєвого циклу продукту – зростання, здійснювати подальший супровід продукту шляхом реалізації нового проекту – маркетингової стратегії з забезпечення конкурентоспроможності та утримання позицій на ринку.

Ключові слова: життєвий цикл; продукт; проект; маркетинг туристичних територій; маркетинг проекту; проектне управління; маркетингова стратегія.

Tetiana Bezverkhniuk

Head of the Project Management Chair

of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

Doctor of Public Administration, Professor

ORCID ID: 0000-0002-2567-8729

Violeta Vyshnevskia

Associate professor of the Project Management Chair

of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine,

PhD of Technical Sciences, Docent

METHODOLOGICAL APPROACH TO THE APPLICATION OF THE LIFE CYCLE CONCEPT IN MARKETING OF PROJECTS OF TOURIST DESTINATIONS DEVELOPMENT

The article substantiates the expediency of using the project management of the life cycles of the tourism product and the tourism project as a methodological approach to the marketing of tourist destinations. It is emphasized that the marketing approach to the development of tourist destinations involves the development of a comprehensive tourism product that will be offered to the tourist as a whole. All elements of the product of the tourist destination must meet each other and the needs of the target segment. When there are several target segments in the tourist destination, which are fundamentally different in their motives, requirements and expectations of tourists, it is necessary to develop a product for each of them. Thus, the basis of marketing the tourist destination is the formation and development of the required competitive product, which requires the development of a specific tourism project.

It is proved that without understanding the full product life cycle of which product segment it falls into, whether it is a market leader or a competing product, are there any opportunities for further product / technology development that are the project «output», and finally what are the market requirements for from the point of view of technology / product variability (first time demands required to launch the next generation of the product and the planned start entering the product into the market), a project for the tourist destination development may be already known in the lost position in relation to competitors.

There are 4 stages of the product life cycle and the main tasks of marketing: 1st stage is «introduction» – consists of two phases: origin and development – the duration of the stage is due to the effectiveness of marketing, quality characteristics of the product and its compliance with consumer needs; 2nd stage is «product development / growth» is characterized by a rapid increase in sales and, as a consequence, a corresponding profit – in this regard, marketing is aimed at further market development, formation of appropriate consumers' needs and belief in the high quality of tourism product; 3rd stage is «maturity» – characterized by slow sales growth and its stabilization – at this stage, we have to face increasing competition, so if the product is not updated and improved, it may lose its position in the market and quickly fall into the stage of decline,

or through «revitalization», for example through diversification, to continue its existence and remain profitable; 4th stage is «decline / routine» – the steady dynamics of falling sales volumes is seen and, consequently, the decline in profits – the marketing tasks should be aimed at adapting to new needs and developing a policy of refining and reviving demand.

It has been established that the life cycle of a tourism project is more complex, as it includes the life cycle of product creation (tourism innovation), the stages of its transformation into the project deliverable – consumer (economic, social) value, as well as creating conditions for the implementation of the project process. The four phases of the tourism product life cycle (initiation, planning, execution, closure) are characterized and the importance of clearly defining the feasibility indicators of the tourism project is emphasized. It is substantiated that the feasibility of the project is the possibility and reality of implementation of the project product (s) into life and obtaining the planned results that are of public value and produce a social good.

It is substantiated that the effectiveness of a tourism project is not evaluated by the quality of the product that was created, but by the use of this product by the stakeholders, its value. Therefore, despite the completion of a tourism innovation project, to ensure the next phase of the product lifecycle – growth, the project team can further support the product by implementing a new project – a marketing strategy to ensure competitiveness and maintain market positions.

Key words: life cycle; product; project; marketing of tourist destinations; project marketing; project management; marketing strategy.

Постановка проблеми

Глобалізаційні процеси та розвиток міжнародних економічних відносин змушують країни і регіони конкурувати за інвестиції, ринки збуту, відвідувачів, іншими словами «продавати» свою територію. В сучасному світі не можливо уявити собі продаж будь-якого товару чи послуги без його просування, так само просування потребують і території. Тому маркетинг територій за останнє десятиліття набуває все більшої популярності і стає невід'ємним елементом державного та регіонального управління. Зростання ролі маркетингу територій та зміни у стратегіях управління територіями, пов'язані з рядом факторів: зміна філософії, принципів, цілей розвитку територій; ідентифікація населення як реального учасника системи планування території, а також зміна характеру територіальних органів влади, які стають головними особами відповідальними за соціально-економічний розвиток території, включаючи її благоустрій, безпеку й соціальний захист населення.

Маркетинг туристичних територій вельми специфічний, оскільки він визначається, по-перше, природою туристичного продукту, а по-друге, особливостями кожного туристичного регіону. У свою чергу, рівень розвитку туризму в регіоні залежить від рівня розвитку регіону та держави в цілому. Туризм по відношенню до регіонального розвитку виконує маркетингові функції, оскільки сприяє виявленню, максимізації і задоволенню попиту на регіональні продукти.

Сьогодні життєві цикли самих туристичних продуктів стрімко скорочуються, одні продукти стрімко змінюють один одного, продукти компаній-лідерів, ледве виникає така можливість, копіюють цілий сонм продуктів-наслідувачів. У зв'язку з цим зростає відповідальність розробників туристичного проекту за кінцеву долю продуктів їх проектів. При цьому все частіше виникає ситуація, коли потрібно приймати рішення не тільки щодо ініціювання проектів, але й прискорювати проекти, продукти яких вже не будуть досягати поставлених цілей. Відповідно, є прямий сенс, якщо не необхідність, розглядати життєвий цикл продукту в прив'язці до життєвого циклу проекту, який цей продукт породив.

Ф. Котлер першим звернув увагу на туризм, коли дав визначення маркетингу територій, як підприємницької діяльності, що здійснюється з метою створення, підтримки або зміни

відносин і / або поведінки, що стосуються конкретних місць. Він запропонував чотириох-аспектну модель маркетингу територій, в якій спеціально виділив особливий концепт маркетингу – маркетинг місць відпочинку, що має своєю метою залучення відпочиваючих і туристів на курорти, у міста та країни [13]. Завдяки впровадженню в туристичну діяльність ідей маркетингу, дестинація стала її концептом. Зорін А. обґрунтував інноваційний напрямок діяльності – маркетинг дестинацій за такими аспектами: визначення, формування і прогнозування дестинацій; аналіз поведінки і мотивів споживачів у різних туристичних дестинаціях; оцінка привабливості дестинацій для інвесторів, населення і туристів; просування дестинацій [3]. Л. Кір'янова, як автор алгоритму стратегічного маркетингового планування розвитку дестинації, зацентрувала увагу на обмеженні та складності застосування класичного маркетингового інструментарію по відношенню до дестинацій, що має обов'язково враховуватися під час розробки маркетингового плану [5]. Ю. Леонт'єва розробила структурну модель регіональної туристичної дестинації як основи управлінського механізму реалізації стратегії розвитку регіону [6]. Науковці Е. Джанджугазова [2], Н. Гончарова [1], та інші довели, що у процесі еволюції кожна дестинація проходить свій життєвий цикл. В середньому він триває не менше 20–25 років. За аналогією до життєвого циклу будь-якого товару, умовно виділено 7 етапів розвитку туристичної дестинації: від відкриття до відродження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду забезпечення конкурентоспроможності регіонального туристичного продукту свідчить, що більшість туристичних підприємств не можуть утримати конкурентні позиції на туристичному ринку через те, що не враховують особливості фази життєвого циклу, на якій знаходиться туристичний продукт. Зокрема, туристичне підприємство для утримання позицій на ринку має враховувати щонайменше три аспекти:

- своєчасно вишукувати нові продукти для заміни тих, що знаходяться на стадії спаду (проблема розробки новинок);
- ефективно організувати роботу з нині існуючими продуктами на кожній із стадій їх життєвого

Аналіз останніх досліджень і публікацій

циклу (проблема стратегічного підходу до стадій життєвого циклу туристичного продукту);

- оптимізувати структуру продуктів з точки зору їх належності до різних стадій життєвого циклу.

Отже, актуальною для вирішення залишається наступна проблемна ситуація. Без розуміння повного життєвого циклу продукту, в який сегмент продуктів він потрапляє, чи це лідер ринку або конкуруючий продукт, чи є можливості для подальшого розвитку продукту / технології, які є «виходом» проекту, і, нарешті, які вимоги ринку з точки зору змінюваності технологій / продуктів (насамперед вимоги за часом необхідного старту розробки наступного покоління продукту і планованому початку виведення продукту на ринок), проект розвитку туристичної території може виявитися вже завідома в програній позиції по відношенню до конкурентів.

Мета

Мета статті – обґрунтувати доцільність застосування проектного управління життєвими циклами туристичного продукту та туристичного проекту як методологічного підходу до маркетингу туристичних територій.

Виклад основного матеріалу

Маркетинг туристичних територій – це діяльність, спрямована на формування кращих умов для задоволення рекреаційних потреб туристів, яка змінює не тільки їх мотивацію, але і всю систему духовних орієнтирів і цінностей людини. Важливо розуміти, що сукупність туристичних ресурсів ще не є туристичним продуктом. Продукт має представляти закінчений комплекс, привабливий для цільового сегмента туристів. Всі елементи продукту повинні відповідати актуальному стану туристичного попиту. Принципово важливо, що б склад основного туристичного продукту за своєю якістю та кількістю був достатній для залучення туристів.

Маркетинговий підхід до розвитку туристичних територій передбачає розробку комплексного туристичного продукту, який буде пропонуватися туристу як єдине ціле. Всі елементи продукту туристичної території повинні відповідати один одному і потребам цільового сегмента. Коли у туристичній території є кілька цільових сегментів, що принципово відрізняються за своїми мотивами, вимогами та очікуваннями туристів, необхідно розробити продукт для кожного з них. Таким чином, основою маркетингу туристичної території є формування та розвиток затребуваного конкурентоспроможного продукту, що потребує розроблення конкретного туристичного проекту.

Класичний «кінець» туристичного проекту – створення продукту проекту (туристичної інновації будь-якого елементу туристичної системи в залежності від цілі проекту: туристичний продукт, туристична послуга, туристичне підприємство, дестинація). Але сьогодні продукт сам по собі замовнику проекту найчастіше не потрібен. Йому потрібен результат від використання продукту проекту. З іншого боку, продукт починає працювати з ринком задовго до свого народження, наперед завойовуючи серця тих, хто створить статистику перших продаж, ставши «інноватором» і підтримає його як «ранні послідовники».

Основна ціль проекту – це створення продукту проекту, який характеризується цінностями, заснованими

на місії проекту. Сукупність дій, спрямованих на створення проміжних результатів проекту, зрештою призводить до цілкового досягнення даної мети. Робота для досягнення результатів проекту виконується по фазах, визначених в життєвому циклі проекту, згідно з загальноприйнятими правилами управління проектами. Всі проекти здійснюються фаза за фазою, але методи управління життєвим циклом проекту змінюються залежно від прикладних галузей проектів [9].

Фахівці у галузі проектного менеджменту проектні дії розділяють на: дії, спрямовані на створення продукту проекту; дії, спрямовані на узгодження та цілковиту гармонізацію виробничих процесів і елементів управління проектом відповідно до цілей, завдань і вибраних підходів до вирішення проблем; загальні управлінські дії постійної організації, до якої приєднується команда проекту [7]. Проектні дії щодо створення продукту проекту та дії, спрямовані на виконання проекту, в контексті стандарту P2M, відносяться до проектних дій, що створюють цінність проекту [4].

Управлінські операції, спрямовані на виконання проекту, складаються з планування проектних завдань, інтеграції і координації їх реалізації для ефективного і результативного виконання проекту. Управлінські дії, направлені на виконання проекту, вимагають своєчасного і ефективного виконання роботи відповідно до певних умов (час виконання, бюджет, трудові ресурси і так далі). Управлінські дії, спрямовані на виконання проекту, включають управління життєвим циклом проекту і управління змістом, який, у свою чергу, складається з управління комунікаціями, управління якістю, управління часом, управління затратами тощо.

Проміжок часу між моментом появи проекту і моментом його ліквідації¹ називається життєвим або проектним (за європейським підходом) циклом. Фундаментальне поняття «життєвий цикл» присутнє у всіх аспектах управління проектами і є ключовим з точки зору ефективного управління реалізацією будь-якого проекту. Адже, завдання та процеси підготовки і прийняття управлінських рішень, методики та інструментальні засоби, що використовуються, визначаються поточною стадією проектного циклу.

В методології проектного менеджменту виділяють життєвий цикл продукту і життєвий цикл проекту [10; 11].

Життєвий цикл продукту – набір впорядкованих ідей, рішень і дій з моменту зародження ідеї продукту до зняття його з виробництва. Життєвий цикл продукту традиційно оформлюється у вигляді бізнес-плану і визначає етапи операційної діяльності (виробничий процес). Життєвий цикл продукту взаємопов'язаний з фазами/етапами життєвого циклу проекту та впливає на форму його структуризації – життєвий цикл проекту складається із серії фаз створення продукту.

Життєвий цикл проекту – повний набір послідовних фаз проекту, назва і кількість яких визначається виходячи з технології виробництва робіт і потреб контролю з боку організації/організацій, залучених в проєкті [8]. Фаза проекту – це набір логічно взаємопов'язаних робіт, в процесі завершення яких досягається один з основних результатів проекту.

¹ Момент оформлення офіційних документів може вважатися моментом початку і закінчення проекту

Життєвий цикл проекту – період від моменту появи концепції майбутнього продукту проекту або вимог до нього (інформація) до моменту передачі цього продукту в експлуатацію (закриття). Життєвий цикл складається з декількох фаз. Кожна з них передбачає виконання певних дій, що призводять до одержання проміжного результату. Загальноприйнятого розподілу на фази не існує, але всі фази виконуються в хронологічній послідовності. Важливо, що наприкінці кожної фази необхідно заново оцінити обґрунтованість подальшого виконання проекту [12].

Стадії життєвого циклу проекту можуть розрізнятися в залежності від сфери діяльності, системи організації робіт, життєвого циклу продукту. Проте, в кожному проекті можна визначити початкову стадію, стадію реалізації та стадію завершення робіт. Загальноприйнятим (традиційним) підходом до визначення життєвого циклу проекту вважається виділення 4 фаз: ініціація проекту; планування; реалізація (виконання і контроль); завершення. Згідно з 5 PMBOK® Guide [10], життєвий цикл проекту складається з чотирьох етапів: початок проекту (ініціація); організація і підготовка (планування); виконання робіт проекту (реалізація); завершення проекту.

У парі продукт-проект визначальним є продукт, так як проект розробляє продукт, і тому повністю залежить від технологічної специфіки виробництва продукту. Саме тому основна технологічна послідовність робіт проекту визначається, в першу чергу, технологією розроблення продукту.

Без розуміння повного життєвого циклу продукту, в який сегмент продуктів він потрапляє, чи це лідер ринку або конкуруючий продукт, чи є можливості для подальшого розвитку продукту / технології, які є «виходом» проекту, і, нарешті, які вимоги ринку з точки зору змінюваності технологій / продуктів (насамперед вимоги за часом необхідного старту розробки наступного покоління продукту і планованому початку виведення продукту на ринок), проект може виявитися вже завідома в програній позиції по відношенню до конкурентів.

Життєвий цикл туристичного проекту взаємопов'язаний із серією етапів/фаз створення продукту – туристичної інновації (новий продукт на ринку або продукт з оновленими характеристиками).

Життєвий цикл продукту (туристичної інновації) складається з чотирьох етапів:

- 1 етап – впровадження – складається з двох фаз: зародження та освоєння. На фазі зародження відбувається обґрунтування нових ідей, пропозицій; детальний опис продукту; розрахунок його вартості та ефективності; розроблення стратегії маркетингу. Фаза освоєння – це експериментальна апробація – уточнення політики розвитку продукту; продажі в малому обсязі – оцінка «реакції» ринку; аналіз задоволеності споживачів та уточнення вимог. Важливим є те, що на етапі впровадження майже відсутня конкуренція. Тривалість етапу обумовлена ефективністю маркетингу, якісними характеристиками продукту та його відповідністю потребам споживачів;
- 2 етап – розвиток/зростання продукту (туристичної інновації) починається у той момент, коли більша частка споживачів, що проявляють безпосередній інтерес до даного продукту, про-

інформована про нього, та задоволені найбільш невідкладні їх рекреаційні потреби. Цей етап характеризується швидким збільшенням обсягу збуту та, як наслідок цього явища, – відповідними прибутками. Етап зростання пов'язаний зі значним посиленням конкуренції, у зв'язку з чим маркетинг спрямований на подальший розвиток ринку, формування у споживачів відповідних потреб і переконання у високій якості туристичного продукту. На цьому етапі простежується розширення сфери збуту туристичного продукту та проникнення в нові сегменти ринку. Внаслідок цього збільшується кількість нових клієнтів, що дає змогу досягти максимальних прибутків;

- 3 етап – зрілість характеризується повільним зростанням збуту і його стабілізацією. Це пояснюється впливом таких факторів: зміни в інтересах та потребах клієнтів; вихід на ринок нових, більш досконалих продуктів; посилення конкуренції; туристичний продукт стає недостатньо рентабельним, унаслідок появи нових можливостей щодо більш ефективного вкладу капіталу. На цьому етапі коло споживачів майже не збільшується, проявляється так званий феномен «вірності»/лояльності, який у більшості випадків спонукає ще раз споживати туристичний продукт, що пропонується (наприклад, ще раз відвідати певний туристичний регіон, туристичний комплекс).

На даному етапі доводиться зіштовхуватися з усе сильнішою конкуренцією, тому, якщо продукт не оновлюється і не вдосконалюється, він може втратити свої позиції на ринку і швидко потрапити на стадію занепаду. Але, відповідно до концепції життєвого циклу товару [1], продукт з фази зрілості не обов'язково через «згасання» потрапляє у фазу спаду, він може через «пожвавлення», наприклад шляхом диверсифікації, продовжити своє існування і залишатися рентабельним;

- 4 етап – занепад/рутинізація означає настання такого моменту, коли туристична сфера починає пересичуватися даною послугою або даним продуктом, або коли на ринку з'являються інші, більш досконалі, або, нарешті, коли зникає потреба, якій відповідав даний продукт. Простежується стійка динаміка падіння обсягів збуту й, відповідно, зниження прибутків.

На цьому етапі завдання маркетингу мають бути спрямовані на адаптацію до нових потреб і на розвиток політики вдосконалення й пожвавлення попиту, що часто призводить до «другого дихання» на деяких туристичних комплексах, базах відпочинку, туристичних центрах, таборах та ін. Необхідно ретельно аналізувати можливості модернізації, зміни іміджу тих туристичних продуктів, які приносили прибутки й уже добре відомі на ринку. Такі туристичні продукти ніби набувають нової сили та можуть протягом тривалого часу користуватися попитом. Наприклад, класичні послуги у сфері фізичної культури, спорту, туризму дають змогу залучати значну кількість клієнтів. Так, у наш час стають популярними спортивні види туризму (водний, пішохідний, гірський, велотуризм, екологічний, сільський, екстремальний, пізнавальний туризм тощо).

Створення умов для реалізації процесу перетворення продукту проекту в результат, враховуючи просторово-часову специфіку туристичного проекту, потребує:

- вирішення комплексу завдань з визначення основних зацікавлених осіб та їх потреб/інтересів. Аналіз заінтересованих сторін тісно пов'язаний з аналізом проблеми – природу проблеми можна достеменно зрозуміти лише оцінивши потреби кінцевих споживачів;
- формулювання ідеї проекту щодо вирішення ідентифікованої проблеми; обґрунтування проміжних продуктів проекту як засобів досягнення результату та кінцевого продукту як очікуваного результату;
- узгодження проблеми і цілей проекту з пріоритетами соціально-економічного розвитку регіону.

Сукупність дій зі створення умов реалізації продукту (туристичної інновації) реалізується у межах життєвого циклу туристичного проекту.

Життєвий цикл туристичного проекту є більш складним, так як включає в себе життєвий цикл створення продукту (туристичної інновації), етапи його перетворення в результат проекту – споживчу (економічну, соціальну) цінність, а також створення умов для реалізації проектного процесу.

На першій фазі життєвого циклу туристичного проекту – ініціація – відбувається аналіз заінтересованих сторін, проблемного поля, можливостей і загроз, обмежень проекту, формування цілей і завдань проекту. Адже, створення унікального продукту/туристичної інновації можливе лише за умов ефективного використання туристично-рекреаційного потенціалу території з урахуванням реальних і потенціальних рекреаційних потреб населення. Під час наукового обґрунтуванні цілей і завдань туристичного проекту використовуються географічні (оцінка туристично-рекреаційного потенціалу: паспортизація ресурсів і території; створення кадастрів; районування і зонування; створення прикладних map) і соціологічні (опитування, інтерв'ювання, експертна оцінка, статистичний аналіз) підходи.

На першій фазі життєвого циклу проекту формується фаза життєвого циклу продукту – зародження, яка плавно переходить² у наступну фазу життєвого циклу проекту – планування.

На другій фазі життєвого циклу туристичного проекту – планування – вирішується питання як буде організована технологія виробництва продукту та система управління двома процесами: проектним (організація умов для розроблення і реалізації продукту проекту, контроль проекту) та операційним (діяльність з виробництва продукту). На цій фазі реалізується комплекс завдань з розроблення основних документів проекту (ТЕО/бізнес-план; детальний план проекту; план контролю та управління змінами; фінансова документація). Для туристичного проекту особливої уваги на цій фазі варто приділити функціональному зонуванню та територіальному плануванню. Також необхідно чітко визначити індикатори здійсненності туристичного проекту.

Здійсненність проекту – це можливість та реальність впровадження / втілення продукту (продуктів) проекту у життя та отримання запланованих результатів, що мають суспільну цінність і продукують соціальне благо.

Можна використовувати різні підходи до аналізу здійсненності, але найбільш ефективним є той, що базується на аналізі обмежень, котрі й визначають наступні види [9; 12]:

- технічна здійсненність – під час оцінки порівнюють технічні вимоги проекту з наявною технічною здатністю організації або можливістю її набуття;
- фінансова здійсненність полягає в достатності коштів на реалізацію проекту;
- операційна здійсненність – як проект «вписується» в основну діяльність організації;
- географічна здійсненність має два вектори: етнічно-ментальний – традиції, ментальність, культура, релігія тощо етнічного населення, яке проживає на певній території, і має усталені пріоритети соціального розвитку, що необхідно обов'язково враховувати під час аналізу здійсненності туристичного проекту; географічна ізоляція певних територій – наприклад: координатія дій у зв'язку з перетином часових поясів; нездійсненність інтернет-зв'язку тощо;
- часова здійсненність – одним із способів оцінки тривалості проекту на його початку є порівняння з подібним проектом;
- ресурсна здійсненність – це не просто достатність ресурсів, а й те, що вони є доступними для конкретної роботи і будуть наявні в потрібний момент;
- правова здійсненність – аналіз відсутності законодавчих обмежень та можливості виконання усіх правових зобов'язань перед заінтересованими сторонами (наприклад: виконання контрактів, відповідність проекту встановленим соціальним, екологічним нормам і нормативам, стандартам надання послуг тощо);
- політична здійсненність – аналіз можливості конфліктів з владою.

Найчастіше для доведення здійсненності проекту замовник очікує на проектний документ – техніко-економічне обґрунтування продукту проекту з метою вибору найбільш оптимального рішення (соціально прийнятних обґрунтованих заходів, здатних забезпечити бажані зміни в об'єктній області проекту) та його проектне оформлення.

Також на другій фазі життєвого циклу проекту необхідно підготувати документи для проходження експертизи інвестиційного проекту та отримання фінансування.

На фазі планування проекту завершується фаза життєвого циклу продукту – зародження, і, одночасно, з фазою життєвого циклу проекту – реалізація – починається наступна фаза життєвого циклу продукту – освоєння продукту.

На третій фазі життєвого циклу туристичного проекту – реалізація – здійснюється комплекс завдань у відповідності з планом проекту (календарним графіком, бюджетом, вимогами щодо забезпечення якості) – організація виконання робіт з виготовлення продукту проекту, моніторинг та оцінювання результатів, управ-

² Цей перехід забезпечується шляхом використання двох управлінських технологій – програмування і проектування.

ління відхиленнями. На цьому етапі відбувається експериментальне випробування продукту проекту, його освоєння. Після отримання схвалення продукту проекту замовником, готуються документи на завершення проекту та передання продукту в експлуатацію замовнику з усією супровідною документацією.

На четвертій фазі життєвого циклу туристичного проекту – завершення – проводиться експертна оцінка результатів проекту, відбувається адміністративне закриття проекту, закриття контракту, розпуск команди проекту.

Варто наголосити, що ефективність туристичного проекту оцінюється не якістю продукту, який був створений, а результатом використання цього продукту за інтересованими сторонами, його цінністю. Саме тому, не зважаючи на те, що завершено проект з розроблення туристичної інновації, для забезпечення реалізації наступної фази життєвого циклу продукту – зростання, проектна команда може здійснювати подальший супровід продукту шляхом реалізації нового проекту – маркетингової стратегії з забезпечення конкурентоспроможності та утримання позицій на ринку.

Висновки

Одним із найбільш результативних підходів до маркетингу туристичних територій є проектне управління.

Адже, розвиток туристичної території – це інтегрована сукупність різноманітних туристичних проектів зі створення об'єктів дозвілля та розваг, розвитку місцевого транспорту і комунікацій, формування інфраструктури туризму та маркетингової організації дестинації. Сучасний стан розвитку міжнародного туризму та посилення конкуренції на ринку туристичних продуктів потребує оновлення та осучаснення технології маркетингу проектів розвитку туристичних територій. Пріоритетним є перехід на принципово новий рівень корпоративного управління проектами – управління портфелем проектів. Перспективним напрямом подальших наукових дослідження є обґрунтування даної технології – портфельного управління розвитком туристичних територій, що потребує одночасної реалізації технологічних, маркетингових, планувальних проектних рішень, об'єднаних єдиною стратегічною метою – забезпечення конкурентоспроможності.

Література.

1. Гончарова Н. А. Управление жизненным циклом дестинации. Известия Томского политехнического университета. 2011. Т. 318. № 6. С. 52–56.
2. Джанджугазова Е. А. Туристско-рекреационное проектирование: учебник. М. : Академия, 2014. 217 с.
3. Зорин А. Дестинация : монография. Москва: РМАТ, 2009. 90 с.
4. Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організацій : монографія. За ред. проф. Ярошенка Ф.О. Київ: Новий друк, 2010. 160 с.
5. Кирьянова Л. Г. Маркетинг дестинаций как современный подход к управлению туристским регионом. Известия Томского политехнического университета. Экономика. 2010. Т. 316. № 6. С. 35–40.
6. Леонт'єва Ю. Ю. Формування та реалізація стратегії розвитку регіональної туристичної дестинації : Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. економ. наук за спец. 08.00.05 «Розвиток продуктивних сил і регіо-

нальна економіка». Харківська національна академія міського господарства. Харків 2010. 20 с.

7. Проектний менеджмент у публічному управлінні: підручник. Кол. авт.; за наук. ред. Ю. П. Шарова. Київ. 2017. 344 с.

8. Регіональний туристичний продукт: проектний підхід до забезпечення конкурентоспроможності : монографія; за заг. ред. Іжї М. М., Бабова К. Д., Безверхнюк Т. М. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. 626 с.

9. Технологія управління соціальними проектами: монографія; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. 292 с.

10. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. PMBOK Guide. 5th Edition. Project Management Institute, 2013. 616 с.

11. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK guide). 6 Ed. Project Management Institute, Inc. Independent Publishers Group. Chicago, IL, 2017. 756 с.

12. Bezverkhniuk T., Sencha I. Investment potential of recreation areas: essence, components, development strategies, methods of evaluation. Business Risk in Changing Dynamics of Global Village: Monograph. Edited by Nataliia Marynenko, Pradeep Kumar, Iryna Kramar. Nysa: Publishing Office University of Applied Sciences in Nysa, 2019. P. 329–337.

13. Kotler P. Marketing places / P. Kotler. New York: Free press, 1993. 367 p.

Lidiia Karpenko*Professor of the Economic and Financial Policy Department**ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Economics, Professor**ORCID ID: 0000-0002-2888-2477**ResearcherID: 57203067905**Web of Science Researcher ID: P-9106-2019***Volodymyr Vareschenko***PhD student of the Economic and Financial Policy Department**ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

INVESTMENT CONTROLLING POLICY AND INVESTMENT PROJECTION OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

Scientific research consists of theoretical substantiation and development of practical recommendations for implementation of investment control policy and investment planning of territories development on the example of Nikolaev.

The issue of innovation-investment development of territories on the basis of investment controlling, rationalization of the process of managerial decision-making is given some attention by the authors. For a better understanding of the problems under study, the terminology, the functional aspect and a number of defining principles of investment controlling are first explained. The program of attraction of domestic and foreign investments in the city Nikolaev on the basis of controlling for the period till 2023 is offered. It is recommended that the formation of an effective mechanism for investment provision not of individual economic objects or industries, but of balanced socio-economic and environmental development of the territory, which is consistent with market economic relations, should become a fundamental feature of the development of the territory for the coming years.

Key words: investment controlling; investment policy; attractiveness of the region; investment projection; state mechanism; activation programs.

Лідія Карпенко*професор кафедри економічної та фінансової політики**ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.е.н., професор**ORCID ID: 0000-0002-2888-2477**ResearcherID: 57203067905**Web of Science Researcher ID: P-9106-2019***Володимир Варещенко***аспірант кафедри економічної та фінансової політики**ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

ПОЛІТИКА ІНВЕСТИЦІЙНОГО КОНТРОЛІНГУ ТА ІНВЕСТИЦІЙНЕ ПРОЕКТУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Наукове дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо запровадження політики інвестиційного контролінгу та інвестиційного проектування розвитку територій на прикладі м.Миколаїв.

Авторське бачення висвітлюється в тому, що інвестиційний контролінг слід інтерпретувати як систему методів та інструментів, спрямованих на підтримку інвестиційної політики регіону та реалізації окремих інвестиційних проектів, що охоплює інформаційне забезпечення, планування, аналіз, координацію, моніторинг і внутрішній консалтинг, а також своєчасне виявлення відхилень та причин їх виникнення з відповідним своєчасним прийняттям управлінських рішень щодо регулювання відхилень й підвищення ефективності інвестиційного процесу.

Питанням інноваційно-інвестиційної розвитку територій на підґрунті інвестиційного контролінгу, раціоналізації процесу прийняття управлінських рішень авторами приділяється певна увага. Для кращого розуміння досліджуваної проблематики в роботі перш за все пояснюється термінологія, функціональний аспект і низка визначальних принципів інвестиційного контролінгу. Запропоновано програму залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у м. Миколаїв на засадах контролінгу на період до 2023 року. Рекомендовано формування дієвого механізму інвестиційного забезпечення не окремих господарських об'єктів чи галузей, а збалансованого соціально-економічного і екологічного розвитку території, який узгоджений з ринковими економічними відносинами, має стати принциповою особливістю розвитку території на наступні роки. Такий механізм може бути сформовано на основі розробки програми інвестиційного розвитку області на довгострокову перспективу. При цьому, розробка програми інвестиційного розвитку, повинна включати такі етапи: створення цілісного образу регіону, виявлення пріоритетів інвестування, існуючих проблем та формування програмних завдань, визначення заохочувальних заходів, направлених на стимулювання і підтримки підприємницького інтересу тощо.

Ключові слова: інвестиційний контролінг; інвестиційна політика; привабливість регіону; інвестиційне проектування; державний механізм; активізаційні програми.

© Карпенко Л. М., Варещенко В. І., 2020.

Постановка проблеми

The investment process is considered as a vector of strategic development and forms the basis for successful socio-economic development of the state and its regions. The revitalization of investment processes and the effective increase of investment volumes are important factors in implementing structural reforms in the economy and in implementing the innovation-investment model of development in Ukraine.

So, implementation of current and long-term objectives of economic and social reforms today requires not only a well-balanced and sound investment policy, but also the formation of effective mechanisms for regulating investment processes, taking into account the peculiarities of the current state of economic development of the regions [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Significant attention is paid to the issues of innovation and investment at the regional level, the decision-making process. Significant contribution to the development of the theory of innovation and investment, procedures for managerial decision-making, methodical aspects of the analytical function of evaluation of investment projects, strategic development of the company, innovation and investment development of territories have made many domestic and foreign scientists in the area of economics: I. Blank, M. Blank, M. Boyarko, P. Voronzhak, L. Gritsenko, V. Grynev, P. Grigoruk, N. Ilyisheva, L. Karpenko, S. Krylov, V. Koyuda, D. Piers, O. Sukharev, V. Uzunov, F. Fazozi, S. Filippova, N. Khrush, A. Yakovlev and others.

Scientists in their work emphasize that the introduction of innovation stimulates qualitative and quantitative transformations in production. Innovation is a system of production of new knowledge, new technologies, goods and services. We emphasize that it is an organic element of economic processes occurring in the area of national economy and contribute to the achievement of excellence. The conducted theoretical and methodological excursion of scientific works testifies to the presence of the results of complex researches of the chosen problem. So, questions of the essence of innovative and reproductive potential of production, formation of the mechanism of state management of territories investment development, process of making investment decisions at the non-local level, development of organizational and economic mechanism of investment activation were investigated at the proper level. But some scientific and methodological provisions, practical recommendations need improvement, further development.

Мета

The purpose of the work is to theoretically justify and develop practical recommendations for improving the policy of investment control and investment planning of territorial development, development of the program of attraction of domestic and foreign investments in Nikolaev on the basis of controlling for the period up to 2023.

Виклад основного матеріалу

Investment Controlling should be interpreted as a system of methods and tools aimed at supporting the region's investment policy and the implementation of individual investment projects, covering information support,

planning, analysis, coordination, monitoring and internal consulting, as well as timely identification of deviations and the reasons for their occurrence in due time making management decisions to regulate deviations and increase the efficiency of the investment process.

At the same time, the most complex combination of controlling and investment controlling functions will help to optimize the management of the system of strategic, tactical and operational planning of investment activity and in the complex improvement of the activity of the enterprises of the region. The issue of improving the investment climate and business environment has been and remains the most pressing issue for any country, especially the developing one. The lack of stable economic development, the low level of product competitiveness, the depreciation of fixed assets by 90% in virtually all sectors of the economy and a number of other factors contributed to the aggravation of the issue of investment attractiveness of the state, especially in the context of recent events. Discussions in the field of European integration processes are impossible without a detailed assessment of the investment attractiveness and competitiveness of the Ukrainian economy [2].

Summarizing the scientific views on defining the tasks of investment control, it is advisable to distinguish the following: data collection for investment decisions; coordination of information retrieval; planning and budgeting of investments and investment projects; verification and control of investment applications; calculation of investments; control of the project by nature and time; ongoing control of investments and comprehensive monitoring of investment projects; control of the investment budget and analysis of deviations; achievement of the company's goals in the sphere of investment activity; developing a system of criteria for evaluating the effectiveness of investment projects; analysis and evaluation of factors of internal and external environment; adjusting plans for investment projects in accordance with changing conditions; control of the project on the content of the completed works and on terms; analysis of the reasons for deviations from the plan; assessment of the future effectiveness of the project, taking into account the conditions that may change; development of recommendations for managerial decision-making [3; 4].

So, the most complex combination of controlling and investment controlling functions will help optimize the management of the system of strategic, tactical and operational planning of investment activity and in the complex improvement of the activity of the enterprises of the region (Fig.1).

According to the authors, the construction of the investment control system should also be based on certain principles, in particular:

- Focus of the investment controlling system on the implementation of the developed investment strategy of the branch enterprises. In order for investment control to be effective, it must be strategic in nature, reflect the main priorities of the enterprise's investment activity development. This determines the deliberate restriction of controlling investment operations. Detailed control over all current investment transactions is pointless, as it will only distract investment managers from the more important goals of managing investment activity [5].

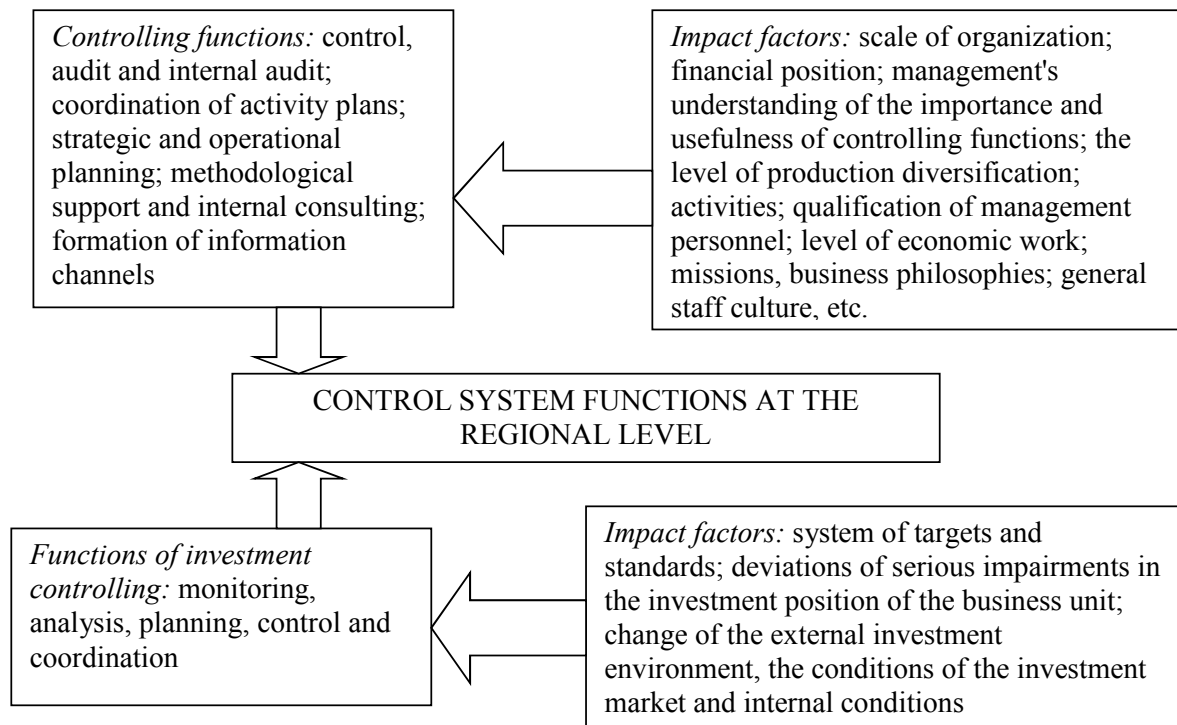


Fig. 1. Functions and factors of influence in the system of controlling the development of territories.

- Multifunctional of investment controlling. It should ensure control of priority indicators of investment activity development not only in the enterprise as a whole, but also in the context of its individual investment centres, provide for the possibility of comparing control indicators with the industry average, ensure the relationship of controlling investment indicators with other important indicators of the enterprise economic activity.
- Orientation of investment controlling on quantitative standards. The effectiveness of control actions is greatly enhanced if the control standards of the activity are expressed by specific quantitative indicators. This does not mean that controlling should not cover quality aspects. The point here is that these qualitative aspects must be expressed in a system of quantitative standards, which precludes different interpretations.
- Compliance of investment control methods with the specific methods of investment analysis and investment planning. In the process of organization of internal investment control, it is necessary to focus on the whole arsenal of the above systems and methods of investment planning (in the preparation of control standards) and analysis (in the preparation of indicators reflecting actually achieved results, and identifying the reasons for their deviation from the standards).
- Timeliness of controlling operations. This timeliness is manifested not in the high speed or frequency of the control functions exercise, but in the adequacy of control actions periods of the implementation period of individual operations related to the formation of the investment activities results. The basic condition for timely investment control is

as follows: it should be of the character of "early warning of crisis development", allow correcting the existing deviations before they become serious.

- Flexibility of controlling construction. Internal investment control should be built taking into account the possibility of adapting to new investment instruments, to new norms and types of investment activity, to new technologies and methods of conducting investment operations. Without sufficient flexibility, the controlling system will not be effective even in those areas of investment control for which it was originally built [6].
- Easy to build controlling. The simpler forms and methods of building investment controls, tailored to their goals, require less control managers and are generally more economical. The excessive complexity of building investment control may not be understood or supported by its operators and may also require a significant increase in the flow of information to implement it.
- Economy of controlling. The costs of implementing investment control should be minimized in terms of their adequacy with the effect of that control. This means that the amount of costs for the organization of controlling should not exceed the size of this effect (cost reduction, increase in profits), which is achieved during its implementation [4].

Investment controlling acts as an intermediary between the investment manager and the inside and outside information. Therefore, one of its main tasks is to support investment decision-making. Content of investment controlling is disclosed in the following functions:

- observing the progress of investment tasks, which are set by the system of targets and standards;

- measuring the degree of deviation of the actual results of investment activity from the predicted ones;
- diagnosis of the deviations size of serious deterioration in the investment position of the enterprise and a significant decrease in the pace of its development;
- development of operational management decisions on normalization of the investment activity of the enterprise in accordance with the envisaged goals and indicators;
- adjusting, if necessary, individual goals and indicators of investment activity in connection with changes in the external investment environment, the conditions of the investment market and internal conditions [7; 8; 9].

According to these functions, investment control is not only limited to internal control over investment activities and investment operations, but is an effective coordinating system to ensure the relationship between the formation of the information base, investment analysis, investment planning and internal investment control on the ground.

The long-term effective activity of the country in different sectors of the economy, ensuring economic growth and increasing competitiveness in the context of economic uncertainty is largely determined by the level of investment activity. At the present stage of the formation of market processes is the full use of planning mechanisms, coordination and control of real investments. This can be fully defined as the organization of the investment control system [10].

The next step of the study is to analyze the current state of investment attraction in Nikolaev.

According to the statistics department of the Nikolaev region, in 2019 the volume of direct foreign investments (equity) since the beginning of investing amounted 112.3 million dollars USA, which is 22.1% more than in 2017 (by 20.3 million dollars USA), and per capita amounted 227.7 dollars USA (Table 1).

Small investments have been made to agricultural enterprises, hotels and restaurants, financial activities, public utility and individual and health care organizations.

The amount of FDI attracted is not sufficient for the proper development of the city's economy and for the welfare of our community. There are number of obstacles at the local and state levels, which is a deterrent to investing in both Mykolayiv in particular and the state as a whole.

The next we are going to describe problems of attraction of investments to the city Nikolaev. The main obstacles to attracting investment are problems at both the state and local levels, such as:

1) at the local level:

- insufficient financial resources of the city impedes the implementation of programs and prevents the implementation of social projects required by the city (there are virtually no costs for research and design activities, expertise, preparation of feasibility studies, development of business plans, architectural and planning conceptual decisions);
- absence of territories of special regimes of economic activity;
- insufficient promotion of the investment potential of the city;
- low investment attractiveness of certain activities;
- lack of preferential incentives for potential investors;
- lack of support mechanism for a strategically important investor for the city;
- limited internal investment resources;

2) at the state level:

- state guarantees for investors are not secured;
- insufficient development of financial risk insurance mechanisms for potential investors;
- imperfect monetary policy, high cost of credit resources.

The purpose and objectives of the Investment Program in Nikolaev. The purpose of the City Program of Attraction of Domestic and Foreign Investments in Nikolaev for

Table 1

Foreign direct investment volumes to the Nikolaev region in 2016–2019

Indicators	Years			
	2016	2017	2018	2019
Foreign direct investment (FDI) with increasing year-end results, million dollars USA	67.3	76.8	92.0	112.3
in% to the previous year	...	114.1	119.8	122.1
Foreign direct investment per person, dollars USA	134.3	154.1	185.7	227.7
in% to the previous year	...	114.7	120.5	122.6

Source: Authors calculation according MkUkrstat (2020) [11]

Investments in 2019 came from 45 countries and the largest amount is in Cyprus – 27.6 million dollars USA (24.4% of total), the Netherlands – 25 million dollars USA (22.3%), Belgium – 10.5 million dollars USA (9.4%).

The 38.9 million dollars USA was directed at the industrial enterprise (34.6% of total volume), to transport and communications companies – 37.5 million dollars USA (33.4%), real estate companies – 17.6 million dollars USA (15.7%), at the enterprises of trade, repair of automobiles, household products and consumer goods – 12.2 million dollars USA (10.8%), construction companies – 5.3 million dollars USA (4.7%) [13].

the period up to 2017 (further – Program) is to create conditions for investment development of the city aimed at modernization of the economy and ensuring sustainable socio-economic development of the city.

One of the conditions for effective attraction of resources for investment should be the alignment of the investor's personal goals with the goals and objectives of the city's overall socio-economic program.

The investment process should be revitalized by stimulating investors, preparing promotional and presentation products, participating in international exhibitions, investment forums, holding seminars and

conferences, making stands for exhibitions, maximizing the use of the website with information on investment objects offered at the investment market, etc.

Tasks are:

- promoting the image of Nikolaev as an investor friendly territory;
- promoting the development of investment, innovation and entrepreneurial activity in the city Nikolaev and attracting domestic and foreign investments in the city;
- promoting the development of industrial and foreign economic activity of enterprises in Nikolaev;
- promotion of investment projects includes the investment passport of Nikolaev.

Development of ways of solving problems. In order to achieve the goals, it is proposed to take measures in the following areas:

- support of realization of investment and innovative projects included in the investment portfolio of the city Nikolaev;
- creation of a positive investment image of Nikolaev;
- creation of an electronic data bank for commercial real estate, land, unfinished construction and investment projects of the city;
- assistance in attracting technical assistance;
- promoting the creation of territories of special economic activity regimes.

The expected results of the Program are:

- creation of an attractive investment image of Nikolaev in Ukraine and abroad;
- intensifying the involvement of technical assistance through international organizations and their cooperation programs;
- improving the awareness of potential investors about the possibilities of investing in the city of Nikolaev;
- promotion of investment projects, etc.

It is also envisaged to create conditions for the organization of profitable enterprises, increase the production of industrial enterprises of the city, increase budget revenues, increase employment, create new jobs, raise the level of presentation of the investment potential of the city, and create a support system for the city investors and support of the most important investment projects at all stages of their implementation, ensure the development of investment infrastructure, to organize a system of increasing knowledge of civil servants in investment activity, etc.

The system of performance appraisal on the basis of investment control. The system for evaluating the effectiveness and efficiency of the Program is one of the key conditions for its successful implementation. The monitoring of the implementation of the investment policy will be carried out by establishing appropriate indicators and methods for calculating them. The investment policy monitoring system includes the following indicators (Table 2).

Coordination and monitoring of the implementation of the Program. The organization of implementation of the Program is entrusted to the Nikolaev mayor, deputy mayor, and executive bodies of the Nikolaev city council.

Managers of enterprises, institutions and organizations, entrepreneurs of the city are involved in the implementation of the Program as necessary. The Department of Economics and Investments of the Nikolaev City Council annually, by March 15 of the following reporting year, provides the Permanent Commission of the City Council on Entrepreneurship, Investments, Trade, Consumer Services and Consumer Protection with information on the implementation of the Program.

Висновки

Investment policy of local authorities of the region is carried out with the following tasks in mind:

- implementation of regional economic and social development policy;
- structural changes, as well as regional investment and innovation policies;
- analysis of the activity of state-owned objects, subordinated to the regional state administration, etc.

The long-term effective activity of the country in different sectors of the economy, ensuring economic growth and increasing competitiveness in the context of economic uncertainty is largely determined by the level of investment activity. At the present stage of the formation of market processes is the full use of mechanisms of planning, coordination and control of real investment. This can be fully defined as the organization of the investment control system [12].

It is recommended that the formation of an effective mechanism for investment provision not of individual economic objects or industries, but of balanced socio-economic and environmental development of the territory, which is consistent with market economic relations, should become a fundamental feature of the development of the territory for the coming years. Such a mechanism can be

Table 2.

Forecast indicators of annual growth of total FDI at the end of the forecast period in Nikolaev

Forecast year	Forecasted foreign investments on an increasing basis at the end of the forecast year, million dollars USA	Foreign direct investment, increasing at the end of the forecast year in% to the previous year
2019	144.33	...
2020	160.20	111.0
2021	177.82	111.0
2022	198.26	111.5
2023	222.05	112.0

Source: Authors calculation according MkUkrstat (2020), Ukrstat (2020), [11; 13]

formed on the basis of the development of the program of investment development of the region for the long term. In our opinion, the development of an investment development program should include the following stages: creating a coherent image of the region, identifying investment priorities, existing problems and formulating programmatic tasks, identifying incentive measures aimed at stimulating and supporting entrepreneurial interest, etc. In addition, focusing on territorial development priorities, economic entities can attract additional resources by preparing projects that are of interest to potential investors.

References.

1. Elton E.J. & Gruber M.J. Modern Portfolio Theory and Investment Analysis. 7-th ed. New York: New York University, 2014. 728 p.
2. Fabozzi F.J. Investment management. New Jersey: Prentice Hall, 2008. 837 p.
3. Frankova, S. Instruments for Innovation Support and Their Classification: an Example of Instruments used in European Countries. In Kovarova E., L.Melecky and M. Stanickova (ed). *Proceeding of the 3st International Conference on European Intergration 2016*. Ostrava: VSB-Technical University of Ostrava, 2016. pp. 649–655.
4. Hilorme T. & Karpenko, L. Innovative methods of performance evaluation of energy efficiency project. *Academy of Strategic Management Journal*. London, 2018. V. 17(2). Pp. 1–10. Scopus
5. Ilysheva N. & Krylova S. Accounting, Analysis and Strategic Management of Innovation Activity. Moscow: Finances & Statistics, 2014. 216 p.
6. Karpenko L. M. & Filyppova S. V. Strategic competitive analysis of innovative enterprises development: predictive validity. *Actual problems of the economy*. 2016. № 6 (180). P. 392–404. Scopus.
7. Karpenko L. Innovative Trends in the Process Modelling of International Strategies: Systematic of Fundamental Factor Models: *Proceedings of the 6th International Conference on Strategies, Models and Technologies of Economic Systems Management*. 2019. V. 95. Pp. 349–354.
8. Karpenko L. & Pashko P. Formation of the system of fair businesspractice of the company under conditions of corporate responsibility. *Academy of Strategic Management Journal*. London, 2019. V. 18 (2). p.1–8.; Scopus.
9. Voronzhak P. & Karpenko L. Base alternatives and the paradigm of impact investing development in the coordinates of globalization changes and euro integration. In: *Proceedings of the 4th International Conference on European Integration 2018*. Ostrava: VSB Technical University of Ostrava, 2018. Pp.659–668.
10. Lipkova L. Innovation Policy of the European Union. In Honova I., L. Melecky and M.Stanickova (ed).: *Proceeding of the 1st International Conference on European Integration 2012*. Ostrava: VSB-Technical University of Ostrava, 2012. Pp. 171–178.
11. MkUkrstat (2020). Statistics [online]. [cit.2020-04-09]. URL: <http://www.mk.ukrstat.gov.ua/>
12. Pearce John (2013). Strategic management: formulation, implementation and control, 8th ed. USA, New Jersey: Publications Office of the McGraw-Hill Companies, 2013.
13. Ukrstat (2020). Statistics [online]. [cit.2020-02-24]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/energ/en_bal/arh_2012.htm/

Pavlo Voronzhak

Associate professor of the Tax Policy Chair of the
University of the State Fiscal Service of Ukraine,
PhD in Economics, Docent, Irpin
ORCID ID: 0000-0001-9427-7905

RATIONALIZATION OF THE PROCESS OF ORGANIZATION OF STATE FINANCIAL CONTROL ON THE EFFICIENCY OF STATE BUDGET RESOURCES USING

Scientific research consists of the theoretical substantiation and development of practical recommendations for rationalization of the organization process of the state financial control based on the efficient use of state budget funds.

The purpose of the study is to study the processes of organization and conduct of state financial control of economic activity in Ukraine and at the regional level, substantiation of directions and practical recommendations based on the efficient of state budget resources using.

Applied aspects of the state financial control of economic activity are investigated on the basis of legislative and economic-legal support of activity of subjects of management, international and national requirements and standards concerning financial control. The scientific results and practical recommendations provided in the work provide an opportunity to improve the state financial control of economic activity in Ukraine and to substantiate directions and practical recommendations for improving its efficiency.

The author offers the conceptual vision of the process of forming a methodology for analyzing the effectiveness and efficiency of functioning of institutions of public financial control on the basis of compliance with high quality standards, in-depth study of the dynamics of performance indicators, as well as considering the need for full implementation by the institution of individual control functions.

The conducted analysis on the selected research issues provides the conceptual basis for the process modelling of the budgetary management mechanism in the economic security system coordinates; forms the platform for developing budget and tax mechanisms. The prospect of further research is to improve the issues of the mechanism of effective functioning of the budgetary sphere and the implementation of integrated management analysis.

Key words: budgetary mechanism; state budget; state financial control; state audit; state fiscal service; tax mechanism; budgetary management bodies.

Павло Воронжак

доцент кафедри податкової політики
Університету державної фіскальної служби України (м. Ірпінь), к.е.н., доцент
ORCID ID: 0000-0001-9427-7905

РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЕФЕКТИВНІСТЮ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Наукове дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо раціоналізації процесу організації державного фінансового контролю за ефективністю використання коштів державного бюджету.

Метою роботи є дослідження процесів організації та проведення державного фінансового контролю господарської діяльності в Україні та на регіональному рівні, обґрунтування напрямів і практичних рекомендацій щодо ефективності використання бюджетних коштів.

Прикладні аспекти державного фінансового контролю господарської діяльності досліджено на основі законодавчого та економіко-правового забезпечення діяльності суб'єктів господарювання, міжнародних та національних вимог і стандартів щодо фінансового контролю. Викладені у роботі наукові результати та практичні рекомендації надають можливість удосконалення проведення державного фінансового контролю господарської діяльності в Україні та обґрунтування напрямів і практичних рекомендацій щодо підвищення його ефективності. Автор пропонує концептуальне бачення процесу формування методології аналізу результативності та ефективності функціонування органів (інституцій) державного фінансового контролю на основі дотримання високих стандартів якості, поглибленого дослідження динаміки результатних показників, а також з огляду на необхідність повноцінної реалізації органом (інституцією) окремих функцій контролю.

Проведений аналіз за обраною проблематикою дослідження забезпечує концептуальною базою процесне моделювання механізму бюджетного управління в координатах системи економічної безпеки; формує платформу розбудови бюджетного та податкового механізмів. Перспективами подальших досліджень виступає вдосконалення питань щодо механізму ефективного функціонування бюджетної сфери та здійснення інтегрованого управлінського аналізу.

Ключові слова: бюджетний механізм; державний бюджет; державний фінансовий контроль; державний аудит; державна фіскальна служба; податковий механізм; органи управління бюджетом.

Постановка
проблеми

In the current conditions, when Ukraine actively pursues the policy of European integration, and there are constant changes of national legislation, in particular budget, tax and customs, it is extremely important to have an effective system of state financial control as an instrument of financial and economic policy. The results of public financial control should be the basis for making certain decisions in the sphere of state regulation of public financial and economic relations.

The urgency of the work is based on the statement that improving the efficiency of public finances management through the efficiency of using the state budget funds, which is crucial for restoring the growth of the Ukrainian economy, public welfare and European integration intentions of our country, requires constant improvement of theoretical and methodological and practical principles of organization financial control over the use and preservation of public financial resources, fixed assets and other assets are sufficient the integrity of accounting and the preparation of financial statements by economic entities of the public and communal sectors of the economy.

An important requirement to build a unified system of state financial control is to create in the country an effective automated information-analytical system based on modern information technologies, which is intended for collecting, storing, searching and issuing information about all control measures taken and their results, for systematization of control data and summarizing the conclusion.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Foundations and problems of administration of budget and tax processes are presented in the works of Andrushchenko V., Bazilevych V., Bondaruk T., Deriy V., Deyneki E., Ivanova L., Fedchenko T., Gritsak L., Gutsalenko L., Heits V., Hetmanets O., Karpenko L., Kuybida V., Kotsupatroho M., Kravchenko Y., Luninoy I., Oparina V., Protsun K., Symonenko V., Stefaniuk I., Shevchuk V., Skorby O., Voronzhak P. and other scientists. However, some issues, in particular, the institutional environment of the mechanism of state financial control at the level of local budgets, the mechanism of organization and procedure of conducting state financial control of economic activity in Ukraine, rationalization of the process of organization of state financial control based on the efficiency of use of state budget funds require further research. There is a need to improve and expand the study of these issues.

Мета

The purpose of the work is to study the processes of organization and conduct of state financial control of economic activity in Ukraine and at the regional level, substantiation of directions and practical recommendations based on the efficient of state budget resources using.

Виклад
основного
матеріалу

The main results of the study. One of the instruments of public administration that allows to accomplish these tasks and reduce the number of problematic issues related to the activity of public and communal sector institutions, in particular in the sphere of foreign economic activity, is the

state financial control, and in the part of local finances is the state audit of implementation the local budgets [1].

The objective need for state financial control of economic activity is caused by the fact that it is an instrument: at the macro level is improving the efficiency of the functioning of the economy, ensuring the circulation of financial resources in accordance with restrictive parameters, completeness of taxes and compulsory payments, blocking activities that threaten the national security, monopolizes the markets, aimed at organizing the state-banned production of goods and services, carries significant social threats that affect interests of large groups of citizens violates the legitimate interests of the state, economic operators and society in general; at the micro level is an ensuring compliance with the rules of accounting and financial reporting, social guarantees of employees and timely payment of wages, pricing and tariffs, etc. [2].

It is further considered appropriate to provide an interpretation of the category of the budgetary mechanism. According to the author, the budgetary mechanism is a complex of forms and methods of creation and use of financial resources for regulation and social and economic processes developed and legislated in the state.

Today, there are a number of views of economists in the economic literature regarding the interpretation of the categories of "budgetary mechanism" and "financial mechanism". The financial mechanism in the writings of leading Western scholars is not considered as a separate object, but the financial methods of influence on the state, enterprise and society are thoroughly studied. The budgetary mechanism has a component of budgetary norms and norms, the component of which is the rates of taxes, fees and non-tax payments. Therefore, the study of the tax mechanism, which is a significant component of the budgetary mechanism, is justified. Budget regulation can be described as a method of performing the functions of managing economic and social processes. Using them through the establishment of forms and methods of accumulation of financial resources and use, the state stimulates or localizes certain phenomena and processes.

In general, the budgetary mechanism is a basic scheme of practical use of budgetary resources in the economy of the state and their impact on the respective processes. However, the budgetary mechanism has its own differences in practical application at the state, economic or population levels [3].

According to the author, the budget mechanism is an integral part of the financial mechanism. As a component of the overall economic management system, the budgetary mechanism reveals the nature of the economic system as a whole. In quantitative and qualitative terms, the budgetary mechanism is determined by the amount of financial resources that are accumulated and expended at the appropriate levels of economic management, mobilization and utilization technology. Of great importance is the correctness of the chosen technology of these processes, namely the subject and object of mobilization and spending of financial resources, indicators, rates, norms, sanctions, benefits (all instruments of cash flow movement). There are two main functions in the budget mechanism: ensuring and regulating economic and social processes in the country.

Budget support is implemented through the use of budget financing methods, lending and so on. Each

of these methods has its own peculiarities of applying them in practice. Budget financing presumes a number of conditions for determining the amount of financing, the frequency of the transfer of funds, the rate of expenditure for a specific type of expenditure, etc. When lending, attention is paid to the terms of the loan. In order to fund appropriate activities or programs, forms of resource mobilization through taxes, fees and other payments should be worked out and legislated.

The next author is going to present the structure of the budget mechanism in the Fig. 1.

However, if it is a special element of state financial control (DFC), that is, control is the main and sole task of these institutions, and then the SFSU, SCSU, interdepartmental control and audit units perform control functions in parallel with other tasks assigned to them. The state financial support of local self-government encourages control over legal, expedient, economical, efficient and rational spending of budgetary funds and their proper accounting.

When researching the problems of forming the system of state financial control of economic activity, it is advisable

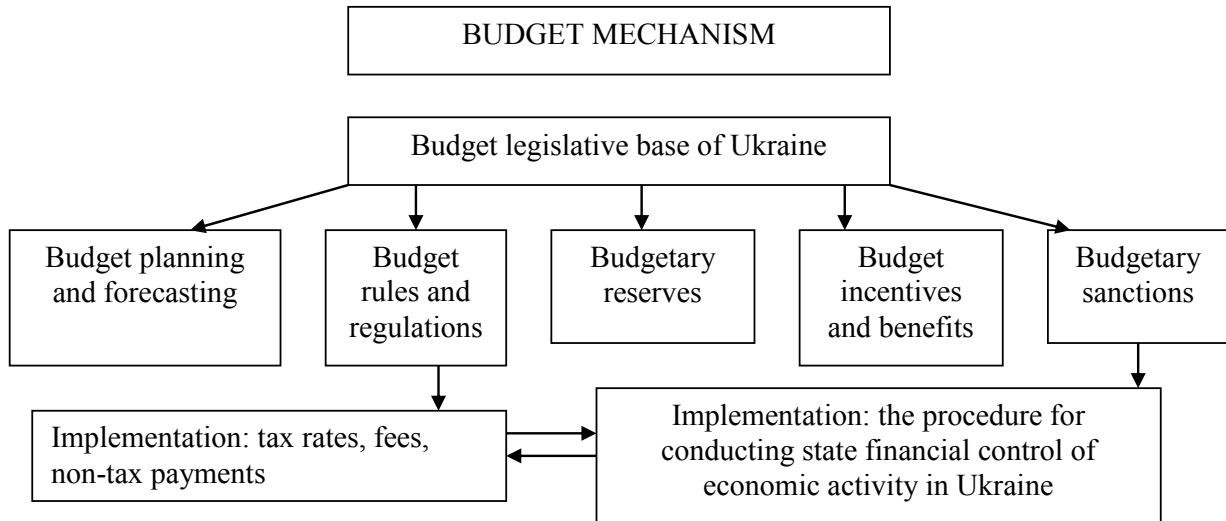


Fig. 1. Elemental structure of the budgetary mechanism Source: author's own development

In the conditions of market relations formation the state changes the type of activity in the social and economic sectors, which needs corresponding changes in the sphere of state financial control and audit. Such control is inherently internal the governmental control, because it is a constitutional obligation of the government related to its implementation of the State Budget Law and other laws of Ukraine. This control is an integral part of the process of executing the managerial functions entrusted to the government as the supreme executive structure [4; 5].

It is no accident that local self-government is carried out on the principle of the combination of local and state interests, because effective control at all stages. The budget process in relation to local budgets as a whole also ensures the proper implementation of the state budget.

At present, both local and local authorities, as well as public institutes, have been vested with controlling powers in the area of local budgets. A feature of financial control at the local level is the involvement of a large number of entities. It is believed that the separation of functions between these bodies, as well as their simultaneous focus on controlling local budgets, contributes to the increased use of funds for the intended purpose.

In addition to local governments, control over local budgets is exercised by the Ministry of Finance of Ukraine, the State Audit Service of Ukraine (SASU), the State Treasury Service of Ukraine (SCSU), the State Fiscal Service of Ukraine (SFSU) and other institutions of state executive power that control the use of local funds budgets, as well as state administrations to which oblast and district councils delegate their executive powers.

to separate and systematize the primary factors, which, in turn, determine the existence of a particular problem, and to suggest directions for solving them (Table 1).

The author considers that the following components should be fundamental in the formation of the system of state financial control: the totality of institutions of state financial control; the relationship between these institutions and public authorities; establishment of a hierarchy of control institutions; list of objects of control; definition of controlled entities; a list of tools (forms, methods, tools, etc.) that can be applied by specific control entities; rights, duties, responsibilities of subjects of control and objects under control.

The practical aspect of the work is the analysis of the effective indicators of the mechanism of state financial control of economic activity. Over the last ten years, the SASU has seen a gradual decrease in the number of audits, which is related to the implementation of a risk-oriented approach in the activities of the controlling body. The exception is 2014, in which there was a significant increase in the number of control measures carried out compared to 2013, which, in the author's opinion, was due to the influence of a political factor, due to the fact there was a change of power in Ukraine.

Along with the reduction in the number of audits, a large number of financial offenses and economic crimes with budgetary resources should be noted (Table 2). It should be noted that the largest number of entities under review in 2018 was checked by the DASU authorities in the Lviv region – 167 units. At the same time, financial violations were detected in 97% of such entities. The Odessa region showed a similar negative figure, second only to Chernovetsky region.

Directions for solving the main problems of building the system of public financial control

Problems	Directions of solving the problems
The need for scientific, information and technical support	Improvement of scientific developments in the field of financial control. Putting into practice the best domestic and foreign experience in the organization of state financial control in the context of globalization changes Development and implementation of modern IT projects. Digitization of the process of organization of the DFC
The need for modern mechanisms for assessing the efficiency and quality of public financial control	Improvement of modern research on the issues of efficiency of the state financial control. Systematization of performance indicators of public financial control. Development of methods for evaluating the efficiency and quality of public financial control.
Need for logistical and qualification staffing Improvement of qualified staffing of the system of state financial control.	Strengthening the logistical and financial support of the system.

Source: author's own development on basis of [6; 7; 8; 13]

Table 2

Structure of detected violations by DASU in 2011–2019

Indicator	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total amount of detected financial resources losses, UAH million:	35126.9	5407.7	3727.4	3689.1	7509.6	3870.6	2612.6	2281.2	2249.9
- underfunding of financial resources	2533.7	1519.1	813.6	1276.0	3159.4	790.5	1298.1	642.9	954.9
% of the total losses detected	7.2	28.1	21.8	34.6	42.1	20.4	49.7	28.2	42.4
- the amount of non-targeted spending	3067.8	261.1	112.4	128.6	160.5	82.1	163.4	81.1	65.5
% of the total losses detected	8.7	4.8	3.0	3.5	2.1	2.1	6.3	3.6	2.9
- the amount of illegal costs	25964.9	3024.1	2486.2	2067.9	3888.0	2737.2	1070.9	1533.1	1181.6
% of the total losses detected	73.9	55.9	66.7	56.1	51.8	70.7	41.0	67.2	52.5
- the amount of scarcity of resources	3560.3	603.2	315.1	216.4	301.5	260.6	80.2	24.1	47.9
% of the total losses detected	10.1	11.2	8.5	5.9	4.0	6.7	3.1	1.1	2.1

Source: compiled by author on basis of [14]

According to the results of the study of budgetary control in Ukraine, a classification of typical financial discipline violations was made, which are given in Table. 3.

The following are the results of state financial control in the Odessa region. Odessa region is a highly developed industrial region, whose industry plays a significant role in the structure of the national economic complex of Ukraine and the southern economic region. There are more than 400 large and medium-sized industrial enterprises in the region representing industry: petroleum refining, machine building, metallurgical and finished metal product manufacturing, chemical and petrochemical industry, light industry and other sectors. Also, important and distinguishing features of the region are: developed transport infrastructure, wide transit opportunities, developed agrarian sector, promising tourist complex, considerable scientific and educational potential.

In 2018, the Government and the DFC initiated many legislative changes aimed at improving the structure of the DFC, reducing the tax burden on business entities, improving the quality of taxpayers' service. Measures were taken to promote the electronic services of the DFC among the general population, and the first Mobile Payer Service Centre was presented, the main task of which is to assist taxpayers to the maximum extent in the areas related to the competence of the fiscal service. In cooperation with the Odessa Regional State Administration, a mobile application Legal Work was introduced, which helps to expose the facts of salary payment "in envelopes" and informal employment. The shadow economy continued to be actively combated with tax evasion schemes throughout the year. Also, control over the emergence and use of tax minimization schemes was ensured by tracing all chains of movement of goods

Classification of typical financial discipline violations

Classification mark	Content of violation
I. Budget Offenses	Losses resulting from the adoption of illegal management decisions. Use of funds in violation of budget legislation. Deduction of funds into accounts receivable. Irregularities related to improper accounting. Use of budget funds in violation of the Law of Ukraine "On Procurement of Goods, Works and Services for Public Funds". Planning and utilization of funds without proper justification. Budget offenses related to the placement and execution of a government order.
II. Inefficient use of budgetary funds	Inefficient use of funds as a result of unfounded management decisions. Inefficient use of funds due to lack of sound forecasting and planning. Inefficient use of funds by prolonged maintenance without use. Inefficient use of funds from foreign targeted loans. Inefficient use of funds for the activities of institutions, enterprises, organizations. Inefficient use of funds for research. Inefficient use of funds to purchase materials and equipment that have not been used for a long time.
III. Misuse of budget funds	Spending on non-budgetary goals. Financing of contingencies. Non-targeted spending of budgetary funds received in the form of a subvention. Financing of some items at the expense of other items of expenses. Allocation of budget funds to bank deposits. Acquisition of various assets for additional profit. Provision of charitable assistance to another legal entity at the expense of budgetary funds. Expenditure of budgetary funds in excess of established standards.

Source: systematized by author on basis of [3; 4; 10; 11]

to the end consumer. Thanks to the systematic fight against the shadow economy, it was possible to ensure an increase in budget revenues compared to the socio-economic development indices of the region. One of the priorities of the fiscal service is to intensify the dialogue with the business, following the strategic policy of the state, aimed at creating a favourable business climate, focusing on voluntary payment of taxes.

In the Table 4 the growth rates of macroeconomic indicators and tax payments in 2019 by the State Tax Administration of Odessa region are given in %.

In 2019, payments to the State Tax Administration controlled by the State Tax Service in Odessa region received 18135.2 million UAH in the Consolidated

Budget, which is 4069.4 million UAH which is more than in 2016 on the 28.9 percent. The next, 76268 million UAH was collected to the State budget, which is more than in 2016 on the 29.3 percent. Due to the fact of conscientious taxpayers and the coordinated work of the staff of the SFSU in the Odessa region, it was possible to successfully complete the 2019 budget year. To the local budgets the implementation of the SFSU indicator amounted 108.7%, over-planned revenues are 840.4 million UAH. In 2018, the tasks of SFSU about revenues to the General Fund of the State Budget was exceeded on the 15.5 million UAH, the level of fulfilment is 100.2 percent.

The basis of the financial base of local government institutions are local budgets, in the revenues of which the

Table 4

Growth rates of macroeconomic indicators and tax payments collection in 2019 by the State Tax Administration of Odessa region

Indicator	Macroeconomic growth rates, % /11 months 2019 up to 11 months 2018 /	Budget	Rate of increase of collection of tax payments, % /11 months 2019 up to 11 months 2018 /
Industrial production index	114.5	To the consolidated budget	128.9
Agricultural production index	100.0	To the state budget	129.3
Construction products index	140.3	To the local budget	128.7
Cargo turnover	105.8	The average growth rate in 2019 is: 29.0%	
Passenger turnover	97.3		
Retail turnover	113.7		
Consumer Price Index	113.3		

Source: calculated by author on basis of [12; 14]

central place belongs to taxes, fees and payments, which are ensured by the state fiscal service of Ukraine. The main sources of replenishment of local budgets in 2018 were: the personal income tax is 58%, the land payment is 18%, the single tax is 14% and the excise tax on sales by retail entities is 4%.

Different types of economic activity are represented in the region, but in 1997-2019 the region held positions by type of economy with a focus on services and trade. Among the economic activities in 2019, the main budget-forming industries in total revenues to the Consolidated Budget were transport and communications (16%), wholesale and retail trade (15% each), agriculture (13%). In 2018, the organization of tax and levy administration and other payments was high. The fulfilment of indicative indicators of receipt of payments on the main budget-forming taxes is ensured.

Висновки

The main goal of building the system of state financial control of economic activity is to ensure the legality and effectiveness of the financial activities of the state, national security of the state by protecting its financial interests, preventing the misuse and illegal use of public funds in the implementation of an unified financial, budget, monetary, tax, currency and investment policy. The rationalization of the organizing state financial control process and the efficient of using the state budget funds contribute to the development of the country's economy in the context of European integration processes.

Author believes that the use of the proposed theoretical and methodological approaches to assess the effectiveness of state financial control of economic activity will significantly increase the responsibility for the effectiveness of control and raise the efficiency of the activities of regulatory institutions to a new level. Summing up the analysis of the performance indicators of the institutions of state financial control of economic activity, it should be noted that despite the numerous control measures in respect of business entities of various forms of ownership, violations continue to have a systemic nature, due to: insufficient preliminary control; the absence of a system of proper current control of budgetary funds at all levels and state institutions that provide funding within the approved budgetary allocations for the safety of cash and material assets, their economical, rational and efficient spending, and compliance with the financial transactions; the lack of a methodology for determining the effectiveness of the use of financial resources, which should be based on an algorithm for calculating losses in case of excessive spending; the imperfection of the mechanism for allocating budget funds to business entities, which, in particular, should determine the full list of standardized forms of documents on the basis of which planning, accounting and reporting of the using these funds, etc.

The author offers the conceptual vision of the process of forming a methodology for analyzing the effectiveness and efficiency of the functioning of public financial control institutions on the basis of compliance with high quality standards, in-depth study of the dynamics of the original indicators, as well as taking into account the need for full implementation of the individual control functions institutions.

The main directions of further development of the state financial control system of economic activity are:

the formation of a single conceptual framework for the organization of state control of economic activity, taking into account modern conditions of Ukraine economic development; the creation of a single legal framework for the development of the state financial control system and legislative assignment to its subjects of functions for the implementation of state control of economic activity; the formation of new and improvement of existing procedures for state control of economic activity; improving methods of state financial control of economic activity; optimization of organizational structures of state financial control; improving the staffing of the state financial control system, creating a modern research and training base based on international standards; creation of information and communication infrastructure adequate to modern conditions; improvement of material, technical and financial support for the functioning of the state financial control system.

References:

1. Буряк П. Ю. Концептуальні та методичні основи аудиту ефективності. *Національна бібліотека України імені Вернадського*. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vldfa/2009_16/BurjakP.pdf.
2. Voronzhak P. & Karpenko L. Base alternatives and the paradigm of impact investing development in the coordinates of globalization changes and euro integration. In: *Proceedings of the 4th International Conference on European Integration 2018*. Ostrava: VSB Technical University of Ostrava, 2018. Pp.659–668.
3. Voronzhak P. & Karpenko L. (2017). Statement of Budgeting Management at Industrial Enterprises in Coordinates of the Financial and Economic Security System. *International Relations 2017: Current issues of world economy and politics: Conference proceedings 18th International Scientific Conference Smolenice Castle 30th November – 1st December 2017*. [Volume of Scientific Papers]. University of Economics in Bratislava, 2017.
4. Воронжак П. В. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування: практика застосування в Україні. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжн.уч. Одеса: ОРІДУ НАДУ*, 2018. С. 86–87.
5. Геєць В. М. Пріоритети соціально-економічного розвитку України та роль бюджетної стратегії в їх реалізації. *Наукові праці НДФІ*. 2006. Вип. 2. С. 3–6.
6. Дейнеко Є. В. Внутрішній контроль в умовах реформування системи державного фінансового контролю в Україні автореф. дис... канд. екон. наук. Харків, 2014. 20 с.
7. Данчевська І. Р. Організація та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів України. *Проблеми теорії та практики обліково-аналітичних наук: кол. монографія працівників і аспірантів кафедри обліку і аудиту ЛНУ ім. Івана Франка*. жов. 2016. С. 225–237.
8. Karpenko L. & Pashko P. Formation of the system of fair businesspractice of the company under conditions of corporate responsibility. *Academy of Strategic Management Journal*, London, 2019, V. 18 (2). Pp. 1–8.; Scopus. URL: <https://www.abacademies.org/articles/Formation-of-the-system-of-fair-business-practice-of-the-company-1939-6104-18-2-339.pdf>

9. Karpenko L., Zhylynska O., Zalizko V., Kukhta P., Vikulova A. Human development in the context of provision of the social safety of society. *Journal of Security and Sustainability*. Issues 8(4). Pp. 725–734. Scopus. URL: [https://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.4\(15\)](https://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.4(15))

10. Карпенко Л. М. Міжнародний досвід вдосконалення системи державного фінансового контролю в Україні: практика застосування. *Економічні перспективи підприємництва в Україні*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. Ірпінь: Університет ДФС України, 2018. Ч. 1. 321 с. Серія «Податкова та митна справа в Україні», т. 119. С. 136–138.

11. Karpenko L., Zhylynska O., Zalizko V., Gaidai T., & Kukhta P. Strategic management of entrepreneurship based on smart technologies. *Journal of Entrepreneurship Education*. 22(5). Scopus. URL: <https://www.abacademies.org/articles/Strategic-management-of-entrepreneurship-based-1528-2651-22-5-458.pdf>

12. Карпенко Л. М., Воронжак П. В. Оцінювання ефективності державного фінансового контролю господарської діяльності в Одеської області. *Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки*: збірник тез Податкового конгресу (м. Ірпінь, 12 грудня 2019 р.). Ірпінь: Університет ДФС України, 2019. 713 с. (Серія «Податкова та митна справа в Україні». Т. 141), с. 369–372

13. Шевчук В. О., Бондарук Т. Г., Мельничук Н.Ю. Механізм управління бюджетними ресурсами: проблеми та перспективи удосконалення. *Облік і фінанси*. 2016. №3 (73). С. 166–175

14. Звіти Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/237691.html>

Зіновій Коваль

доцент кафедри державознавства і права

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

ГУМОР ТА САТИРА ЯК МЕХАНІЗМИ СТІЙКОГО ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО ВПЛИВУ

Публікація присвячена дослідженню гумору та сатири як механізмів стійкого інформаційно-психологічного впливу, здатних пришвидшити навіть зміну еліт. Механізми інформаційно-психологічного впливу гумору та сатири – це механізми скритого підсвідомого управління. Особливо з такими механізмами слід бути обережними в умовах неоголошеної гібридної війни, не даючи можливості противнику, як відкрито так і завуальовано, їх використовувати.

Ключові слова: гумор; сатира; політична сатира; механізми стійкого інформаційно-психологічного впливу; інформаційно-психологічні прийоми; інформаційно-психологічна стійкість; механізм психологічного захисту.

Zinoviy Koval

Associate professor of the State Studies and Law Chair

of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine,

PhD of Public Administration

HUMOR AND SATIRE AS MECHANISMS FOR PERSISTENT INFORMATIONAL AND PSYCHOLOGICAL IMPACT

The publication is devoted to research of humor and satire as mechanisms for sustainable information-psychological impact that can even speed up the change of elites. Mechanisms of information-psychological impact of humor and satire are mechanisms for hidden subconscious control. Especially with such mechanisms should be careful in terms of hybrid undeclared war without any opportunity for adversary to use them – as openly and covertly

The purpose of the article. The aim of this publication is an attempt to analyze the humor and satire as mechanisms for sustainable information-psychological impact, especially in condition of hybrid undeclared war.

Allocation of previously unresolved parts of a common problem. Since Ukraine faced a wave of political satire that began to impact the choice of voters, the author offered to look at humor and satire as a mechanism for sustainable information-psychological impact, which is not always constructive.

Analysis of recent research and publications. This issue is partly dedicated in the publications of Ukrainian scientists – a N.T. Kraynikovoyi, D. Sosha, G. Zhulenska, V. Gnatyuk, A. Nelyuba; and foreign ones – professors Zhjaneta Ozolin, Ivars Austers and Dr. Jurgis Skiltersa, V. Shenderovich.

Formulation of the problem in general. In the Information Age were activated mechanisms of information-psychological impact of humor and satire as mechanisms for covert, unconscious, but effective control. In terms of hybrid undeclared war Ukraine faced a wave of political satire which is usually non-constructive. Hidden control mechanisms of humor and satire are still insufficiently studied and strategies for countering are not worked out yet.

Key words: humor; satire; political satire; mechanisms for sustainable information-psychological impact; information-psychological techniques; information-psychological stability; mechanisms of psychological defense.

Мета

Метою даної публікації є спроба аналізу гумору та сатири як механізмів стійкого інформаційно-психологічного впливу, особливо в умовах неоголошеної гібридної війни

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми

Оскільки Україну накрила хвиля політичної сатири, що стала впливати на вибір виборців, то автором запропоновано погляд на гумор та сатиру як на механізми стійкого інформаційно-психологічного впливу не завжди конструктивного плану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Даній проблематиці частково присвячено публікації українських науковців та публіцистів Н. Т. Крайнікової, Д. Соша, Г. Жуленка, В. Гнатюка, А. Нелюба, а також закордонних - професорів Жанета Озоліна, Іварса

Аустерса та доктора Юргіса Скілтерса, В. Шендеровича.

Постановка проблеми

В інформаційну епоху активізувались механізми інформаційно-психологічного впливу гумору та сатири як механізми скритого, але ефективного підсвідомого управління. В умовах неоголошеної гібридної війни проти України її накрила хвиля політичної сатири, як правило, не конструктивного плану. Скріті управлінські механізми гумору та сатири все ще вивчені недостатньо, не напрацьовано стратегій щодо протистояння їх деструктивному впливу.

Виклад основного матеріалу

Гумор і сатира – два різновиди комічного у нашому далеко не комічному світі. Є сміх веселий, добрий, і його називають гумором, але ж крім

© Коваль З. В., 2020.

веселого, добродушного сміху, є сміх злий, гнівний. Називається він сатирою. Гумор не має на меті засудити людські пороки. Його завдання – продемонструвати добродушність – глузливе ставлення до різного роду безглуздостей, викликати посмішку, принести задоволення. Гумор – це інтелектуальна здатність вбачати в предметах та діях людей смішне, комічне; доброзичливо-глузливе ставлення до кого-небудь, спрямоване на викриття недоліків, але не на їх засудження; психологічний стан та відповідний емоційний настрій людини. Основними формами гумору виступають дотепність, гра слів, абсурдність ситуації, анекдоти, жарти, тролінг, каламбури тощо. Гумор не володіє оціночною функцією, він доброзичливо-глузливий, що викриває людські пороки, роблячи їх смішними. Жарт – це якась одноразова історія, а тролінг – більш довга протяжна історія одного й того ж жарту. У тій же обомі гумору знаходяться й пранкери як визнані королі телефонних жартів та розіграшів. Правда, телефонні розіграші чинних політиків та урядовців можуть мати непередбачені наслідки.

Словник іншомовних слів за редакцією член-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука визначає сатиру від латинського – *satira* (*satura*), що у буквальному розумінні – суміш, усяка всячина, як специфічну форму, художнього відображення дійсності, яка полягає в різкому осудливому осміюванні негативного [11]. Тлумачний словник сучасної української мови характеризує сатиру як викриття, розвінчування когось, чогось [14].

Отже, сатира – різко викривальний комедійний жанр, який використовує сміх як засіб колективної критики, гострого сприйняття проблем суспільства, держави, війни. У сатири більш виражена політична складова, у порівнянні з гумором. Основними формами сатири виступають: іронія, як приховане кепкування, уживання слів в оберненому значенні; сарказм, як форма глузування над людиною, організацією, державою; гротеск, як свідоме перебільшення; комізм, як сміх-заперечення, сміх-осуд, сміх-покарання; пародія; сатиричні малюнки, карикатури тощо. Сатира, як різновид комічного, різко та осудливо викриває пороки й активно впливає на формування суспільної свідомості, підвищуючи, або понижуючи її психологічну стійкість. Вона є виразом неприязні, грубості, образливості тому активно, особливо в інформаційну епоху, використовується не тільки у мистецтві, а й у публіцистиці, в політиці.

Характерною особливістю сатиричної публіцистики є її традиційна система інформаційно-психологічних прийомів: іронія; демонстрація хвалькуватості; виправдання; удавання; протиставлення двох явищ; залучення лайок і кпин; показ об'єкта сміху в різних ситуаціях; уподібнення умовного образу за певною подібністю із сатиричним типом; гіпербола й літота; використання епітетів, порівнянь, метафор; гра слів; уживання в одному лексичному потоці слів і виразів, що відносяться до різних лексичних пластів або до різних стилів; використання модальних слів і граматичних форм, що позначають сміх та іронію. Сатирична публіцистика представлена системою спеціальних жанрів, проте сьогодні все ще немає однастайних поглядів журналістико знавців стосовно їхньої диференціації. Провідними жанрами сатиричної публіцистики все ж таки визнають фейлетон, памфлет, епіграма, пародія [12].

Сатирик сьогодні – це впливова фігура саме в полі-

тичному сенсі, адже він, сміючись із влади, критикуючи її, формує настрої виборців, тому в закритих суспільствах сатириків не пускають на телеекрани і навіть переслідують. Сатира відома з давніх часів. Це слово латинського походження і означає буквально «всяка всячина», «суміш». Сатира – це нещадне викриття. Недарма існує вислів «бич сатири». Сатира в літературі та в політиці випинає і перебільшує людські пороки до такої міри, що вони стають смішними, а їх носії втрачають свій позитивний імідж та отримують прогресуючий негативний. Для сатири характерно відкрите вираження неприязні, груба, а подеколи й образлива лексика, що має намір загострити оцінки. Саме сатира пишно використовується у спеціальній пропаганді не залежно від того в якій формі вона б не застосовувалась. Сатира – дієва зброя. Особливо в умовах гібридної війни, коли залучено інформаційний арсенал. Сучасна сатира знаходить вираження не тільки в літературі та публіцистиці, а й на театральній сцені, в естрадних номерах розмовного жанру, в міському та студентському фольклорі.

Гумор та сатира були і є перевіреними засобами у боротьбі будь-якого народу за свою незалежність, самоідентифікацію, справедливість та суспільну мораль. Головне, щоб вони належали своєму народу, а не чужому, котрий буде їх використовувати для приниження свого конкурента. Гумор та сатира можуть бути як суто народними, так і літературними, публіцистичними та сценічними. В наш час, завдяки Інтернету та телебаченню гумор і сатира перекочували на сцену, де з політичних позицій приймають участь у політичних розбірках, здійснюючи свій потужний інформаційно-психологічний вплив на мільйони глядачів.

Гумор зміцнює механізми інформаційно-психологічної стійкості, сатира частіше їх руйнує. Сатира виступає як засобом, так і індикатором суспільно-політичної ситуації та готовності до змін. Наприклад, анекдоти виникають як реакція і як рефлекс. Гумор допомагає пережити негаразди, а сатира дає вихід агресії, виступає як інформаційно-психологічна зброя. Лише вільні люди можуть по доброму посміятися над собою, адже сміх це не тільки застільні розмови та побутові комічні випадки, це ще й психологічний щит від агресії, і дотепна сатирична зброя. Як говорила Леся Українка: «щоб не плакати, я сміялася». Взагалі, особливістю українського народного гумору є любов до людей, шанобливе ставлення до них. В українському гуморі злість, зависть та інші негативні психологічні почуття займають маргінальне становище й проявляються рідше як виняток.

Імперії, як правило, над собою не сміються, вони воліють сміятися над своїми національними меншинами, принижуючи їх природу та гідність. А сатира, як правило, побудована таким чином, що сміятися їй доречно над сильними, а не над слабкими, інакше глядач, або читач одразу відчужує, що це – несправжнє. Якщо людина сміється сама над собою, то образити її набагато складніше. Кажуть, що люди, які вміють дотепно жартувати – це справжні психотерапевти та природжені керівники. Бомарше писав, що поспішав засміятися, щоб не заплакати. Він називав гумор кращим амортизатором, рятівним колом на хвилях життя, а іронію і самоіронію – найкращою формою подолання земної гравітації, технікою безпеки буття.

Психологи твердять, що здоровий гумор – це меха-

нізм психологічного захисту, адже вдалий жарт знецінює небезпеку й нівелює страх. Колишній політв'язень Роман Сущенко стверджує, що весь час тримався завдяки здоровому гумору на межі сарказму [13].

Мета будь-якої деструктивної пропаганди – створення параноїдального настрою суспільства. Саме після цього суспільство стає більш пластичним будь-яким психологічним маніпуляціям. Тому гумор та сатира повинні бути зрівноваженими своїм національним характером і не попадати в полон гумористів та сатириків чужих держав, особливо в умовах гібридної війни, гострих протиріч між державою та чужими їй по духу олігархами. Такі чужі й наступальні гумор і сатира називаються гумор-експансією. Вони – вбивчо отруйні і їх не можна допускати в національний інформаційний простір, а тим більше тиражувати, адже з інфекційною епідемією потім боротися дуже важко. Отруйні гумор та сатира – заразні та здатні викликати масовий психологічний транс, параноїдальні настрої. Це явище давно відоме у людській історії, коли цілі натовпи людей, окрім своєї волі, реготали та танцювали по декілька днів і навіть тижнів підряд з летальними фіналами.

В Україні останнім часом склалась ситуація, коли вакуум державницької й усім зрозумілої ідеології, заповнюється чужим гумором і сатирою, які зневажливо відносяться до українців та їх держави. Брак державницької ідеології, вважає професор Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя, Богдан Андрушків істотно впливає на формування патріотичних показників розвитку молоді, громадян позбавлено оптимізму й перспективи. Науковці стверджують, що в державі, де немає ідеологічної роботи, кількість самогубств на 30% більша, ніж у країнах, де люди мають надію на краще майбутнє [2].

При загостренні взаємовідносин влади та суспільства, суспільство, як правило, спочатку відповідає владі сміхом. Влада, якщо там не дурні, сприймає це як індикатор загального стану і розуміє, що поява того, чи іншого анекдоту про неї – симптоматика, значить, треба щось міняти. З певного моменту вдалий анекдот, слівце, карикатура можуть стати вже детонатором змін. Сатира – потужний механізм, проти якого немає зброї. Можна купити суди, обгородитися ОМОНОм, але влучний жарт знайде свою ціль. Сміх безпомилково знаходить найуразливіші точки у об'єкта впливу [16]. Саме так вважає сатирик Віктор Шендерович.

Сатира відноситься до комедійного жанру, різко викривального і висміює порочні вчинки, низькі спонування, потворні прояви соціальних конфліктів. На відміну від гумору, сатира активно використовує сміх як засіб колективної критики. Через її призму гостріше сприймаються проблеми суспільства і державної системи. Комізм у сатиричних творах набуває нового значення: він викликає сміх – заперечення, сміх – осуд і сміх – покарання.

Таким чином, різниця між сатирою і гумором полягає в наступному: гумор є видом комічного, що не володіє оціночною функцією. Сатира різко викриває пороки і активно впливає на формування суспільної свідомості. Гумористичні прийоми будуються на грі слів і абсурдності ситуацій. Сатира використовує елементи гротеску і карикатурного зображення. Гумор найчастіше виражається в добродушно-глузливому жарті. У сатирі відбивається активна викривальна позиція, по-

силена гнівним сміхом. Гумор універсальний. Сатира використовується переважно в жанрах художньої літератури, драматургії, публіцистики [3].

У сатири об'єкт висміювання часто малюється у перебільшено смішному вигляді. Іронія як приховане кепкування, уживання слова в оберненому, протилежному значенні має двояку природу. Вона може бути доброзичливою, сумною, злою, дошкульною. Дошкульна, гнівна іронія близька до сарказму. Сарказм – глузування над людиною, державою, діяльністю організацій, що ґрунтується на почутті переваги мовця над тим, про що він говорить. Буває їдким, викривальним, гірким [9].

В інформаційну епоху більш гостро та рельєфно повстало питання недолугої сатири і гумору, що межує з національними образами. В Україні це проявляється тоді, коли олігархічні ЗМІ цілодобово транслюють гумор і сатиру через образи недоумкуватих, обмежених й суржикомовних героїв, які самі себе не поважають і замість гумору глумляться над собою. Теплі та олігофрени – це завжди любимі герої наших недругів, а тому ними не повинен бути заповнений український телевізійний контент [5].

Однак при створенні гумористичного медіа контенту постає питання, як розповідати про важке і де межа смішного – вважає Тетяна Крайнікова, доктор наук із соціальних комунікацій, доцент кафедри видавничої справи та редагування Інституту журналістики КНУ ім. Тараса Шевченка. Нині людям теж потрібно позбавлятися важкого тягара пережитого через сміх. Але професійні медіа повинні бути більш поміркованими й усвідомлювати: в актуальному українському медіа-просторі (в тому числі через подібні образи) маятник емоційних оцінок розхитаний максимально. Суспільство поляризоване. Тож виникає питання: як його примирити? Що стосується подачі гумористичного медіаконтенту, то відповідь сконденсована в народному прислів'ї: вмій пожартувати, та знай, коли перестати. У гумористичних медіапродуктах нині потрібно більше фактів та аргументів – не голосливих кепкувань, а спонукання через споглядання смішного й нічого замислитися над реаліями і ймовірними наслідками. Якісні медіапродукти, власне сатиричного плану чи базовані на прийомах гумору й сатири, нині дуже перспективні. Їхні необхідні параметри – зануреність у потік життя, вміння бачити абсурдне й негідне, аргументовано й чітко вказувати на нього як громадянам, так і відповідальним за ці реалії на всіх владних рівнях. Через такі медіапродукти ЗМІ здійснюватимуть функцію громадського контролю і модеруватимуть суспільну дискусію. Народу потрібний сміх. Багато сказано й написано про сміхотерапію, її цілюще значення для людської психіки, здатність знімати стрес, відновлювати душевні сили, інтерес до життя. Але сміх не повинен розділяти й озлоблювати. Сатиричні образи не повинні породжувати образи, а спричинюватися до розуміння реалій і критичного бачення подій [8].

Сатира з сарказмом найчастіше використовуються у публіцистиці з метою приниження своїх опонентів, накидання їм крайнє негативного образу. У гібридній війні одним з головних завдань є боротьба за розум громадян. Для цього використовуються різні інструменти від поширення максимально емоційної дезінформації до більш тонкої роботи за допомогою підготовлених екс-

пертів та маніпуляції зі статистичними даними. Втім існує і ще один тип інформації, який поки що залишався без певної уваги, але також є інструментом стратегічних комунікацій. Це гумор та політична сатира.

Нещодавно Центр стратегічних комунікацій НАТО оприлюднив дослідження *Stratcom laughs. In search of analytical framework*, в якому було проаналізовано новітні прийоми та механізми російської пропаганди. Дослідження проведено на замовлення Міністерства оборони Латвії колективом вчених, серед яких зокрема професори Жанета Озоліна, Іварс Аустерс та доктор Юріс Скільтерс.

На думку професора Жанета Озоліна, замість виключно розважальної ролі, гумор стає більш потужним, складним та багатовекторним джерелом психологічного впливу. За даними дослідження завдяки менш серйозній формі з допомогою жартів можна ефективно передавати важливу, часто суперечливу і навіть образливу інформацію. Часто саме з використанням елементів гумору певна інформація набуває властивості «вірусної» і розповсюджується значно швидше. Разом з тим, додавання жартів створює багатозначні конструкції, які залишають місце для маневру під час дискусії, особливо коли звичайна мова та серйозні аргументи не працюють. Крім того, розуміння та сприйняття жартів створює умови для формування певних соціальних спільнот. А гумор в цьому сенсі грає роль своєрідного маркера належності до цих угруповань, системи розпізнавання «свій-чужий». Автори звертають увагу на те, що така форма передачі інформації значною мірою залежить від наявного інформаційного середовища, спираючись на традиції, освіту, виховання та культуру, більше ніж звичайні новини [1].

Новий тренд: Україну накрила хвиля політсатири – продукти з таким ухилом стають все більш затребуваними як на ТБ, так і в мережі. Гумор став захисною реакцією українців на згортання демократії і руйнування зв'язків між владою і суспільством. Політичний гумор затребуваний, перш за все, серед освіченої частини суспільства – у жителів великих міст і молоді. Саме для цих прогресивних категорій населення фотожаби і політичні жарти стали віддушиною в умовах скорочення громадянських свобод [7].

Гумор та сатира здійснюють і комунікаційну функцію народу з владою, тому саме на цей комунікативний механізм влада зобов'язана вірно та тонко реагувати. Професор Г. Почепцов визначає комунікацію як процеси перекодування вербальної в невербальну і невербальної у вербальну сфери [10].

У філософському енциклопедичному словнику пропонується розглядати комунікацію в широкому сенсі як термін, що окреслює людську взаємодію у світі [15]. Комунікативний вплив є нічим іншим, як психологічним впливом одного комунікатора на іншого з метою зміни його поведінки [4].

Журналіст Наталя Іщенко вважає, що «Головні підсумки політичного року 2019 – телесеріали та гумористичне шоу перемогли класичні методи передвиборчих комунікацій. Для ЗМІ «серіалізація» та «шоувізація» політики означає необхідність прямої конкуренції традиційної журналістики з художніми або напівхудожніми жанрами» [6]. Тобто, гумор та політична сатира стали не просто ефективним та стійким засобом інформаційно-психологічного впливу, а й свого роду комунікаторами між суб'єктами впливу та їх об'єктами.

Висновки

В інформаційну епоху інформаційно-психологічний вплив упакований в гумор та сатиру здатен реалізувати кардинальні соціально-політичні зміни, не вдаючись до класичних революційних методів. Гумор та сатира були і є перевіреними засобами у боротьбі будь-якого народу за свою незалежність, самоідентифікацію, справедливість та суспільну мораль. Головне, щоб вони належали своєму народу, а не чужому, котрий буде їх використовувати для приниження свого конкурента. Особливо сатиру не можна повністю віддавати в руки опонентів. Національна еліта повинна мати у своєму складі талановитих гумористів та сатириків, які покликані бути дзеркалом щодо політичної діяльності еліти.

Нині Україну накрила хвиля політичної сатири, що все ширше використовується в боротьбі, перш за все, олігархів як за своє місце під сонцем, так і проти самої України. Сатиричні продукти стають все більш затребуваними як на ТБ, так і в мережі. Сатирик сьогодні – це впливова фігура саме в політичному сенсі, адже він, сміючись із влади і над владою, критикує її, формує стійкі настрої виборців, реалізує й управлінську функцію.

Різниця між сатирою і гумором полягає в тому, що гумор є видом комічного, і не володіє оціночною функцією. Сатира ж різко викриває пороки і активно впливає на формування суспільної свідомості. Сатира – потужний механізм стійкого інформаційно-психологічного впливу, проти якого немає іншої зброї, окрім самої сатири. Прийомами сатири пришвидшуються навіть процеси зміни еліт.

Гумор та сатира здійснюють і комунікаційну функцію народу з владою, приймають активну участь у передвиборчих комунікаціях. Саме на цей комунікативний механізм влада зобов'язана вірно та тонко реагувати. Здоровий гумор – це механізм психологічного захисту, адже вдалий жарт знецінює небезпеку й нівелює страх.

В інформаційну епоху гостро повстало питання недолугої сатири та гумору, що межує з національними образами та приниженнями. Сміх не повинен розділяти й озлоблювати, сатиричні образи – породжувати образи, а спричинюватися до розуміння реальності і критичного бачення подій.

Механізми інформаційно-психологічного впливу гумору та сатири – це механізми стійкого скритого підсвідомого управління. Особливо з такими механізмами слід бути обережними в умовах неоголошеної гібридної війни, не даючи можливості противнику, як відкрито так і завуальовано, їх використовувати.

Література:

1. «Смішна» зброя. Гумор на службі кремлівських пропагандистів URL: <http://tyzhden.ua/World/191329>
2. Андрушків Б. Щоб запобігти негативу хибної інформації. Урядовий Кур'єр. 16.10.2019 р. С. 3.
3. Гнатюк А. Різниця між сатирою та гумором. URL: <http://tyzhden.ua/World/191329> Режим доступу: <https://dovidka.biz.ua/riznitsya-mizh-satira-ta-gumor/>
4. Денисюк С. Комунікація: навч. посіб. Вінниця: ВНТУ, 2015. 102 с.
5. Жуленко Г. То над ким сміємося? Пригоди дуренького Віталіка зовсім не безвинні, як це здається. Урядовий Кур'єр. 25.04.2015 р. С. 7.

6. Іщенко Н. Шоу та імітація vs свобода та вплив. Негативні та позитивні медіапідсумки 2019 року. День. №238-239. 27-28.12.2019 р. С. 25–28.
7. Корреспондент: Вони сміялися за батьківщину. Політична сатира в Україні набула надзвичайної популярності. URL: <https://ua.korrespondent.net/journal/1488551-korrespondent-voni-smiyalisya-za-batkivshchinu-politichna-satira-v-ukrayini-nabula-adzvichajnoyi-populyarn>.
8. Крайнікова Т. Образно чи образливо? Про гумор у ЗМІ. URL: https://ms.detector.media/authors_view/obrazno_chi_obrazливо_pro_gumor_u_zmi/ 03 лютого 2016.
9. Нелюба А. Словник школяра: літературознавство. URL: <https://promovu.in.ua/humuristic/>
10. Почепцов Г. Теория коммуникации. Київ: Ваклер, 2001. 656 с.
11. Словник іншомовних слів; за редакцією член-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука. Київ, 1975. С. 601.
12. Соша Д. Висвітлення актуальних проблем українського суспільства в сатиричній публіцистиці на зламі століть. Полтава: ОЦЕВУМ, 2019. 36 с.
13. Сущенко Р. Тримався завдяки здоровому гумору на межі сарказму. Український тиждень. №40 (620). 04-10.2019 р. С. 18–19.
14. Тлумачний словник сучасної української мови; уклад. І. М. Забіяка. Київ: Арій, 2007. С. 406.
15. Філософський енциклопедичний словник. НАН України, Ін-т філософії імені Г. СЧ. Сковороди; редкол.: В. І. Шинкарук (годова) та ін. Київ: Абрис, 2002. VI. 742 с.
16. Шендерович В. Жарт безпомилково знаходить найуразливішу точку у владі. Високий замок. 27.09.03.10.2012. С. 10.

Світлана Левон

головний спеціаліст відділу моніторингу та контролю якості аудитів департаменту стратегічного розвитку та методології Рахункової палати, аспірант кафедри економічної політики та врядування НАДУ при Президентові України

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню інструментарію забезпечення транспарентності електронних публічних закупівель. Встановлено, що одним із таких інструментів забезпечення транспарентності електронних публічних закупівель в Україні є інформаційно-телекомунікаційна система «ProZorro». Обґрунтовано, що інформаційні джерела та аналітичні інструменти у сфері публічних закупівель, висвітлені в статті, дають можливість здійснювати аналіз закупівель в електронній системі в режимі реального часу та відображати інформацію про оголошені закупівлі, замовників, учасників, скарги та укладені договори. Проаналізовано підвищення рівня прозорості і доступності системи закупівель, здійснено аналіз переваг та ризиків використання електронних публічних закупівель після впровадження системи ProZorro. Виявлено системні проблеми під час здійснення закупівель та запропоновано напрями щодо вдосконалення системи публічних електронних закупівель в Україні, як одного з елементу забезпечення транспарентності.

Ключові слова: публічні електронні закупівлі; система ProZorro; інструментарій електронних публічних закупівель; транспарентність у сфері публічних закупівель.

Svitlana Levon

Chief specialist of the Audit and Quality Control Section of the Strategic Development and Methodology Department of the Accounting Chamber, PhD student of Economic Policy and Governance Chair of the NAPA under the President of Ukraine

TOOLS FOR PROVIDING THE TRANSPARENCY OF ELECTRONIC PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

The problem is presented in general terms and its connection with important scientific and practical tasks. The e-procurement system is considered to be a tool that increases accountability and transparency in public administration, reduces corruption in procurement, and improves the business climate in the country. In Ukraine, the public e-procurement system was implemented in 2016 with the assistance of Transparency International Ukraine. The creation of such a system was carried out to save budgetary funds and promote fair competition among bidders for public funds, as envisaged by the strategy of reforming the public procurement system («road map») by 2022. Research related to the work in the field of public electronic procurement, their tools are relevant and important for updating this system, correcting its shortcomings and adding new modules that are needed in the procurement system in Ukraine.

Analysis of recent publications on the problematic and identification of previously unsettled parts of the general problem. Recently, many national scholars have addressed the problems of electronic public procurement. Despite the large number of scientific publications and articles on electronic procurement in general, and the ProZorro system in particular, scholars have not paid attention to the scientific study of public procurement analytics tools, although it is precisely those tools that are mechanisms to counteract and prevent corruption that are open to corruption. transparent and accountable functioning of the entire public procurement system.

Formulating the goals of the article. In view of this, the purpose of the article is to analyze the current ProZorro system and its analytical tools and to make strategically important decisions to further improve the transparency of public e-procurement in Ukraine.

Presentation of the main results and their justification. The article is devoted to the study of tools for ensuring transparency of electronic public procurement. It is established that one of such tools for ensuring transparency of electronic public procurement in Ukraine is the ProZorro information and telecommunication system. The increase of transparency and accessibility of the procurement system is analyzed, the advantages and risks of using electronic public procurement after the implementation of ProZorro are analyzed. Systemic issues during procurement are identified and directions for improving the public e-procurement system in Ukraine as one of the elements of transparency are proposed. The analysis of such information sources and analytical tools in the field of public procurement, which help to analyze and monitor procurement and their participants as: information resource of the Authorized body, web portal of the Authorized body, transparent infobox, constructor of non-price criteria ZO BI, procurement improvement tools of the Kyiv School of Economics, Anti-Corruption Monitor site and others. These tools are found to be based on openness and transparency, enable the analysis of purchases in the electronic system and allow real-time display of information about announced procurement, customers, participants, complaints and contracts.

Conclusions and perspectives of further researches. In the course of the study of the toolkit for ensuring transparency of electronic public procurement in Ukraine, we came to the following conclusions. The e-procurement system is considered to be a tool that increases accountability and transparency in public administration, reduces corruption during the procurement

© Левон С. Б., 2020.

process, and improves the business climate in the country. According to the results of the study, one of such tools for ensuring transparency of electronic public procurement in Ukraine is the ProZorro information and telecommunication system. However, the survey showed that the level of electronic public procurement system currently in place in Ukraine is insufficient to ensure transparency. A number of shortcomings have been identified that have a direct impact on the transparency of the procurement process. These include issues with mailing and stakeholder notifications about open tenders, lack of a well-established filtering system, analysis of the relevance of filtered ads, and streamlining of additional filtering procedures (such as cost or region).

Strategically important areas that will allow us to further improve the public procurement transparency toolkit, we see the following:

- implementation of the E-Contracts project. This tool will integrate and automate the processes of three state systems: the State Treasury, the Ministry of Finance (E-data-Spending - budget expenditures); Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture (ProZorro). E-Contracts will help streamline the contracting process at all stages, from initiation to reporting and fully translate all ProZorro contracts that we see in the Treasury into a complete electronic form;

- introduction of the project «Non-price criteria in public procurement». This project will involve the creation of a convenient electronic tool for the creation of non-price criteria, which will contain specific parameters of non-price criteria for the selected list of goods of different categories, which will most often be procured by the contracting authorities, and recommendations for their application for the evaluation of tenders.

Key words: public e-procurement; the ProZorro system; electronic public procurement tools; transparency in public procurement.

Постановка проблеми

Система електронних публічних закупівель вважається інструментом, що підвищує підзвітність та прозорість у сфері публічного управління, зменшує рівень корупції під час здійснення закупівель та поліпшує бізнес-клімат в державі. В Україні систему публічних електронних закупівель було впроваджено в 2016 р. за сприяння громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна» [1]. Створення такої системи здійснювалося для економії бюджетних коштів та сприяння добросовісній конкуренції серед учасників тендерних закупівель за державні кошти, як це передбачено стратегією реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») до 2022 р. [2]. Проведення закупівель завжди гостро обговорювалося широким загалом, і в останній час увага до проблем електронних публічних закупівель тільки зростає. Не в останню чергу така ситуація пов'язана з конкретними недоліками, що ставлять під сумнів прозорість і відсутність корупційного складника в процесі закупівель. Упровадження системи здійснювалося в тестовому режимі, як пілотний проект, що дало змогу проігнорувати значні ризики. А сформовані корупційні схеми досить важко подолати навіть імплементуючи, здавалося б, абсолютно прозорі інструменти впливу.

Отже, дослідження, що пов'язані з роботою у сфері публічних електронних закупівель, їх інструментарію є актуальними та важливими для оновлення цієї системи, виправлення її недоліків та додавання нових модулів, що необхідні в системі закупівель в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Останнім часом до висвітлення проблем здійснення електронних публічних закупівель зверталися багато вітчизняних науковців. Зокрема, модернізація державних закупівель за допомогою електронної системи, особливості її функціонування та досвід впровадження є предметом дослідження: Акімової Л. М. [3], Міняйло О. І. [4], команди аналітиків українського представництва міжнародної антикорупційної організації Transparency International [1], громадської організації «Центр протидії корупції» [5], Centre of excellence in procurement in Kyiv School of Economics [6] та іншими.

Попри велику кількість наукових робіт та статей, що присвячені електронним закупівлям в цілому, та системі «ProZorro» зокрема, науковцями не приділено уваги науковому дослідженню інструментів аналітики публічних закупівель, хоча саме такі інструменти є тими механізмами протидії та запобігання корупції, які здатні забезпечити відкрите, прозоре та підзвітне функціонування всієї системи публічних закупівель.

З огляду на це метою статті є аналіз чинної системи «ProZorro» та її аналітичних інструментів та вироблення стратегічно важливих рішень щодо подальшого удосконалення інструментарію забезпечення прозорості публічних електронних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу

З набранням чинності Закону України «Про публічні закупівлі» [7], згідно з яким усі державні закупівлі проводяться через систему публічних електронних закупівель, платформа ProZorro потребує постійної технічної підтримки для забезпечення надійного рівня роботи системи при зростаючому обсязі операцій. Проект USAID/UK «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» сьогодні є найбільшим донором системи ProZorro. Значна фінансова підтримка була надана на міграцію системи з хостингу Amazon Web Services в український дата-центр De Novo.

Сама система ProZorro разом із Міністерством економічного розвитку і торгівлі України отримали декілька нагород [8] у сфері публічних закупівель: World Procurement Awards в 2016 та 2017 рр. [9]; Open Government Awards у 2016 р. [10] та ін. Реформа системи закупівель здійснювалася для досягнення п'яти основних цілей: зниження корупції, підвищення прозорості й доступності системи закупівель, забезпечення надійності системи, ефективності витрат та еластичності [8]. Здійснюючи аналіз роботи системи ProZorro, варто зазначити, що вона функціонує на основі підходу гібридної хмари. Існує центральний веб-портал ProZorro з питань закупівель, що містить модуль електронного аукціону та центральну базу даних, розміщену на хмарному сервері. До центрального веб-порталу спочатку було підключено сім, а зараз 19 авторизованих електронних майданчиків (рис. 1).

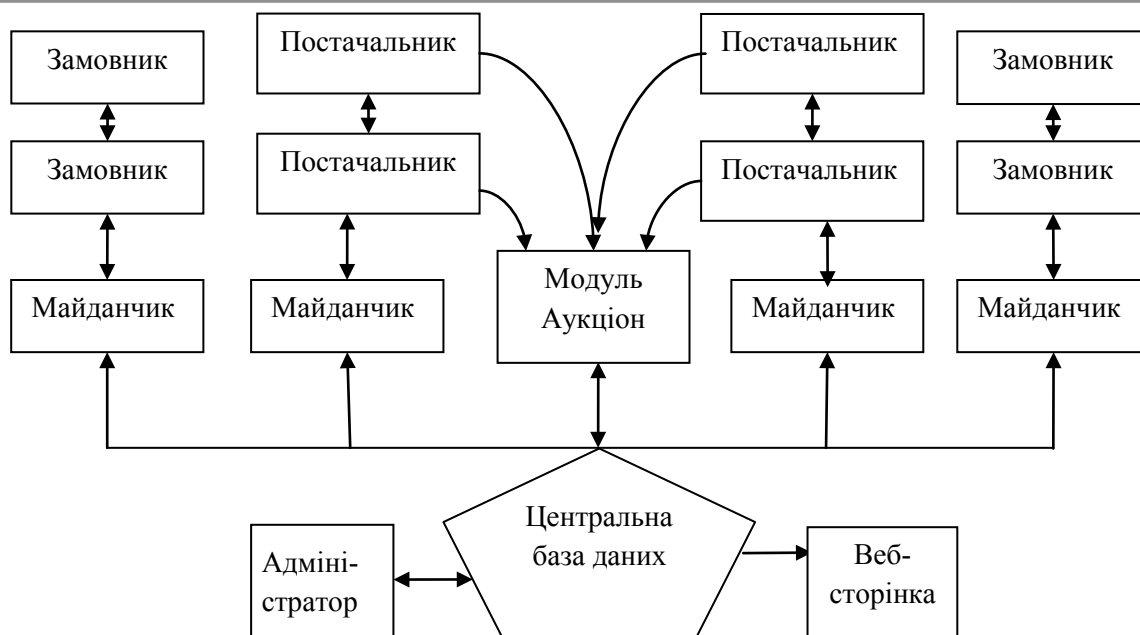


Рис. 1. Взаємодія електронних майданчиків з центральною базою даних

Джерело: розроблена автором на основі даних з Веб-сторінки компанії Quinta, яка розробила і застосувала інструментарій OpenProcurement.

Кожен електронний майданчик забезпечує реєстрацію замовників та учасників закупівель, автоматичне розміщення, отримання і передання інформації та документів під час проведення процедур закупівель [7]. Замовники та учасники у сфері публічних закупівель можуть змінювати інформацію та документи з питань закупівель лише через авторизовані електронні майданчики. При цьому здійснювати моніторинг публічних закупівель можливо в межах будь-якого елемента електронної системи закупівель, і, як наголошується модераторами системи, на майданчиках, і на центральному веб-порталі інформація публікується одночасно, що дає змогу на будь-якому рівні системи бачити однакові публікації з питань закупівель.

Дані електронної системи зберігаються в центральній базі даних, але інтерфейс для входу розташований на кожному з акредитованих приватних торговельних майданчиків. Слід зазначити, що веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель було визначено інформаційно-телекомунікаційну систему Prozorro за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua. Така система стала основним інструментом забезпечення прозорості електронних публічних закупівель та покликана підвищити довіру бізнесу до держави та ефективність у боротьбі з корупцією. Веб-портал уповноваженого органу (<https://prozorro.gov.ua/ua/>) [11] публікує інформацію про закупівлю на всіх етапах її реалізації, яка охоплена системою і надає доступ до процедур і планів закупівель. Вся інформація автоматично синхронізується між торговельними майданчиками, центральною базою даних та веб-порталом уповноваженого органу. Централізація потоків даних від усіх компонентів системи в центральній базі даних дозволяє всім користувачам системи взаємодіяти незалежно від торговельного майданчику, яким вони користуються; з

іншого боку, єдина база спрощує доступ до даних про закупівлі, полегшуючи контроль з боку регулюючих органів громадськості.

Крім того, варто звернути увагу на те, що система Prozorro є складовою електронної системи закупівель. Так, п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII (далі – Закон № 922) [7] визначено, що електронна система закупівель це – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу (тобто система Prozorro), авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами. У свою чергу, п. 3 ст. 1 Закону № 922 закріплено, що веб-портал Уповноваженого органу – це інформаційно-телекомунікаційна система, до складу якої входять модуль електронного аукціону і база даних та який є частиною електронної системи закупівель і забезпечує створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією і документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет [7].

Результат впровадження системи «Prozorro» – мінімум впливу людини на здійснення публічних закупівель, оскільки вибір найкращої пропозиції відбувається автоматично, без втручання сторонніх осіб. Впровадження системи «Prozorro» дає можливість учасникам знизити вартість товарів та послуг, оптимізувати видатки з бюджету, збільшити оперативність та прозорість процедури, розширити ринки потенційних покупців, залучити максимальну кількість нових постачальників. Використання цієї системи вимагає від

учасників постійно підвищувати власний рівень навичок та знань. Головна ідея, яка закладена в систему «Prozorro» при її створенні, – «Усі бачать все». Тобто надається можливість учасникам бачити і аналізувати оприлюднену на торгах інформацію. Також слід зазначити, що цю інформацію можуть аналізувати і використовувати не тільки учасники торгів, а і всі бажаючі, тому що діє принцип відкритості торгів.

Водночас, окрім очевидних переваг, електронні закупівлі мають ряд ризиків. По-перше, підвищений ризик оскаржень і конфліктних ситуацій внаслідок появи певної залежності державних замовників і постачальників від провайдерів(ів), які забезпечують процес е-закупівель (сервіс-оприлюднення, е-подання, е-оцінки тощо). Також, додаткові (переважно на етапі впровадження) витрати часу і фінансів (інсталяція обладнання і програмного забезпечення, навчання персоналу, адміністрування електронних систем, їх постійне поновлення та підтримка). Наступною проблемою може стати фокусування замовника виключно на ціні та недостатня увага до інших важливих факторів ефективної закупівлі (якість, сервісне обслуговування, ділова надійність постачальників тощо). На цьому тлі може виникнути так званий «розслаблений» підхід до класичного процесу закупівлі (сумнівна та хибна концепція «все електронно-автоматично – значить все добре і об'єктивно») [12]. Тому для досягнення позитивного балансу, за яким обсяг переваг дійсно перевищуватиме обсяг ризиків, при впровадженні е-закупівель слід дуже ретельно і послідовно пропрацювати кожну з переваг та ризиків. Успішне функціонування електронних закупівель можливе лише за умови готовності замовників і підприємницького сектора в Україні до запровадження нових технологій. Іншими словами, замовники

та суб'єкти господарювання на всій території України повинні вміти користуватися відповідними новими технічними засобами. Зокрема це означає, що більшість малих та середніх підприємств і замовників місцевого значення в Україні повинні мати певне комп'ютерне обладнання зі широкосмуговим доступом до мережі Інтернет. Раптовий перехід до (в тій чи іншій мірі) обов'язковості електронних процедур закупівель до моменту, коли такі підприємства і замовники досягнуть достатнього рівня вміння і технічних потужностей, матиме, скоріш за все, негативний ефект та може позбавити їх можливості брати участь у закупівельному процесі [3]. Переваги та ризики використання електронних публічних закупівель в Україні приведені в таблиці 1.

Як показує аналіз наведених табличних даних, на теперішній час в Україні переваг застосування електронних закупівель суттєво більше, ніж ризиків. Система «Prozorro» дає великі можливості учасникам торгів отримати новий, значний за обсягами ринок для збуту своєї продукції за більш спрощеною процедурою, їм не має необхідності додатково витрачати кошти на просування свого товару, рекламу, пошук партнерів, інвесторів тощо.

Однак постає логічне питання: чи досягається рівень прозорості та доступності системи закупівель? Так, запровадження «ІТС «Prozorro» передбачало підвищення доступності та прозорості державних закупівель, а також рівня громадського контролю. За результатами опитування 300 підприємств заявили про досвід участі в закупівлях через систему ProZorro, що було проведено в 2016 р. в рамках програми USAID та у співпраці з Міністерством економічного розвитку України (станом до 29.08.2019), лише 2 % підприємств уважали, що введення системи Prozorro повністю уне-

Таблиця 1

Переваги та ризики використання електронних публічних закупівель в Україні

Переваги		Ризики	
1	2	3	4
Фактор	Характеристика	Фактор	Характеристика
Зручність	Автоматизація усіх необхідних дій та стандартизація документів	Підвищений ризик оскаржень	Поява певної залежності державних замовників і постачальників від провайдерів(ів), які забезпечують процес е-закупівлі
Відкритість та прозорість	Онлайн-система підвищує відкритість та прозорість цієї системи	Додаткові витрати часу і фінансів	Переважно на етапі впровадження: інсталяція обладнання і програмного забезпечення, навчання персоналу, адміністрування електронних систем, їх постійне поновлення та підтримка
Автоматизація	Торги в електронній формі	Зловживання правом замовника	Фокусування замовника виключно на ціні товару та недостатня увага до інших важливих факторів ефективної закупівлі (якість, після продажне сервісне обслуговування, ділова надійність постачальників)
Можливості	Отримання інформації про закупівлі невеликої вартості і прийняття участі в торгах		
Чесні тендери	Можливість перевіряти кваліфікацію переможця і оскаржити результати торгів за потребою		
Обов'язковий аукціон	Можливість взяти участь в аукціоні і знизити власну ціну для перемоги		

Джерело: розроблено автором

можливість корупцію в закупівлях; 25% опитаних бачили з упровадженням системи суттєве зниження корупції і 53 % – часткове; вважали, що корупцію зовсім не зменшує, 16 % респондентів, а 5 % – не визначилися з відповіддю [13; 14].

Водночас, аналізуючи динаміку проведених закупівель, варто відзначити загрозливе зростання частки неконкурентних процедур у загальній їх кількості. Відповідно до даних публічного модуля аналітики Prozorro, у квітні 2016 р. було зареєстровано лише 3,47 % неконкурентних процедур у загальній їх кількості, тоді як у листопаді 2017 р. – вже 59,21 %. До топ трьох замовників, що організовують неконкурентні процедури, потрапили: Міністерство економічного розвитку та торгівлі, Міністерство енергетики та вугільної промисловості та Міністерство інфраструктури [15]. А основними двома групами з неконкурентними процедурами були визначені такі групи закупівель, як «нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії» та «будівельні роботи та поточний ремонт».

Тобто, на жаль, перехід на нову систему електронних закупівель автоматично не призвів до підвищення рівня прозорості та конкуренції у цій сфері. Сама система «ІТС «Prozorro» не може унеможливити системні порушення під час здійснення публічних закупівель. Але й до самої системи також виникають питання. Проведене неструктуроване фронтальне опитування 20 державних службовців, що активно використовують сервіси закупівель, виявило проблеми з розсилками та сповіщеннями зацікавлених сторін про відкриті тендери. В ідеалі завжди підходу гібридної хмари для учасників не має різниці, з якою площиною працювати, оскільки всюди вони отримають однакову інформацію. Але для реалій України це не відповідає дійсності. Хоча майданчики й зобов'язані робити сповіщення за категоріями торгів, обраних користувачами під час реєстрації на майданчику, на практиці в розсилках міститься не повний перелік закупівель. Тому й змушені потенційні учасники торгів реєструватися на декількох майданчиках, щоб отримати більш повну та комплексну інформацію відповідно до оголошених закупівель. Така ситуація виникає, перш за все, че-

рез відсутність законодавчого регулювання у сфері клієнтської підтримки закупівель та вимог до форми і до організації наповнення сайтів, що потенційно може призводити до корупційних дій. І оскільки законодавчо неврегульовані питання підтримки учасників закупівель акредитованими майданчиками, то й можливі випадки надсилання інформації не всім користувачам майданчиків або ж її надсилання не в повному обсязі. Деякі майданчики орієнтуються на конкретних клієнтів та на конкретні угоди. Підозрілим може видатися й те, що розсилки на одному й тому майданчику можуть здійснюватися від різних адресатів. Також через неврегульованість частоти розсилок, їх наповнення менеджер майданчику може не справлятися з усіма розсилками, особливо за умови, що на день реєструється декілька тисяч заявок.

Але й самостійне відслідковування учасниками оголошень за тендерами на акредитованих майданчиках не завжди вирішує питання пошуку закупівель, оскільки під час фільтрування можуть висвітлюватися не всі оголошення. Система фільтрів не однакова для майданчиків, і результати пошуку відрізняються під час використання різних електронних систем. Порівнявши кількість відфільтрованих за ключовими словами оголошень про закупівлі на центральній базі даних та на обраних авторизованих електронних майданчиках (табл. 2), видно, що за жодним із чотирьох слів результати пошуку не співпадають.

При цьому в дослідженні не аналізувалася релевантність відфільтрованих оголошень про закупівлі та не проводилося додаткове фільтрування (наприклад, за вартістю або регіоном). Також варто ще зазначити, маючи ID номер електронної закупівлі, її можна легко знайти на будь-якому з авторизованих майданчиків. Проте такий номер не завжди можуть отримати потенційні учасники закупівель, ураховуючи наявну зараз систему фільтрування та розсилання оголошень про закупівлі [16].

Приведені вище недоліки безпосередньо впливають на рівень прозорості публічних закупівель. Однак, після запуску системи ProZorro та вивантаження великої кількості відкритих даних в Україні з'явилася

Таблиця 2

**Результати тестування центральної бази даних та авторизованих електронних майданчиків
під час пошуку за ключовими словами**

Електронна система	Ключове слово для пошуку в системі			
	насоси	автомобіль	літак	судно
«ІТС «Prozorro» (ДП «Прозорро»)	6821	12362	371	751
«Zakupki.prom.ua» (ТОВ »ЗАКУПКИ.ПРОМ.УА»)	6233	9994	299	787
«Про Закупівлі» (ТОВ «Про Закупівлі»)	1039	1114	139	356
«25/8.АУКЦІОН» (ТОВ «25/8.БІЗНЕС»)	Нічого не знайдено. Пошук за ключовими словами системою не передбачено			
«Smart Tender» (ТОВ НВП «Інформаційні технології»)	497	1029	31	82
«E-tender» (ТОВ «Е-Тендер»)	900	8754	106	182

Джерело: за результатами тестування пошукових систем «ІТС «Prozorro», «Zakupki.prom.ua», «Про Закупівлі», «25/8.АУКЦІОН», «Smart Tender», «E-tender»

багато інформаційних джерел, аналітичних інструментів та серверів, що допомагають аналізувати та здійснювати моніторинг закупівлі та їх учасників. З метою забезпечення принципу відкритості та прозорості закупівель на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua>) [17], створено інформаційний ресурс, основним завданням якого є поширення інформації щодо застосування законодавства про публічні закупівлі, а також надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру та безоплатних консультацій.

Міністерством готуються узагальнені листи, які містять відповіді на найбільш актуальні питання суб'єктів сфери закупівель та розміщуються у рубриці «Узагальнені відповіді», та реалізовано функцію надання безоплатних консультацій з можливістю пошуку за темами та ключовими словами (тегами) у розділі «Консультації». Розміщення всіх запитів та консультацій полегшує доступ користувачів до інформації та відповідей на аналогічні питання, які надавались суб'єктам сфери публічних закупівель.

Офіційним порталом, на якому оприлюднюється інформація про публічні закупівлі є веб-портал уповноваженого органу (<http://prozorro.gov.ua>) [11]. На цьому порталі можна здійснювати пошук закупівель, переглядати документи, опубліковані замовниками та учасниками під час проведення закупівлі, слідкувати за проведенням аукціону тощо.

Щоб допомогти якомога швидше увійти в роботу в системі електронних закупівель, було створено інформаційний ресурс Прозорро Інфобокс (<http://infobox.prozorro.org>) [18]. Це портал корисних матеріалів про публічні закупівлі, який адмініструє державне підприємство «Прозорро», що містить статті та відеоматеріали про електронну систему публічних закупівель, бібліотеку примірних специфікацій та форум для обговорення питань.

З метою формування бази даних відгуків на закупівельні процедури, які відбуваються у електронній системі публічних закупівель «ProZorro», їх проблемних місць під час здійснення закупівель державних чи підпорядкованих установ створено моніторинговий портал DOZORRO (<https://dozorro.org>) [19]. Це платформа, де кожен учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може дати зворотній зв'язок замовнику по конкретному тендеру. Залишаючи відгук, суб'єкти системи заповнюють опитувальний лист, де оціняють параметри закупівлі. Під кожну відповідь можна додати описову частину. Крім того, даний портал покликаний допомогти у захисті інтересів учасника шляхом інформування про можливі способи оскарження та підготовки звернень до правоохоронних та контролюючих органів.

Для збору та аналізу інформації про публічні закупівлі створено публічний модуль аналітики BI (<https://bi.prozorro.org>) [15]. Такий модуль надає змогу робити вибірки інформації про конкретні закупівлі, конкретного замовника, конкретного учасника, будувати графіки, таблиці, діаграми, здійснювати розрахунки за відповідними показниками тощо.

Крім того, існує ряд допоміжних інструментів, які полегшують закупівельний процес та дозволяють здійснювати його більш прозоро. До них відносяться інструменти центру вдосконалення закупівель Київ-

ської школи економіки (<http://cep.kse.org.ua/dopky.html>) [6]. Інтерактивний інструмент для пошуку додаткових угод в електронній системі закупівель, який надає можливість відслідкувати всі зміни, внесені до укладених договорів за останні 3 дні, місяць або рік, а також знаходити всі додатково укладені угоди будь-якої організації за різними параметрами. Інструмент фільтрує, автоматично відбирає та опубліковує 3 топ-новини з найбільш резонансних тем за останні декілька днів. Методологія створення тендерної документації за посиланням <https://cpvtool.kse.ua> (за допомогою інтуїтивно зрозумілого пошуку товару, який планується придбати, цей інструмент дозволяє побачити за яким CPV-кодом його вже купують інші замовники частіше, чи є для цього товару більш глибокий код, та за яким кодом такі закупівлі є більш успішні). Також додається інформація про постачальників вибраного в пошуку товару (ТОП-20 за кількістю переможних процедур).

Clarity Project (<https://clarity-project.info/tenders>) – волонтерський проект, що дає можливість здійснювати моніторинг та аналізувати інформацію електронної системи закупівель під різними вимірами та виявляти взаємозв'язки між учасниками торгів, індикатори ризику та здійснювати дослідження торгів [20].

Сайт Тексти (<http://z.texty.org.ua>) – це архів державних/публічних закупівель з 2008 року. Містить інформацію про укладені договори з Вісника державних закупівель та веб-порталу prozorro.gov.ua. Доступний пошук по замовникам чи переможцям тендерів, об'ємам угод, часовому періоду. Цей сайт оновлюється щодня [21].

Сайт Антикорупційний монітор (<http://acm-ua.org>). Комплексний аналітичний портал, що поєднує в собі ряд інструментів для моніторингу результатів публічних закупівель, зокрема громадська експертиза результатів державних тендерів в Україні, модуль аналітики громадської експертизи та спецпроекти [22].

Отже, використання інформаційних електронних мереж дозволяє підвищити рівень прозорості публічних закупівель і покращує зв'язок між учасниками тендеру і його організаторами [2], а зазначені інструменти дають можливість здійснювати аналіз закупівель в електронній системі й надають змогу в режимі реального часу відображати інформацію про оголошені закупівлі, інформацію про замовників, учасників, скарги, договори та іншу інформацію з центральної бази даних. Однак, вважаємо, що подальше удосконалення інструментарію забезпечення прозорості електронних публічних закупівель стане важливим кроком на шляху до вільного та безоплатного дослідження інформації про використання бюджетних коштів, а також дасть змогу виявляти зв'язки та можливу змову у закупівлях між учасниками, організаторами тендерів, потенційними постачальниками.

Висновки

В ході проведеного дослідження інструментарію забезпечення транспарентності електронних публічних закупівель в Україні ми дійшли наступних висновків. Розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційних технологій в усіх сферах суспільного життя та діяльності органів державної влади є основою та базовим інструментом для здійснення економічних реформ. Система електронних публічних закупівель вважається

інструментом, що підвищує підзвітність та прозорість у сфері публічного управління, зменшує рівень корупції під час здійснення закупівельного процесу та поліпшує бізнес-клімат в державі. За результатами дослідження встановлено, що одним із таких інструментів забезпечення транспарентності електронних публічних закупівель в Україні є інформаційно-телекомунікаційна система «ProZorro».

Однак проведені дослідження засвідчили недостатній рівень забезпечення прозорості чинної на теперішній час в Україні системи електронних публічних закупівель. Виявлено ряд недоліків, які мають безпосередній вплив на рівень прозорості закупівельного процесу. До їх числа віднесено: проблеми з розсилками та сповіщеннями зацікавлених сторін про відкриті тендери, відсутність налагодженої системи фільтрів, аналізу релевантності відфільтрованих оголошень та упорядкування процедур додаткового фільтрування (наприклад, за вартістю або регіоном).

Здійснений аналіз інформаційних джерел та аналітичних інструментів у сфері публічних закупівель (інформаційний ресурс Уповноваженого органу, веб-портал Уповноваженого органу, Прозоро Інфобокс, конструктор нецінових критеріїв, моніторинговий портал DOZZORO, публічний модуль аналітики BI, інструменти центру вдосконалення закупівель Київської школи економіки, сайт Антикорупційний монітор та інші) засвідчив, що такі інструменти дають можливість здійснювати аналіз закупівель в електронній системі в режимі реального часу та відображати інформацію про оголошені закупівлі, замовників, учасників, скарги та укладені договори.

Стратегічно важливими напрямками, які нададуть змогу в подальшому удосконалювати інструментарій забезпечення транспарентності публічних закупівель, вбачаємо наступні:

- запровадження проекту «Е-контракти». Даний інструмент буде інтегрувати і автоматизувати процеси трьох державних систем: Державної Казначейської служби, Міністерства фінансів (E-data-Spending – витрати бюджетних коштів); Мінекономрозвитку, торгівлі та сільського господарства (ProZorro). «Е-контракти» допоможе впорядкувати процедуру укладання договорів на всіх її етапах – від ініціації до звітування та повністю перевести всі договори, які укладаються на ProZorro і які бачимо в Казначействі, в повноцінну електронну форму.
- запровадження проекту «Нецінових критеріїв у публічних закупівлях». Даний проект передбачатиме створення зручного електронного інструменту зі створення нецінових критеріїв, який буде містити конкретні параметри нецінових критеріїв для обраного переліку товарів різних категорій, що найчастіше закуповуватимуться замовниками, та рекомендації по їх застосуванню для оцінки тендерних пропозицій.

На думку автора, перспективи подальших досліджень проблематики, що розглядається, полягають у дослідженні інструментарію прозорості публічних закупівель в країнах ЄС та оцінювання можливостей їх імплементації в сучасній управлінській практиці України.

Література.

1. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org>.
2. Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту»): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>.
3. Акімова Л. М. Практика електронних державних закупівель у країнах ЄС. Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали V науково-практичного семінару, 20 березня – 20 квітня 2017 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Дрешака В. М. ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. Дніпропетровськ, 2017. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/akimova-3.pdf.
4. Міняйло О. І., Костенко А. М. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні. Економічний вісник університету. 2016. Вип. 29(1). - С. 135-144. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_29%281%29__18.
5. Центр протидії корупції: аналітичний звіт «Публічні закупівлі: час трансформації» URL: https://antac.org.ua/wpcontent/uploads/2016/12/5_Kontrolery.pdf.
6. Centre of excellence in procurement in Kyiv School of Economics: Вплив ProZorro, 2017. URL: www.cer.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf.
7. Закон України «Про публічні закупівлі». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19_31.
8. ProZorro вдруге стала фіналістом міжнародної премії з закупівель World Procurement Awards. Прес-служба Мінекономрозвитку. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=ukUA&id=e1b9c6891c1a4e1e887335c1314261c0&title=ProzorroVdrugeStalaFinalistomMizhnarodnoiPremiiZakupivelWorldProcurementAwards>.
9. World Procurement Awards 17 / Procurement Leaders Limited and its contributors. URL: <https://events.procurementleaders.com/>.
10. Open Government Awards. Making Transparency Count / Open Government Partnership. URL: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Awards-Booklet_2016_ENG.pdf.
11. Система публічних закупівель «ProZorro»: URL: <https://prozorro.gov.ua>.
12. Шифр: «Прозорі закупівлі»: Перспективи правового врегулювання Smart- контрактів в контексті сучасного технологічного розвитку // Матеріали V Всеукраїнської конференції «Глушковські читання» (2017р. м. Київ) / Укладачі: Б. В. Новіков, А. А. Мельниченко, В. Д. Піхорович, І. В. Веселко, В. Ю. Пряміцин. Київ: Видавництво «Політехніка», 2017.
13. Опитування підприємців про досвід участі в закупівлях через Прозорро. Digital publishing platform issuu. URL: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/msi-etender-d3-surveyreport-uk-fin>.
14. Prozorro зменшує корупцію: результати опитування бізнесу. Урядовий портал Кабінету Міністрів України. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249250446&cat_id=244277212.
15. Публічний модуль аналітики. URL: <https://bi.prozorro.org/>.
16. Колосок С. І., Панченко О. В., Іорданов А. А. Публічні закупівлі, тендери та система G-cloud: досвід України. URL: <https://docplayer.net/120688804>

Publichni-zakupivli-tenderi-ta-sistema-g-cloud-dosvid-ukrayini.html.

17. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>.

18. Інформаційний ресурс Прозорро Інфобокс. URL: <http://infobox.prozorro.org>.

19. Моніторинговий портал DoZorro. URL: <https://dozorro.org/>.

20. Clarity Project. URL: <https://medium.com/@clarityproject/how-to-use-clarity-project-9ce33fa4ab8>.

21. Сайт Тексти. URL: <https://z.texty.org.ua/>.

22. Сайт Антикорупційний монітор. URL: <http://acm-ua.org/>.

Андрій Макаренко

аспірант, старший викладач кафедри домедичної підготовки,
 Інститут державного управління у сфері цивільного захисту (м. Київ)
 ORCID ID: 0000-0002-2930-349X

СТАН ДОСЛІДЖУВАНOSTІ АДМІНІСТРУВАННЯ НАДАННЯ ДОМЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ ПРИ РЕАГУВАННІ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ МИРНОГО ЧАСУ

У статті проводиться комплексний аналіз офіційних документів та наукових праць вітчизняних і зарубіжних авторів з питань забезпечення надання домедичної допомоги та екстреної медичної допомоги населенню при реагуванні на надзвичайні ситуації мирного часу та державного управління у сфері медичного захисту населення на випадок виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Аналіз літературних джерел вітчизняних і зарубіжних авторів стосовно державного управління подоланням медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру свідчить, що проблема формування і реалізації державної політики у сфері забезпечення медичного захисту населення на випадок надзвичайних ситуацій вітчизняними дослідниками висвітлена недостатньо.

Ключові слова: надзвичайна ситуація; екстрена медична допомога; домедична допомога; рятувальники; реагування.

Andrii Makarenko

PhD student, Senior lecturer of the Pre-Hospital Training Chair of the Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection (Kyiv)
 ORCID ID: 0000-0002-2930-349X

RESEARCH STATE OF ADMINISTERING OF PRE-HOSPITAL AID TO THE POPULATION IN RESPONSE TO PEACETIME EMERGENCIES

Target setting. Among dangers which exist in Ukraine, significant share belongs to natural and man-made disasters. The nature and the magnitude of the natural and man-made threats in Ukraine show that the protection level cannot be high enough if the issue of providing protection to the population, objects of economy and national heritage from emergencies and their consequences is not solved.

Actual scientific researches and issues analysis. In Ukraine, many researchers have been interested in the study of the pre-hospital help management problems and pre-hospital help provision to injured people suffered from the natural and man-made disasters. They are: Mikheiev Y. V., Zerkalov D. V., Zemlianska O. V., Huriev S.O., Volianskii P. B., Terentieva A. V., Liermontova Y. O., Roschyn G.G and others.

The statement of basic materials. Today, the issue of medical and sanitary consequences natural and man-made disasters overcoming management mainly reduces itself to solving of the tasks of available scarce resources allocation in providing medical assistance to the injured in emergencies. As for providing pre-hospital help to the injured, it should be mentioned that the basic aspects of the emergency medical care to the injured at the pre-hospital stage in standard conditions as well as in natural, man-made or social emergencies were outlined in the textbook.

Conclusions and perspectives of further research. The analysis of the medical protection regulatory framework on the natural and man-made emergencies has shown the imperfection, inconsistency and contradiction of the regulatory framework in the sphere of civil protection and health care.

The analysis of the literary sources indicates the presence of serious issues in the sphere of the medical and sanitary consequences of natural and man-made disasters overcoming, especially mobile medical units functioning.

The next research will be directed towards the state of administration of pre-hospital help in emergencies in Ukraine.

Key words: emergency situation; emergency medical care; pre-hospital help; rescuer; respond.

Постановка проблеми

Відповідно до Інформаційно-аналітичної довідки про виникнення надзвичайних ситуацій (далі-НС), в Україні упродовж січня-вересня 2019 року в порівнянні з січнем-вереснем 2018 року сталося надзвичайних ситуацій (далі – НС): протягом січня-вересня 2018 та січня-вересня 2019 року в Україні зареєстровано 102 та 117 НС, які відповідно до Національного класифікатора «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019:2010 розподілилися на: техногенного характеру – 29 та 44; природного характеру – 70 та 70; соціального характеру – 3 та 3. Порівняно з січнем

– вереснем 2018 року, загальна кількість НС у відповідному періоді 2019 року збільшилася на 14,7%, при цьому кількість НС, техногенного характеру збільшилася майже на 52 % (через збільшення у 2 рази кількості НС унаслідок пожеж і вибухів, збільшення кількості НС унаслідок аварій на системах життєзабезпечення та раптового руйнування будівель та споруд), а кількість НС природного та соціального характеру не змінилася. У звітному періоді спостерігається збільшення більш ніж у 2 рази кількості постраждалих (переважно

за рахунок медико-біологічних НС) та на 25,6% кількості загиблих в НС (переважно за рахунок НС унаслідок аварій на транспорті та пожеж у будівлях житлового призначення).

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

В Україні дослідження проблем управління наданням медичної допомоги та домедичної допомоги постраждалим внаслідок НС природного і техногенного характеру цікавили багатьох дослідників: Ю. В. Міхеев, Д. В. Зеркалов, О. В. Землянська, С. О. Гур'єв, П. Б. Волянський, А. В. Терент'єва, Ю. О. Лермонтова, Г. Г. Роцин, Я. Ф. Радиш та інші.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

У той же час, система управління медичним захистом залишається неструктурованою, зокрема у зв'язку з не унормуванням її як відповідної функціональної підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ), підпорядкованої центральному органу виконавчої влади у сфері охорони здоров'я. Певна неузгодженість функцій управління призвела на даний час до фактичної ліквідації Державної служби медицини катастроф (далі – ДСМК) України, що проявляється у розподілі функцій медичного захисту між центральними органами виконавчої влади.

Згідно із Закону України від 02.10.2012 № 5081-VI «Про екстрену медичну допомогу» дане визначення «домедична допомога», постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 № 1115 «Про затвердження Порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу» та наказом Міністерства охорони здоров'я України від 29.03.2017 № 346 «Про удосконалення підготовки з надання домедичної допомоги осіб, які не мають медичної освіти», використовується термін «домедична допомога» дається його визначення та хто її повинен надавати. Також слід звернути увагу, що прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 383-р «Про схвалення концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги», в якому виникає нове формування терміну «перша допомога». Тому виникає ряд невирішених питань, зокрема таких як «який термін потрібно використовувати», необхідність внесення змін у керівні документи, що стосуються навчання і надання домедичної допомоги.

Виклад
основного
матеріалу

Значну роль в наданні допомоги постраждалим в перші години після виникнення НС відіграє саме населення постраждалих територій (самота взаємодопомога), тому зростає необхідність у навчанні населення навичкам надання домедичної допомоги постраждалим [1].

Постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» (далі – Положення) [2] на МОЗ України покладено завдання щодо створення підсистеми медичного, біологічного та психологічного захисту населення з утворенням відповідної медичної спеціалізованої служби. На жаль, на поточний момент положення про медичну спеціалізовану службу МОЗ України перебуває в стані розробки,

що ускладнює координацію та взаємодію при подоланні медико-санітарних наслідків НС.

Прийняття Постановою Кабінету Міністрів від 09.01.2014р. № 11 «Про затвердження Положення про єдину систему цивільного захисту даного» (далі «Положення») не дає можливості для подальшого регулювання питань щодо напрацювання нормативної бази для здійснення заходів функціональної підсистеми медичного захисту населення в відповідності до вимог Кодексу цивільного захисту України.

Одним з важливих етапів утворення ЄДС ЦЗ є виконання вимог ст. 9 Кодексу цивільного захисту України [3] щодо створення функціональної підсистеми у сфері охорони здоров'я. Згідно з Додатком 1 Положення МОЗ України має створити дві функціональні підсистеми: перша – медичного, біологічного та психологічного захисту населення та друга – забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. Згідно з п. 7 Положення безпосереднє керівництво цими підсистемами здійснюється керівником органу, що створює підсистему, а згідно зі ст. 10, пп. 2 – постійно діючим органом управління підсистемою на державному рівні має бути центральний орган виконавчої влади та підрозділ з питань цивільного захисту у складі його апарату, що відповідно до МОЗ практично не виконано.

Кодексом цивільного захисту п.2 ст. 22 «Склад та основні завдання сил цивільного захисту» одними з основних завдань сил цивільного захисту є: надання екстреної медичної допомоги постраждалим у районі надзвичайної ситуації і транспортування їх до закладів охорони здоров'я.

Також у Кодексі цивільного захисту України у п.9 ст. 22 «Склад та основні завдання сил цивільного захисту» зазначено, що особливим видом аварійно-рятувальних служб є служби медицини катастроф (далі – МК), що діють у складі центрів екстреної медичної допомоги (далі – ЕМД) та МК системи ЕМД та створюються органами влади АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя відповідно до Закону України «Про екстрену медичну допомогу». Тобто, служби згідно з нормами Закону України «Про екстрену медичну допомогу» створюються тільки на територіальному рівні.

В ст. 36 Кодексу цивільного захисту «Медичний захист, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя» зазначено, що медичний захист, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя включає надання медичної допомоги постраждалим внаслідок НС, рятувальникам та іншим особам, які залучаються до виконання аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Медична допомога забезпечується службою медицини катастроф, керівництво якою здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

У ст. 25 Кодексу цивільного захисту «Спеціалізовані служби цивільного захисту» в п.1. зазначено, що спеціалізовані служби цивільного захисту (медичні) утворюються для проведення спеціальних робіт і заходів з цивільного захисту та їх забезпечення, що потребують залучення фахівців певної спеціальності, техніки і майна спеціального призначення; галузеві – у системі центрального органу виконавчої влади та центральні – центральним органом виконавчої влади.

Але у ст. 23 «Аварійно-рятувальні служби» в п.9. службу МК визначено не як спеціальну АРС, а як «Особливий вид» АРС, при чому не надано роз'яснення до функції «Особливий». Вищевикладене створює певне юридичне непорозуміння та заважає вирішенню фундаментальних питань служби МК, у тому числі підготовки кадрів для надання першої (домедичної) допомоги.

В Україні запобігання НС як природного, так і техногенного характеру, розробка дієвих заходів для цього є життєво необхідним завданням держави щодо збереження життя і здоров'я населення. Справа в тому, що стан промислових об'єктів, клімато-географічні особливості нашої країни, використання у виробництві великої кількості небезпечних хімічних речовин і, звісно, сумний досвід Чорнобильської катастрофи – робить вищевказані задачі пріоритетними [4].

Досвід ліквідації наслідків НС [5] показує, що одним з важливих заходів у системі дій з локалізації та ліквідації наслідків НС є уміння і практичні навички особового складу спеціалізованих аварійно-рятувальних служб, а також працівників суб'єктів господарювання, які входять до складу формувань цивільного захисту діяти в умовах НС.

НС техногенного, природного, соціально-політичного, як правило, впливають на життя значних контингентів населення на великих територіях, й тому велика ймовірність виникнення значної кількості постраждалих, які потребують надання ЕМД та ДМД.

У цьому випадку попередженню виникнення великої кількості безповоротних санітарних втрат може сприяти комплекс заходів з медичного захисту постраждалих внаслідок НС природного або техногенного характеру, що включає в себе лікувально-евакуаційні, санітарно-гігієнічні та протиепідемічні заходи, заходи з медичного постачання. При цьому, означені заходи повинні проводитись у максимально стислий термін та спеціальними, професійно підготовленими формуваннями [6, 7].

Серед недоліків існуючої підсистеми медичного захисту можна виділити наступні [8]:

1. Не створено централізований заклад (штаб, що водночас координував би діяльність різних служб при наданні медичної допомоги постраждалим в разі виникнення НС;

2. Наявна проблема своєчасного доправлення постраждалих до лікувальних закладів, тобто не відпрацьована дієва організація медичного сортування, що негативно позначається на кількості врятованих;

3. Відсутня централізована система навчання населення домедичній допомозі;

4. Потребує законодавчого врегулювання організація надання домедичної допомоги безпосередньо в зоні НС. Для реалізації зазначених заходів необхідним є виконання нормативних актів уряду України.

З метою створення єдиної державної системи медичної допомоги на випадок екстремальних ситуацій на території України постановою Кабінету Міністрів України в 1997 році створено Державну службу медицини катастроф (ДСМК) [9,10]. Основним завданням ДСМК встановлено надання громадянам в екстремальних ситуаціях (стихійне лихо, катастрофи, аварії, масові отруєння, епідемії, епізоотії, радіаційне, бактеріологічне і хімічне забруднення тощо) безоплатної медичної допомоги.

З ліквідацією понять ДСМК та його центрального рівня (в правовому полі Закону України «Про екстрену медичну допомогу») залишились відкритими питання про легітимність існування і подальші функції закладів і формувань центрального рівня ДСМК, у т.ч. головного мобільного медичного формування ДСМК – мобільного госпіталю ДСНС України та головного закладу цього рівня – ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України». Це спонукало розробити і подати чинним порядком до МОЗ України проект постанови Кабінету Міністрів України, яким вважаються такими, що втратили чинність, Постанови Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 343 «Про утворення державної служби медицини катастроф» та Постанови Кабінету Міністрів України від 11.07.2001 № 827 «Про затвердження Положення про Державну службу медицини катастроф». Відповідно до тексту проекту постанови ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» позбавляється функції головного науково-практичного закладу ДСМК, та реорганізується в науково-дослідну установу проблем ЕМД та МК підпорядкування МОЗ України. Слід зауважити, що ДСМК, як державна служба, є підсистемою ЄДСЦЗ та розбудована на центральному та регіональному рівнях, але рішення Уряду щодо заміни або призупинення Постанов Кабінету Міністрів України № 343 та № 827 не відбулося.

Централізація структури зумовлена тим, що небезпеки для держави від НС державного рівня вимагають негайного централізованого управління всіма силами цивільного захисту, включаючи медичний, і можливостей зосередити більші сили, ніж здатна негайно мобілізувати будь-яка регіональна служба [7].

Основним завданням ДСМК згідно з чинними законодавчими актами [11, 12, 13] визначається надання постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій (стихійне лихо, катастрофи, аварії, масові отруєння, епідемії, епізоотії, радіаційне, бактеріологічне і хімічне забруднення тощо) безоплатної медичної допомоги, тобто на Службу покладено вирішення в повному обсязі всіх медичних аспектів функціонування державної системи запобігання і реагування на аварії, катастрофи та інші надзвичайні ситуації.

У складі служби МК центрального рівня створено та діє мобільний медичний госпіталь, що віднесений до сфери управління ДСНС України [14].

З перших хвилин після виникнення НС робота органів охорони здоров'я повинна бути спрямована на надання ЕМД [7, 12, 13, 15]: мобілізований медичний персонал, до зони НС направлені мобільні формування служби медицини катастроф, налагоджено постачання медикаментів і медичного майна, медична евакуація постраждалих, забезпечений порядок на дорогах та безперебійна робота транспорту.

За умов масових медико-санітарних втрат, що означає необхідність розподілу масиву постраждалих, особливого значення набуває медичне сортування [6, 7, 8, 16], що повинне забезпечувати сприятливі умови для найбільш раціонального використання кваліфікованих лікарських (особливо хірургічних) сил та адекватного задіяння лікувально-профілактичних закладів, найбільш ефективного та своєчасного надання медичної допомоги якомога більшій кількості постраждалих у потрібній черговості.

Авторами [7, 4] запропоноване використання терміну «подолання медико-санітарних наслідків НС»

замість «ліквідація медико-санітарних наслідків НС», ґрунтуючись на деонтологічних засадах. Тому при подоланні медико-санітарних наслідків НС на цей час існує проблема надання ЕМД постраждалому населенню, яка полягає в тому, що даний вид медичної допомоги надається формуваннями служби медицини катастроф поза межами зони НС, що засвідчено Положенням про Державну службу медицини катастроф, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2001 № 827 [13].

Тобто відтерміновується її надання, що призводить до появи ускладнень при ураженнях (захворюваннях) і збільшує ймовірність летальних випадків. До того ж наявний особовий склад бригад швидкої медичної допомоги системи МОЗ України фізично, психологічно та матеріально не підготовлений до роботи безпосередньо в зоні НС [17].

Спираючись на ст. 48 Кодексу цивільного захисту слід зазначити, що для вирішення можливості допуску до надання ЕМД безпосередньо в зоні НС особовий склад мобільних медичних формувань служби медицини катастроф має пройти відповідну підготовку за навчальними програмами підготовки рятувальників та пройти атестацію щодо визначення можливості виконання робіт у зоні НС та отримати посвідчення, жетон та книжку рятувальника. Водночас відсутнє нормативне регулювання підготовки та допуску рятувальників до надання ЕМД постраждалим в зоні (осередку) НС, що передбачено п.8 ст. 22 Кодексу цивільного захисту.

Враховуючи вищенаведене, визначені наявні певні юридичні колізії у правовому забезпеченні організації та надання медичної допомоги постраждалим внаслідок безпосередньо в зоні НС.

Реалізація норм чинного законодавства, яке регламентує організацію та надання медичної допомоги постраждалим, можлива за умови розробки єдиних підходів щодо організації ЛЕЗ населення за умов НС. Головним завданням ЛЕЗ є надання ЕМД особам, які її потребують безпосередньо в зоні НС на підставі уніфікованих (стандартизованих) медичних технологій [6,7,8].

Розробка єдиних підходів щодо організації ЛЕЗ дозволить:

- реально наблизити до осіб, які постраждали внаслідок НС, надання ЕМД;
- уникнути розвитку ускладнень при ураженнях або захворюваннях і зберегти здоров'я людей;
- зменшити навантаження на бригади швидкої медичної допомоги та не порушувати ритм їх повсякденної роботи.

Все вищезазначене потребує ефективного та адекватного надання першої (домедичної) допомоги за участю співробітників АРС, що в свою чергу потребує достатньо кваліфікованої відповідної підготовки.

Існуюча система надання ЕМД перебуває зараз і розрахована в майбутньому на роботу штатному (повсякденному режимі). Тому і мова не може бути про знищення цієї системи. Більше того, організація забезпечення життя громадянина на моменту його (її) першого контакту з медиками має кінцеву мету завершення відновлення здоров'я. І це повинно бути в сфері повноважень саме Міністерства охорони здоров'я України [18].

На сьогодні в Законі України «Про екстрену медичну допомогу» [19] є терміни «домедична допомога

(далі – ДМД) та «екстрена медична допомога» (далі – ЕМД).

Домедична допомога – невідкладні дії та організаційні заходи, спрямовані на врятування та збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, що здійснюються на місці події особами, які не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні володіти основними практичними навичками з рятування та збереження життя людини, яка перебуває у невідкладному стані, та відповідно до закону зобов'язані здійснювати такі дії та заходи.

Екстрена медична допомога – медична допомога, яка полягає у здійсненні працівниками системи екстреної медичної допомоги відповідно до цього Закону невідкладних організаційних, діагностичних та лікувальних заходів, спрямованих на врятування і збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я.

Такий термін, як «домедична допомога» міститься в Законі України «Про екстрену медичну допомогу» [19]. Але він не відповідає стандартам та вимогам ВООЗ, тому відповідно до [20] пропонується зміна терміну «домедична допомога» на «перша допомога – невідкладні дії та організаційні заходи, спрямовані на врятування та збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, що здійснюються на місці події та/або під час перевезення такої людини до закладу охорони здоров'я особами, які не є медичними працівниками та/або не провадять медичну практику». Оскільки зазначені зміни не мають юридичної сили, слід користуватися терміном «домедична допомога».

В Законі України від 05.07.2012 р. № 5081-VI [19] визначено організаційно-правові засади забезпечення громадян України та інших осіб, які перебувають на її території, ДМД та ЕМД, у тому числі під час виникнення НС та ліквідації їх наслідків, та засади створення, функціонування і розвитку системи ЕМД.

Слід звернути увагу, що в Законі України «Про екстрену медичну допомогу» [19] щодо питань медицини катастроф були зафіксовані радикальні зміни. Так, в Прикінцевих положеннях (ст. 16 п. 8 та п. 9) фактично (непрямо) ліквідувалися поняття ДСМК взагалі та центрального рівня ДСМК особисто, і вводилися відповідно в правах до Законів України «Про аварійно-рятувальні служби» та «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій технічного та природного характеру» служби медицини катастроф, які діють у складі центра екстреної медичної допомоги та медицини катастроф».

Діяльність, пов'язана з навчанням навичкам надання домедичної допомоги регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 № 1115 «Про затвердження Порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу», наказами МОЗ України від 02.03.2009 № 132 «Про організацію навчання окремих категорій медичних працівників навичкам надання першої невідкладної медичної допомоги», зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 21.05.2009 за № 445/16461, та від 29.03.2017 № 346 «Про удосконалення підготовки з надання домедичної допомоги осіб, які не мають медичної освіти».

Відповідно до наказу МОЗ України від 29.03.2017 № 346 «Про удосконалення підготовки з надання домедичної допомоги осіб, які не мають медичної освіти». Враховуючи необхідність навчання з домедичної допомоги в системі ДСНС України, Службою було видано наказ від 30.03.2018 № 206 «Про організацію підготовки та підвищення кваліфікації з надання домедичної допомоги в системі ДСНС», відповідно до чого Інститутом державного управління у сфері цивільного захисту було розроблено та затверджено встановленим порядком навчальну програму II рівня підготовки з надання домедичної допомоги (Курс домедичної підготовки «Перший на місці події»), яка розрахована на 64 навчальні години та розіслана до навчальних закладів (підрозділів), що здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації з надання домедичної допомоги. Програма курсу ґрунтується на уніфікованих клінічних протоколах медичної допомоги та на алгоритмах міжнародних курсів Emergency Medical Responder, BLS, ITLS, PhTLS.

Що стосується надання домедичної допомоги постраждалим – було викладено в підручнику одного з авторів Гур'єва С.О. [21] а саме основні аспекти надання ЕМД травмованим на догоспітальному етапі як у звичайних умовах, так і у разі НС природного, техногенного та соціального характеру.

У науковій праці авторського колективу, що стосується надання домедичної допомоги постраждалим при НС [22] окреслені основні принципи домедичної допомоги постраждалим при НС. В посібнику розглянуті питання, що стосуються алгоритмів надання домедичної допомоги постраждалим в НС, медичного оснащення, яке використовується на домедичному етапі та даються базові поняття з організації надання медичної допомоги в Україні.

Також у подальших працях Халмурадова Б.Д. [23] наведено загальноприйняті підходи, що застосовуються при наданні домедичної допомоги в надзвичайних ситуаціях. Висвітлено медико-тактичну характеристику надзвичайних ситуацій.

У наукових працях інших авторів [24] розкрито медично-правові основи з надання домедичної допомоги в екстремальних ситуаціях, порядок надання домедичної допомоги в екстремальних умовах та правила поведінки в умовах НС.

У навчальному підручнику колективу авторів [25] навчальні матеріали, що містяться у підручнику «Захист Вітчизни» сприятимуть підготовці молоді до служби в ЗСУ, а також – захисту життя та здоров'я як власного, так й інших людей під час НС мирного та воєнного стану.

Висновки

Аналіз нормативно-правової бази медичного захисту в умовах НС природного і техногенного характеру показав недосконалість, неузгодженість і суперечливість нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту та охорони здоров'я, відсутність належної, конкретної і детально розробленої нормативно-правової бази, що регулює своєчасність та адекватність надання медичної допомоги постраждалим безпосередньо в зоні НС, а також те, що відсутність контролю за її дотриманням призвела у попередні роки до багатьох недоліків при реалізації заходів з організації подолання медико-санітарних наслідків

НС, насамперед це відноситься до такого важливого компонента, як ДМД та підготовка рятувальників для її надання.

Аналіз літературних джерел свідчить про наявність серйозних проблем у сфері подолання медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру, зокрема функціонуванні мобільних медичних формувань, які є специфічним видом аварійно-рятувальних служб.

Значними здобутками вітчизняних вчених у проблематиці подолання наслідків НС природного і техногенного характеру є визначення комплексності порушеного питання та його значення для зміцнення національної безпеки України.

Наступним напрямком дослідження стане сучасний стан адміністрування наданням домедичної допомоги в умовах надзвичайних ситуацій в Україні.

Література.

1. Екстрена медична допомога (базова підтримка життя); під заг. ред. Г. Г. Рощина. Київ: БАТ «Поліграфкнига», 2009. 138 с.
2. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-n/print1446924629207352> (дата звернення 23.01.2020).
3. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1360003604244711> (дата звернення 23.01.2020).
4. Терент'єва А.В. Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ: 2010. 36 с.
5. Міхеєв Ю. В., Зеркалов Д. В., Землянська О. В. Цивільний захист: навч. посіб. Київ: НТУУ «КПІ». 2013. 233 с.
6. Волянський П. Б. Концепція державного управління медичним захистом у зоні надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 14. С. 127–128. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ipd_2013_14_32.pdf.
7. Волянський П. Б. Теоретичні засади державного управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні: автореф. дис. ... д-ра держ. упр. Київ: 2013. 39 с.
8. Волянський П. Б. Управління медичним захистом населення і територій в надзвичайних ситуаціях: монографія. Київ, 2012. 360 с.
9. Про утворення Державної служби медицини катастроф: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 343. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/343-97-%D0%BF/print1360003604244711>.
10. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. монографія: у 2 ч. / упоряд. проф. Я.Ф. Радиш; предм. та заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша. Київ: НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
11. Гур'єв С. О., Печиборщ В. П., Михайловський М. М. Нормативно-правове забезпечення реформування системи медичного захисту населення за умов надзвичайних ситуацій в Україні: стан та проблеми реалізації. Мат. 16-ої Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників (Київ, 23–24 верес. 2014 р.). Київ, 2014. С. 88.

12. Про утворення Державної служби медицини катастроф: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 343. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/343-97-%D0%BF/print1360003604244711>.

13. «Про затвердження Положення про Державну службу медицини катастроф: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2001 р. № 827. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1050.776.0>.

14. Близнюк М. Д., Волянський П. Б., Гафарова М. Т., Гур'єв С. О., Долгий М. Л., Іскра Н. І., Крилюк В. О., Кузьмін В. Ю., Матяш В. І., Сацик С. П., Терент'єва А. В. Медичний та біологічний захист за умов надзвичайних ситуацій: навч. посіб. Харків: ФОП Панов А.М., 2016. 324 с.

15. Шостак Л. Й. Роль і місце Державної служби медицини катастроф України в організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій: наук. вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2013. Вип. 1. С. 299-305. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu_upravl_2013_1_40.pdf.

16. Про затвердження Загальних вимог щодо проведення медичного сортування постраждалих і хворих та форм медичної документації: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18.05.2012 р. № 366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0884-12> (дата звернення 23.01.2020).

17. Волянський П. Б. Організація медичного забезпечення постраждалих в умовах надзвичайної ситуації. Актуальні проблеми державного управління: збю наук. проаць. Одеса: ОРІДУ НАДУ 2012. № 1(49). С. 56–61.

18. Рошчін Г. Г., Мазуренко О. В., Терент'єва А. В., Іскра Н. І. Деякі питання міжвідомчої координації в процесі подолання медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. Економіка та держава. 2010. № 6. С. 93–95. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecde_2010_6_30.pdf.

19. Про екстрену медичну допомогу: Закон України від 05.07.2012 р. №5081-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17>.

20. Про внесення змін до деяких Законів України щодо удосконалення надання першої допомоги: Проект Закону України від 19.12.2018 р. № 9427.

21. Крилюк В. О., Гур'єв С. О., Загорій Г. В., Гудима А. А., Іскра Н.І. та ін. Екстрена та невідкладна медична допомога. Том I: допомога травмованим на догоспітальному етапі: національний підручник. Київ. 2017. 504 с.

22. Гринзовський А. М., Волянський П. Б., Калашченко С. І. та ін. Домедична допомога в екстремальних ситуаціях та медичний захист населення в надзвичайних ситуаціях: навч. посіб.; за заг. ред. Волянського П. Б. та Гринзовського А. М. Київ: ІДУЦЗ, 2018. 216 с.

23. Халмурадов Б. Д., Волянський П. Б. Медицина надзвичайних ситуацій: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 208 с.

24. Волянський П. Б., Гур'єв С. О., Долгий М. Л., Дрозденко Н. В., Іскра Н. І., Макаренко А. М., Стрюк М. П., Терент'єва А. В. Домедична допомога в умовах надзвичайних ситуацій: практ. посіб. Харків: ФОП Панов А.М., 2016. 136 с.

25. Гудима А. А., Пашко К. О., Гарасимів І. М., Фука М. М. Захист Відчизни. Основи медичних знань: підручник для 10 класу закладів загальної середньої освіти. Рівень стандарту. Тернопіль: Астон, 2018. 192 с.

Олег Мельничук*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції**та управління національною безпекою НАДУ при Президентіві України*

ORCID ID: 0000-0003-3615-3730

УПРАВЛІННЯ КРИТИЧНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ: МОДЕЛЬ ТА ЇЇ ВПРОВАДЖЕННЯ

У статті визначено основні завдання при прийнятті управлінських рішень щодо об'єктів критичної інфраструктури та розроблено модель управління такими об'єктами. Зосереджено увагу на застосуванні системного підходу при прийнятті рішень щодо планування та розбудови системи безпеки об'єктів критичної інфраструктури на регіональному рівні, сформувано загальні принципи її управління, що можуть бути застосовані в Україні.

Визначено особливості впровадження системою управління критичною інфраструктурою регіону, основні її етапи, такі як: ідентифікація об'єктів критичної інфраструктури, їх захист та стійкість, а також складові цих етапів. Розглянуто основні методологічні підходи до моделювання взаємозалежності інфраструктури на місцевому рівні, а саме: емпіричний, мережевий, системна динаміка та агентне моделювання. Розроблено схему впровадження системою управління критичною інфраструктурою регіону, що може бути використана зацікавленими сторонами які, беруть участь у прийнятті управлінських рішень відносно об'єктів інфраструктури. Крім того, зазначено проблему вдосконалення законодавства України щодо визначення поняття «стійкість об'єкту інфраструктури».

Ключові слова: критична інфраструктура; управління критичною інфраструктурою; ідентифікація об'єктів критичної інфраструктури; захист та стійкість критичної інфраструктури.

Oleg Melnychuk*PhD student of the Global Studies, European Integration**and State Security Management Chair of the NAPA under the President of Ukraine*

ORCID ID: 0000-0003-3615-3730

CRITICAL INFRASTRUCTURE MANAGEMENT: MODEL AND ITS IMPLEMENTATION

The article defines the main tasks in management decisions on critical infrastructure objects and develops a model for managing such objects. The focus is on applying a systematic approach to decision-making regarding the planning and development of a security system for critical infrastructure at the regional level, and generalizing the general management principles, which we can use in Ukraine.

The features of implementation of the system of critical infrastructure management in the region, its main stages are identified, such: identification of critical infrastructure objects, their protection and stability, as well as the components of these stages. The main methodological approaches to modeling the interdependence of infrastructure at the local level, namely: empirical, network, system dynamics and agent modeling. The article defines a scheme for the implementation of the region critical infrastructure management system, which the stakeholders, who involved in the infrastructure objects management, can use. In addition, the problem of improvement of the Ukraine legislation on definition of the term «stability of the infrastructure object» is been mentioned.

Key words: critical infrastructure; critical infrastructure management; identification of critical infrastructure objects; critical infrastructure protection and resilience.

Постановка проблеми

Сучасне суспільство потребує надання послуг та обслуговування життєдіяльності на протязі всього свого циклу існування. Для цього створюється інфраструктура з безперебійним функціонуванням. Однак, останнім часом увага науковців, експертів, журналістів та населення усе частіше зосереджується навколо критичної інфраструктури. Це пов'язано з тим, що інфраструктурі у всьому світі постійно загрожує значна кількість взаємодіючих антропогенних небезпек і природних явищ, які можуть привести до збою роботи життєво важливих її об'єктів, з наслідками у вигляді людських, економічних втрат, екологічних катастроф, тощо.

Тому, провідні країни світу зосереджують ресурси на захисті таких важливих інфраструктурних об'єктів та активно розбудовують системи із забезпечення захисту та стійкості критичної інфраструктури, впро-

ваджують нормативні документи для регламентації діяльності учасників системи, готують відповідні кадри та налагоджують партнерські відносини з приватним сектором та громадою, тощо. Цей напрям безпеки визнано пріоритетним у політиці національної безпеки цих країн.

Потреба постійно захищати критичну інфраструктуру від усіх видів фізичних загроз і небезпек, в тому числі кіберзагроз, обумовлює необхідність побудови системи управління критичною інфраструктурою, спрямованої на забезпечення її захисту, безпеки та стійкості з залученням до відповідних зусиль і заходів усього суспільства: від окремих громадян, місцевих громад, суб'єктів господарювання до органів державної влади.

В Україні, у Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури (далі – ЗКІ) заува-

© Мельничук О. В., 2020.

жено на потребі нормативно-правового врегулювання основоположних принципів функціонування державної системи ЗКІ, запровадження єдиних підходів до організації управління об'єктами системи на державному та місцевому рівні, визначення засад взаємодії залучених до ЗКІ державних органів та суб'єктів господарювання, суспільства та громадян. Водночас, захист об'єктів, які згідно зі світовою практикою належать до критичної інфраструктури, законодавством, наразі, регламентується численними нормативно-правовими актами, що носять переважно відомчий характер. Тому, для подальшої розбудови системи ЗКІ необхідною є розробка правових, організаційних, методологічних, технологічних та інших інструментів [1].

Зазначені чинники характеризують актуальність наукового дослідження механізмів публічного управління національною безпекою, та у межах цього напрямку – системи управління об'єктами критичної інфраструктури.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Серед вітчизняних вчених, які розглядали питання сутності управління безпекою та критичної інфраструктури можна віднести таких авторів: В. Абрамов, Д. Бірюков, Д. Бобро, В. Горбулін, С. Іванюта, Г. Ситник,

О. Суходоля, В. Лядовська, С. Кондратов, І. Уряднікова, С. Чумаченко та інші. Крім того, дослідженню проблемних питань безпеки критичної інфраструктури присвячені праці А. Bialas, M. Cavelt, A. Fekete, D. Gritzalis, P.Hokstad, M. Hromadab, T. Kelly, A. Lazari, J. Markucia, V. Mauer, D. Rehaka, S. Rinaldi, I.Utneand, J.Vatn, A. Wenger, T. Wilbanks та ін.

Разом з тим, кількість публікацій, де розглядається система управління об'єктами критичної інфраструктури у вітчизняній та зарубіжній літературі обмежена, тому дана тема дослідження є актуальною.

Мета

Мета статті – вивчення існуючих теоретичних засад системного управління, узагальнення основних завдань управління об'єктами критичної інфраструктури та розробка моделі управління такими об'єктами з визначенням етапів її впровадження.

Виклад
основного
матеріалу

Протягом останніх кількох десятиліть ми спостерігали збільшення кількості стихійних лих у світі, які зачіпають мільйони людей. Природні небезпеки, такі як землетруси, повені, пожежі, урагани, можуть завдати значної шкоди нашим інфраструктурним системам, що призводить до короточасних або тривалих перебоїв у наданні життєво важливих послуг. Наслідками таких подій є фінансові і людські втрати, екологічні та епідеміологічні катастрофи, а зміна клімату робить їх більш частими і тяжкими.

Поряд з цим, через взаємозв'язок інфраструктурних систем збільшилась їх взаємозалежність. Під взаємозв'язком ми маємо на увазі, що інфраструктурні системи використовують продукти один одного і працюють разом для надання спільних послуг. Взаємозалежність двох систем або компонентів, з іншого боку, стосується ефекту зниження продуктивності однієї системи або компонента на іншу. Отже, порушення одного елемента інфраструктури може поширюватися і на інші, що, в кінцевому підсумку, впливатиме на

можливість надання послуг, які мають вирішальне значення для добробуту громад. Інфраструктурні системи, такі як телекомунікаційна, виробнича, транспортна та енергопостачання стали більш розгалуженими та є складовими системи інфраструктури держави в цілому. Так, порушення в одній інфраструктурній системі може мати каскадний ефект з впливом на інші системи, та впливати на безпеку держави [2].

Наведемо декілька прикладів збоїв роботи інфраструктурної системи:

- в 2003 році відключення електроенергії в Північній Америці вплинуло на 50 мільйонів людей в північно – східному і середньому заході США і в Онтаріо (Канада). Відключення електроенергії призвело до зупинки водоочисних споруд та насосних станцій. Стічні води розлилися по водних шляхах, що змусило місцеві органи влади видавати замовлення на кип'ятіння води для забезпечення близько 8 мільйонів людей [3].
- в 2012 році від урагану «Сенді», що утворився зачепив Ямаїку, Кубу, Багамські Острови, Гаїті та узбережжя Флориди постраждали 50 мільйонів людей у 12 штатах США. Перебої з електроенергією відчули близько 8,7 млн. абонентів, було завдано шкоди бездротовій та інтернет-інфраструктурі. Збій в енергопостачанні викликав масові затоплення тунелів станцій метро і вулиць, паралізував роботу повітряного транспорту. Також, відключення електроенергії вплинуло на видобуток нафти і природного газу, його транспортування, закрились нафтопереробні заводи, нафтові термінали та газові заправки [4].
- в грудні 2013 року в США та Канаді в результаті крижаного дощу та снігу відбулись масові пошкодження ліній електропередачі і дерев, що призвело до відключення електроенергії. Системна аварія тривала 7 днів та вплинула на 1 мільйон людей [5].
- в грудні 2018 року за інформацією Державної служби України з надзвичайних ситуацій, через снігопад, місцями мокрий сніг та пориви вітру, спрацювала автоматична система захисту ліній електропередачі. В результаті відключення електроенергії знеструмлено 170 населених пунктів, а саме: Чернігівська 85, Київська 40, Сумська 30, Херсонська 9, Кропивницька 4, Миколаївська 2.

Для розбудови надійної системи безпеки інфраструктури вирішальне значення має розуміння ступеня взаємозалежності національної та регіональної інфраструктури. Проте, дослідження взаємозалежності на місцевому та регіональному рівні є обмежені. В Україні, державні регулятори, місцеві органи влади, підприємства та громади є найважливішими агентами на такому рівні, оскільки вони, як правило, контролюють (тобто планують, впроваджують, експлуатують, використовують) більшість регіональних та місцевих систем інфраструктури, такі як: передача електроенергії, газу, водопостачання, водовідведення, дороги. Зазначені зацікавлені сторони часто стикаються з проблемами роботи об'єктів інфраструктури під час стихійних лих. Відповідальними за планування та реалізацію безпеки об'єктів інфраструктури від впливу загроз, як внутрішніх, так і зовнішніх є регіональні та місцеві органи влади.

Таким чином, вплив на управління діяльністю об'єктами інфраструктури має низка зазначених зацікавлених сторін, при цьому питання узгодженості дій та відповідальності за прийняті ними рішення є недостатньо врегульовано законодавством України [6].

Для планування відповідних заходів, а також у процесі прийняття управлінських рішень використовуються переліки об'єктів інфраструктури, які мають вирішальний вплив на безпеку громадян – об'єктів критичної інфраструктури. Безпека інфраструктурної системи як на національному, так і на регіональному рівні буде дієвою саме при ідентифікації таких об'єктів для подальшого системного управління ними [2].

Розглянемо застосування системного підходу при прийнятті рішень щодо планування та розбудови системи безпеки об'єктів КІ на регіональному рівні, який дозволить місцевим органам влади:

- визначити перелік об'єктів КІ;
- здійснити планування заходів щодо забезпечення безперервності та стійкості функціонування цих об'єктів в штатному режимі;
- розробити план заходів для забезпечення функціонування об'єктів КІ в кризовій ситуації та відновлення роботи у випадку реалізованих загроз;
- забезпечити виконання та оперативне внесення змін до визначених планів заходів щодо об'єктів КІ відповідальними виконавцями;
- запровадити ефективну взаємодію органів публічної влади з найважливішими агентами для забезпечення стійкості та захисту об'єктів КІ;
- оптимізувати розподіл ресурсів для нових інфраструктурних розробок.

Зазначимо, що важливим для нашого розгляду є дослідження взаємозв'язків систем регіональної та місцевої інфраструктури.

Кожна інфраструктурна система, будь то водопостачання, водовідведення, газопостачання, дороги, тощо, залежить від функціонування декількох компонентів – об'єктів інфраструктури. Наприклад, станція позначається як об'єкт системи електропостачання, тоді як певна підстанція, розташована в певному географічному положенні, позначається як елемент об'єкту інфраструктури.

В свою чергу, різноманітні системи інфраструктури складають ряд сегментів, що поєднуються в сектори інфраструктури. Так, наприклад, О. В. Мельничук запропонував розподілити критичну інфраструктуру на 9 секторів за сферами життєдіяльності, що є природним для інфраструктури в цілому [6].

При дослідженні взаємозв'язків та взаємозалежності інфраструктурних систем слід враховувати, що елемент об'єкту інфраструктури, його працездатність залежить від іншого інфраструктурного елементу в межах одного об'єкту та всієї системи інфраструктури. З іншого боку, взаємозалежність означає залежність між двома об'єктами від різних систем інфраструктури. Наприклад, постачання від однієї електростанції впливає на працездатність підключеної водозабірної насосної станції.

Складність взаємозв'язків інфраструктурних систем різна на національному та регіональному рівнях. Тому, цілі моделювання їх взаємозалежності варіюються від розуміння взаємозв'язку між основними інфраструктурними секторами (наприклад, політичний та

військовий, економічний та соціальний, виробничий та інформаційний, тощо) до аналізу сценаріїв каскадних збоїв однієї або декількох критичних інфраструктурних систем. Загальною метою моделювання взаємозв'язків інфраструктурних систем на національному рівні є забезпечення національної безпеки шляхом виявлення об'єктів КІ. Дослідження взаємозв'язків інфраструктури на регіональному рівні має на меті охарактеризувати наслідки місцевого (внутрішнього) або національного (зовнішнього) збою чи перерви в роботі об'єктів інфраструктурних систем, з рівнем деталізації, що дозволяє вносити корективи в роботу таких місцевих об'єктів. Наступний приклад ілюструє одну з багатьох можливих відмінностей між моделями на національному та регіональному рівнях.

Так, моделювання для визначення критичних активів з забезпечення водної безпеки країни потребуватиме набору даних щодо основних систем водопостачання, гребель, водосховищ, а також будь-якої великої національної електромережі, яка підтримує їх роботу. Крім вхідних даних про діяльність та продуктивність об'єктів цих інфраструктур, потрібна інформація про чотири типи залежності між цими об'єктами. А саме:

- фізичну залежність – матеріального потоку від однієї інфраструктури до іншої;
- інформаційну або кіберзалежність – щодо передачі інформації між секторами інфраструктури;
- просторову залежність – враховує фізичне розташування, близькість між об'єктами;
- логічну – вплив однієї інфраструктури на іншу без фізичного зв'язку, головним чином через людські рішення і дії, та інші залежності, які не підпадають під перші три категорії.

При цьому, інфраструктура регіонального водопостачання зазвичай представлена як декілька окремих чи пов'язаних між собою місцевих вузлів, з рівнем введення, виведення та продуктивності. Така модель не генерує детальну інформацію про продуктивність окремих місцевих вузлів, що може бути корисною для його управління. Однак, моделювання з подібними цілями на регіональному рівні зазвичай описує водопровідну систему, до складу якої входить мережа, станцій, тощо, що дозволяє вивчити внутрішню її роботу та вразливі місця системи.

Таким чином, корисність результатів національних моделей взаємозалежності інфраструктурних систем обмежена в частині управління регіональними системами та місцевими об'єктами.

На національному рівні залежності окремих об'єктів інфраструктури можуть бути досить абстрактні. Це пояснюється головним чином тим, що вимоги до інформації про взаємозалежність, продуктивність об'єктів місцевої інфраструктури можна зв'язати до елементів таких об'єктів, з подальшою їх конкретизацією, що не можливо зробити на національному рівні [7].

На регіональному рівні застосування системного підходу при прийнятті рішень щодо управління об'єктами КІ обумовлює дослідження кола основних учасників прийняття таких управлінських рішень.

Так, управлінські рішення щодо об'єктів КІ на регіональному рівні базуються на інтересах та проблемах місцевих громад. Тому, ряд зацікавлених сторін які беруть участь у прийнятті таких рішень, відстоюють реалізацію своїх можливостей, що пов'язані з інвести-

ціями, плануванням, проектуванням, експлуатацією та управлінням об'єктами інфраструктури. Як правило, до таких зацікавлених сторін відносяться: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення; комунальні, місцеві підприємства та окремі фізичні особи.

Органи місцевого самоврядування населеного пункту або міста при прийнятті управлінських рішень щодо об'єктів інфраструктури стикаються з проблемами, що впливають на роботу всієї інфраструктурної системи. Для вирішення цих питань важливим є по чергове досягнення наведених нижче завдань:

- проведення оцінки вразливості критично важливих інфраструктурних систем з метою ідентифікації об'єктів КІ, які мають вирішальне значення для підтримки загальних послуг під час збоїв у системі, та розробка відповідних стратегій управління ризиками;
- підтримка та розвиток об'єктів КІ шляхом оптимізації інвестицій та визначення пріоритетних напрямків розвитку інфраструктури, які можуть надати найвищі соціально-економічні вигоди, враховуючи вплив цих об'єктів на інші сектори інфраструктури.
- планування сценаріїв катастроф та розробка планів пом'якшення наслідків катастроф, управління та відновлення, щоб звести до мінімуму перебої в наданні послуг з врахуванням соціально-економічних наслідків відмов об'єктів КІ на інші сектори інфраструктури.

Зазначимо, що комунальні підприємства можуть виконувати вищенаведені завдання які збігаються, але можуть відрізнятися, а саме:

- планування, проектування та будівництво нових об'єктів КІ для оптимізації та збільшення продуктивності інфраструктурної системи;
- розробка заходів щодо зменшення ризиків виникнення та захисту об'єктів КІ від наслідків каскадного ефекту;
- розробка заходів надання послуг, через інші об'єкти КІ при пошкодженні інфраструктурної системи.

Поряд з цим, місцеві підприємства, домогосподарства, громада та окремі особи для реалізації своїх інтересів щодо прийняття управлінських рішень по об'єктам КІ можуть здійснити такі заходи:

- ознайомитись з переліком ідентифікованих об'єктів КІ та надати до нього пропозиції;
- розробити бізнес-стратегії та оцінити варіанти інвестицій;
- оцінити ризики для бізнес-операцій в умовах змінного середовища, характерного для об'єкту КІ;
- планування та підготовка до екстремальних подій з метою збереження життя та захисту власності.

Враховуючи вищенаведене визначимо основні завдання при прийнятті управлінських рішень щодо об'єктів КІ регіону: ідентифікація об'єктів КІ; захист та стійкість об'єктів КІ; дієвість.

Управління критичною інфраструктурою регіону як системою дозволяє сформувати принципи управління, повне або часткове ігнорування яких може призвести до помилкових рішень і незадовільних результатів. До основних принципів управління нами віднесені перелічені нижче.

Плановість. Передбачає, що стратегія та цілі діяльності об'єктів КІ настільки чітко сформульовані, що вони дозволяють приймати управлінські рішення загального характеру щодо нових видів діяльності та виходять за межі сьогодишніх потреб. За цим принципом управління обумовлено складання програми дій та її реалізація, в тому числі плану захисту об'єктів КІ з визначенням термінів виконання та необхідних трудових ресурсів. Спланованість забезпечує нормалізацію умов роботи, координацію дій виконавців та їх інструкування в умовах небезпеки;

Гнучкість. У даному випадку розуміється здатність об'єкту КІ успішно протистояти зовнішньому середовищу, застосовуючи його потенціал та управлінські рішення з такою швидкістю, як і зміни, що відбуваються в середовищі. Обумовлює включення в структуру об'єкта КІ засобів, пристроїв і чинників, які повинні допомогти передбачати зміни в зовнішньому середовищі та реагувати на них. Об'єкти інфраструктури з негнучкою структурою управління ризикують не впоратися з проблемами, які виникають у зв'язку з технічними, природними, біологічними, політичними і соціальними змінами.

Компетентність. Означає, що основні учасники прийняття управлінських рішень відносно об'єкта управління мають достатні знання та кількість надійних даних, або здатні сприймати компетентну інформацію і консультацію від фахівців, при прийнятті таких рішень. Вся система управління має будуватись на найновіших досягненнях науки. При цьому, важливо робити добір наявних даних таким чином, щоб основні учасники прийняття управлінських рішень мали у своєму розпорядженні тільки ті факти, які їм дійсно потрібні, і не були перевантажені інформацією, матеріалами що не відносяться до справи.

Відкритість та прозорість. Відкритість прийняття управлінських рішень характеризується прозорістю, доступністю та чутливістю до нових ідей. Цей принцип дозволяє кожному дізнатися про механізми прийняття управлінських рішень та забезпечує контроль громадськості за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом. Так, публічне повідомлення і обґрунтування органами місцевого самоврядування своїх рішень допомагає зрозуміти закономірності, яких вони дотримувалися у процесі їх прийняття. Застосовуючи цей принцип, однак, потрібно враховувати обмеження щодо інформації, яка містить державну таємницю та стосується об'єктів інфраструктури включених до переліку підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та забезпечення безпеки держави;

Зворотній зв'язок між користувачами і власниками інфраструктури. Полягає в одержанні та аналізі основними учасниками прийняття управлінських рішень інформації про результати виконання прийнятих ними рішень. Це дає можливість порівнювати фактичний стан з планом та бути підґрунтям при прийнятті подальших рішень. Суть принципу полягає у тому, що

будь-яке порушення цілісності системи веде за собою виникнення дії спрямованої на її відновлення або підтримання в працездатному стані. Застосування в процесі управління принципу зворотного зв'язку дозволяє спрямувати увагу на прийняття першочергових управлінських рішень, які можуть реально вплинути на ситуацію, та визначити ефективну стратегію і тактику управління об'єктами КІ, за необхідності, вчасно їх скорегувати.

Індивідуальна відповідальність. Принцип означає, що особа несе відповідальність згідно законодавства, в разі, якщо вона є виконавцем або іншим співучасником протиправного діяння. Правове забезпечення безпеки КІ поряд з національною складовою має і міжнародну [8].

Міжнародна складова правового забезпечення безпеки КІ передбачає регламентування сукупності принципів і норм, визначених міжнародними договорами і визнаних державою, що регулюють питання міжнародного співробітництва в цій сфері. В силу принципу індивідуальної відповідальності осіб, очевидно, що будь-яка людина, незалежно від її демографічних, соціальних, майнових чи інших характеристик, підлягає відповідальності за вчинення протиправного діяння, в тому числі і за нормами міжнародного права. Це не дозволяє фізичним особам, в тому числі державним службовцям та представникам органів місцевого самоврядування, уникнути відповідальності.

Усі принципи управління тісно взаємозалежні та взаємообумовлені, неможливо домогтися чіткого функціонування системи управління критичною інфраструктурою регіону без їх комплексного застосування. Так само, як не можна забезпечити цілеспрямовану діяльність окремих об'єктів КІ, ігноруючи такі принципи управління як плановість, гнучкість, компетентність, відкритість та прозорість, зворотній зв'язок і індивідуальна відповідальність.

Дія цих принципів поширюється на всю систему управління критичною інфраструктурою регіону яку можна представити схематично через сукупність узагальнених компонентів, необхідних для її функціонування (Рис. 1. Модель системи управління критичною інфраструктурою регіону).

В наведеній моделі основною метою управління критичною інфраструктурою є забезпечення безпеки через управління об'єктами КІ регіону.

Досягнення цієї мети реалізується через виконання зазначених вище завдань:

- ідентифікація об'єктів КІ, яке передбачає визначення об'єктів інфраструктури регіону, які відповідають критеріям «критичності», що повинні бути попередньо узгодженими зацікавленими сторонами. При цьому, доцільно застосовувати базові методи і критерії оцінки критичності об'єктів інфраструктури, визначені О. В. Мельничук [2];
- захист та стійкість об'єктів КІ, виконання цих завдань потребує значного часу, ресурсів та уваги всіх суб'єктів управління, складається з низки окремих заходів, що спрямовані на формування та реалізацію планів захисту окремих об'єктів КІ регіону та стратегій їх розвитку;
- дієвість, перегляд і актуалізації стратегій розвитку об'єктів КІ за результатами її моніторингу.

Передбачає реалізацію заходів моніторингу системи управління критичною інфраструктурою регіону та коригування планів захисту окремих об'єктів КІ регіону та стратегій їх розвитку відповідно до реальних змін внутрішнього та зовнішнього середовища. Виконання цього завдання має забезпечити функціонування системи управління критичною інфраструктурою регіону не на папері, а в реальних умовах.

Застосування системного підходу до управління критичною інфраструктурою регіону неможливо домогтися без чіткого визначення його функцій. А саме:

- інформаційно-аналітична функція, за якою здійснюється контроль та аналіз стану об'єктів інфраструктури регіону;
- управлінська функція, яка включає планування, організацію, мотивацію, моніторинг усіх процесів, пов'язаних з діяльністю об'єктів КІ регіону;
- функція безпеки, яка передбачає розробку та впровадження заходів забезпечення захисту та стійкості об'єктів КІ регіону, їх елементів і організацію охорони, правил утримання та експлуатації.

На наш погляд, реалізація запропонованої моделі системи управління критичною інфраструктурою регіону має декілька циклічних етапів впровадження, які можна відобразити у вигляді схеми. (Рис. 2. Схема впровадження системи управління критичною інфраструктурою регіону).

Таким чином, управління об'єктами критичної інфраструктури носить складний характер та передбачає залучення максимальної кількості зацікавлених сторін. Насамперед, для виокремлення об'єктів КІ необхідно дослідити всю інфраструктуру регіону та ідентифікувати критичні об'єкти. Для цього доцільно створити робочу групу з представників всіх зацікавлених сторін та експертів. Це перший етап впровадження системи управління КІ регіону – етап ідентифікації.

У більшості випадків оцінювання критичності інфраструктури є лише іншим визначенням оцінки вразливості, або оцінки ризику та стійкості інфраструктури. Адже, однією з особливостей інфраструктури є те, що її об'єкти практично непомітні для кінцевого користувача-замовника вдома, незважаючи на технічну складність більшості таких об'єктів. Критичність об'єктів інфраструктури стає найбільш очевидною та помітною у випадку невдачі, коли об'єкт раптово не виконує свої функції. Аналіз наукових праць у галузі нашого дослідження допоміг визначити основні методологічні підходи до ідентифікації об'єктів КІ, а саме: ризик-орієнтований, модельний, експертний, соціологічний та комбінований [2].

Слід зазначити, що деякі дослідники вважають певні інфраструктури критичними чи важливими, і, навіть, життєво важливими незалежно від будь-якого уявного впливу.

Ми вважаємо, що багато інфраструктурних об'єктів є важливими, але вони можуть бути віднесені до критичних лише тоді, коли досягли певної межі, що, зазвичай, передбачає зміну стану. Критичність об'єкта інфраструктури пов'язана з дослідженням характеристик, властивостей, процесів і взаємозв'язків об'єкта в нормальному робочому стані, та в разі невдачі. Наслідками в разі невдачі можуть бути кількість загиблих,

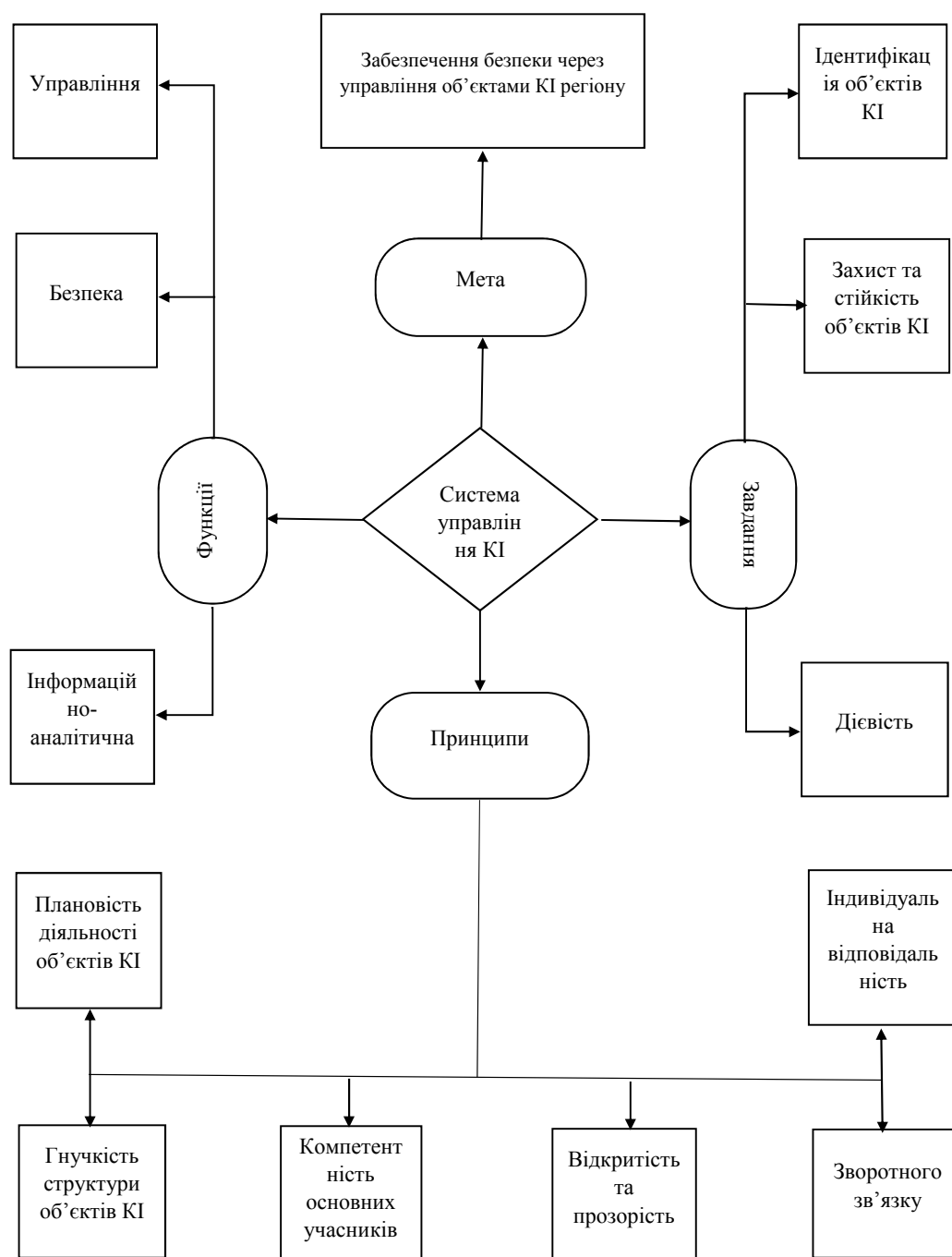


Рис. 1. Модель системи управління критичною інфраструктурою регіону (Представлений автором)

шкода людям, економічні та репутаційні збитки, тощо. При проведенні дослідження щодо критичності об'єкта інфраструктури інтереси робочої групи можуть бути зосереджені як на одному з можливих наслідків, так і на їх комплексі.

Для ідентифікації критичних об'єктів інфраструктури доцільно адаптувати концептуальні загальні характеристики критичності до фізичних, системних та просторових властивостей об'єктів інфраструктури, що досліджуються. Ці загальні аспекти критичності щодо критичної частки, часу та якості включають багато типових характеристик критичної інфраструктури,

що сприяє в подальшому розробці специфічних критеріїв, які повинні бути: послідовними та інтегрованими, відображати основні види загроз безпеки та мати мінімальний розмір [2].

За результатами ідентифікації об'єктів КІ робоча група складає перелік об'єктів КІ місцевого рівня. Для забезпечення ознайомлення громадськості такий перелік може бути оприлюднений шляхом розміщення на офіційному веб-сайті громади чи в місцевих засобах інформації.

Ідентифікований об'єкт КІ, що перебуває в офіційному переліку місцевих об'єктів КІ потребує особливої

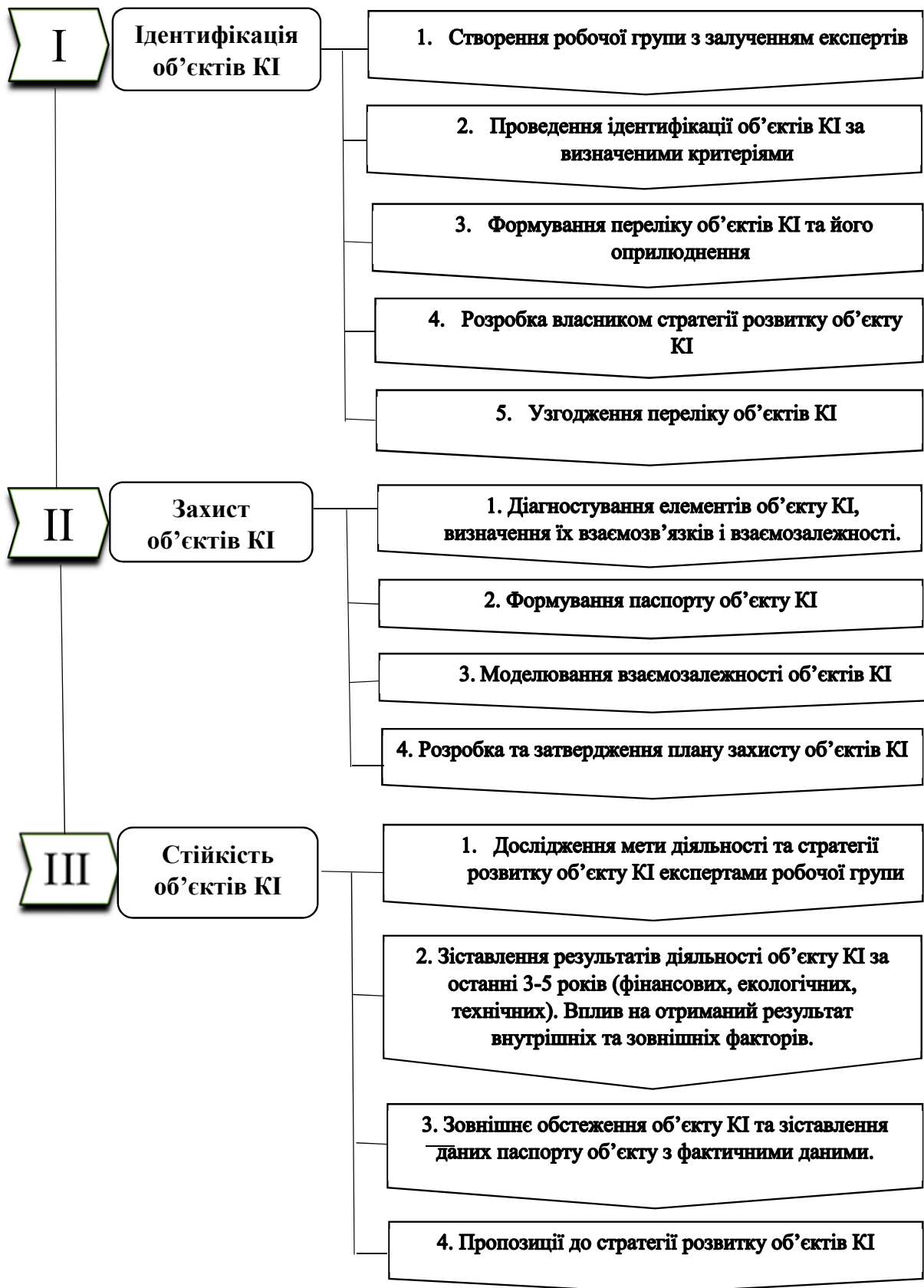


Рис. 2. Схема впровадження системи управління критичною інфраструктурою регіону (Представлений автором)

уваги щодо його управління, як з боку територіальної громади так і його власника. Загально прийнятим у світовій практиці є управління діяльністю об'єктів КІ за розробленою стратегією розвитку, що відповідає меті діяльності підприємства.

Така стратегія спрямована допомогти власнику об'єкту КІ у прийнятті рішень щодо:

- підтримки загальних послуг під час збоїв у системі об'єктів КІ завдяки розробці відповідних заходів управління ризиками та адаптації;
- оптимізації продуктивності інфраструктурного сегмента або об'єкту КІ певного сектору інфраструктури регіону;
- залучення інвестицій для забезпечення стійкості ідентифікованих об'єктів КІ, що може принести найвищі соціально-економічні вигоди, враховуючи їх вплив на інші сектори та об'єкти інфраструктури, як в сфері транспортних послуг, електроенергетики, газу та водопостачання, тощо;
- планування зменшення та запобігання наслідків катастроф, управління та відновлення роботи об'єкту КІ, зведення до мінімуму перебоїв в наданні послуг;
- проектування та будівництво нових інфраструктурних об'єктів, в тому числі комунальних.

Стратегія розвитку може допомогти краще зрозуміти наслідки каскадного ефекту та своєчасно визначити перелік заходів для зменшення ризиків каскадного впливу на об'єкти КІ регіону.

Регіональна група по роботі з об'єктами КІ за результатами розгляду отриманих від власників стратегій розвитку та громадської думки, може змінити попередній перелік об'єктів КІ місцевого рівня, враховуючи взаємозв'язки і можливі наслідки каскадного впливу на об'єкти КІ регіону.

Узгоджений та оприлюднений перелік об'єктів КІ місцевого рівня завершує перший етап впровадження системи управління КІ регіону. Дотримання таких основних демократичних принципів публічного управління як прозорість та відкритість, на етапі ідентифікації при впровадженні системи управління КІ регіону, відкриває певні можливості для зацікавлених сторін. Зокрема, підприємствам, приватним особам, домогосподарствам та громадам, допомагає зробити вибір, пов'язаний з інфраструктурою, щодо:

- планування та підготовки до екстремальних подій з метою збереження життя та захисту власності;
- оцінки ризиків для власних бізнес-операцій, що можуть зазнати серйозних змін через діяльність об'єктів КІ;
- розробки нових бізнес-стратегій та оцінки варіантів інвестицій.

Другим етапом впровадження системи управління КІ регіону є захист об'єктів КІ. На початку другого етапу потрібно дослідити об'єкти КІ з метою діагностування їх елементів щодо вразливості, зносостійкості та впливу на продуктивність і безперервність роботи всього об'єкту КІ та інших показників, характерних для певного сектору інфраструктури.

Діагностуванні елементи об'єкту КІ з врахуванням визначених взаємозв'язків і взаємозалежності між ними можна розподілити за трьома категоріями уваги. Наприклад: перша категорія – потребує підвищеної

уваги; друга категорія – потребує уваги; третя категорія – може бути приділено увагу. Для цього можуть бути залучені члени робочої групи або експерти, за ініціативою власника об'єкту КІ.

Результати діагностування елементів об'єкту КІ вносяться до паспорту об'єкту КІ (далі – Паспорт). Враховуючи те, що Паспорт має містити інформацію щодо ризикових елементів об'єкту інфраструктури та перелік заходів щодо забезпечення антитерористичної захищеності об'єкту, населення і територій для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, загроз публічній безпеки і порядку. Виникає необхідність узгодження дій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до компетенції яких належить забезпечення охорони прав і свобод людини, підтримання публічної безпеки і порядку, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

Інформація, зазначена в Паспорті, потребує окремого підходу до подання, обробки та зберігання, тому існує потреба в її коригуванні, в межах компетенції органів влади. Обробка та затвердження Паспорту керівником об'єкту КІ, посадовою особою місцевого самоврядування, місцевими представниками органів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України, Служби безпеки України обумовить відповідальність та узгодженість взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та керівництва об'єкта КІ при реалізації заходів запобігання і реагування на критичні ситуації та протидії тероризму.

Після вивчення Паспортів регіональна група по роботі з об'єктами КІ матиме можливість здійснити моделювання взаємозалежності об'єктів КІ. Розглянемо чотири основні підходи до моделювання взаємозалежності інфраструктури на місцевому рівні: емпіричний, мережевий, системна динаміка та агентне моделювання.

Емпіричний підхід передбачає відображення об'єкту здебільшого з позицій зовнішніх зв'язків і відносин, їх систематизацію та класифікацію. Емпіричне дослідження відбувається на основі методів порівняння, виміру, спостереження, експерименту, аналізу та ін. Ґрунтується на даних про історичні невдачі та експертних судженнях. Вони, як правило, виконуються з метою виявлення вразливості інфраструктурних систем і виявлення альтернативних стратегій зменшення ризиків. Наприклад, використовуючи ймовірнісний метод і експертні висновки та, беручи до уваги взаємозалежність інфраструктури, здійснено характеристику вразливості інфраструктури та стійкості громади у місті Ванкувер, Канада. Про це влада міста на своєму сайті (<http://vanc-ver.ca/>) надає вичерпну інформацію [9].

Однією з сильних сторін емпіричного підходу є чітка визначеність та обґрунтованість фактичними даними та досвіду щодо ризиків. Однак, потрібно враховувати, що аналіз за таким підходом може пропустити способи невдачі, які раніше не зустрічалися та невідомі експертам або членам робочої групи. Крім того, емпіричний підхід важко використовувати для сценаріїв з проектування в майбутніх подій.

Мережевий підхід зазвичай математично описує індивідуальні інфраструктурні системи як мережі, що

містять об'єкти КІ та їх складові елементи. Зазвичай описуються фізичні активи. Наприклад: водонапірні башти, насосні станції, електричні підстанції, які з'єднані такими ланками як водопровідні труби та лінії електропередачі. За допомогою мережевого підходу можливе інтуїтивне представлення місцевих об'єктів КІ шляхом надання детального опису їх складових елементів та структури їх взаємозв'язків. Охопити функціональні взаємозв'язки взаємозалежних об'єктів інфраструктури і забезпечити більш реалістичні описи механізму їх роботи може мережевий підхід. Саме мережевий підхід може моделювати вплив відмови окремого елемента об'єктів КІ та визначити реакцію інфраструктурної системи [10].

Системна динаміка досліджує поведінку складних систем в часі та взаємодії між ними, в залежності від складових елементів системи. Як правило, досліджуються причинно-наслідкові та зворотні зв'язки, реакції, вплив середовища, тощо. Наразі, здійснюється комп'ютерне моделювання таких систем. Цей підхід застосовується зверху вниз, що вимагає повного та чіткого представлення всіх ідентифікованих місцевих об'єктів КІ та відносин між ними, виражених в кількісних показниках. Модель динаміки системи місцевих об'єктів КІ може відображати такі основні напрями: активи, щодо накопичення ресурсів у системі; час, який враховує швидкісні зміни цих активів; циклічність зв'язків між активами. Аналітики відстежують вплив різних подій на активи та процеси протягом певного часу в моделі системної динаміки та виявляють несподівану поведінку, що не може спостерігатися через прості лінійні причинно-наслідкові зв'язки. Недоліком системних динамічних моделей є те, що точність їх результатів залежить від обробки великого об'єму інформації та даних структурних елементів об'єктів КІ, доступ до яких не завжди є вільний в багатьох практичних ситуаціях [11].

Агентне моделювання базується на аналізі складної архітектури та адаптивної поведінки компонентів інфраструктурних систем, знизу вгору. Підходи на основі агентів здатні масштабуватися до рівня одного об'єкту інфраструктурної системи і передбачити поведінку особи, яка приймає рішення щодо управління цим об'єктом або щодо користування його послугами. Агентне моделювання охоплює діапазон взаємозалежностей до рівня деталізації, який може бути корисний для місцевого застосування. Також, підходить для аналізу сценаріїв на причинно-наслідковій основі при оцінці ефективності різних стратегій пом'якшення ризиків. Поряд з цим, підхід, заснований на агентах, має застереження щодо людського фактору. Зокрема, необхідно зробити конкретні припущення про поведінку агента, які іноді можуть спотворювати фактичну його поведінку та негативно вплинути на результат моделювання [7].

Перед обранням підходу до моделювання взаємозалежності інфраструктури на місцевому рівні слід провести попереднє обговорення прийняття такого рішення. Вибір залежить від конкретного контексту, наявності даних, трудових і фінансових ресурсів, які можуть бути витрачені на аналіз. Він може бути обґрунтований відповідністю підходу моделювання взаємозалежності технічним особливостям об'єктів КІ до можливості його реального застосування.

Слід зазначити, що будь-яке моделювання взаємозалежності інфраструктури проводиться на основі даних щодо фізичних характеристик окремих елементів інфраструктури в різних умовах. Крім того, моделі містять інформацію щодо динамічної взаємодії між інфраструктурними системами та людськими агентами (користувачами, менеджерами, особами, що приймають рішення), включаючи вплив збоїв на життя. Саме паспорти об'єктів КІ містять всі зазначені вихідні дані щодо елементів та об'єктів КІ для подальшого опрацювання. Достовірність даних паспортів прямо впливає на результат моделювання взаємозалежності інфраструктури та впровадження системи управління КІ на місцевому рівні.

Орган місцевого самоврядування може бути зацікавлений у розробці плану захисту об'єктів КІ з метою управління надзвичайними ситуаціями та відновлення їх безперебійної роботи. Подібний план має зафіксувати завдання, послідовність дій та механізм координації всіх залучених суб'єктів в різних режимах функціонування об'єктів КІ регіону, враховуючи запобігання можливим загрозам, реагування та відновлення діяльності.

Основними режимами функціонування об'єктів КІ є:

- штатний режим функціонування (проведення оцінки можливих загроз та аналіз ризиків, інформування про імовірні загрози);
- захист та реагування на випадок реалізації загрози (залучення до ліквідації наслідків ресурсів суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури та власників (розпорядників) об'єктів критичної інфраструктури);
- функціонування в кризовій ситуації (залучення ресурсів з метою забезпечення стійкості функціонування об'єктів критичної інфраструктури);
- відновлення штатного режиму роботи і ліквідація наслідків кризової ситуації [1].

Дії органів влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, що зазначені в плані захисту об'єктів КІ регіону, мають бути спрямовані на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, організацію забезпечення всіх залучених суб'єктів до реагування, у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, переведення суб'єктів господарювання та громадськості у режим підвищеної готовності. До опрацювання планів захисту об'єктів КІ можуть залучатися громадські організації, експерти та науковці для напрацювання загальних схем регіонального оповіщення та сигналів про небезпеку, дії всіх залучених суб'єктів після отримання таких сигналів, маршрути евакуації в безпечні місця. Поряд з цим, план захисту об'єкту КІ повинен передбачати заходи з відновлення штатного режиму роботи і ліквідація наслідків кризової ситуації.

Третім етапом впровадження системи управління КІ регіону є стійкість об'єктів КІ, який фокусується на діяльності зі створення можливостей для підготовки щодо запобігання та реагування на загрози, адаптації до нових умов функціонування, в тому числі інноваційних, та розборці стратегій розвитку об'єктів КІ регіону.

В Україні поняття «стійкість» ще не визначено законодавством, а лише входить у практику використання, так, в Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, зазначено, що «створення державної системи захисту критичної інфраструктури спрямоване на забезпечення стійкості критичної інфраструктури».

раструктури до загроз усіх видів, включаючи загрози природного і техногенного характеру, загроз, що спричинені протиправними діями, та інших загроз». На наш погляд, стійкість об'єкту інфраструктури означає його спроможність протистояти загрозам та відновлюватися від цілеспрямованих атак, аварій, природних загроз та інцидентів, в тому числі шляхом залучення інвестицій та впровадження інноваційних технологій.

Враховуючи те, що згідно з Концепцією, відповідальність за стійкість функціонування важливих об'єктів інфраструктури несуть їх власники відповідно до законодавства, саме вони мають бути основними учасниками та ініціаторами при розробці планів захисту та стратегій розвитку об'єктів КІ.

Для забезпечення якісної підготовки та розробки стратегії розвитку об'єктів КІ, робоча група з представників всіх зацікавлених сторін та експертів має дослідити мету та результати діяльності об'єкту КІ за останні роки та визначити відповідні та досяжні заходи, обов'язкові для включення до такої стратегії. При цьому, слід також враховувати вплив на отриманий фінансовий, екологічний, технічних результат внутрішніх та зовнішніх факторів.

На цьому етапі для узгодження об'єктивності та дієвості стратегії розвитку об'єкта КІ може знадобитись проведення зовнішнього обстеження його елементів, зіставлення даних паспорту об'єкту з фактичними даними. За результатами зазначених заходів робоча група надає відповідні пропозиції до стратегії розвитку дослідженого об'єкта КІ.

Реалізація стратегії розвитку здійснюватиметься шляхом виконання окремих заходів, передбачених дорожньою картою такої стратегії, відповідно до вищезазначених принципів управління критичною інфраструктурою регіону. Координація та моніторинг виконання заходів може здійснюватися робочою групою із залученням до його роботи керівників регуляторів національного рівня та професійних об'єднань.

Висновки

Ця стаття узагальнює в собі наукові надбання щодо теоретичних засад системного управління об'єктами критичної інфраструктури та надає концептуальне уявлення про модель управління такими об'єктами.

В роботі досліджено основні завдання та принципи при прийнятті управлінських рішень щодо об'єктів критичної інфраструктури, розглянуто основні методологічні підходи до моделювання взаємозалежності інфраструктури на місцевому рівні, а саме: емпіричний, мережевий, системна динаміка та агентне моделювання. Розроблено схему впровадження системою управління критичною інфраструктурою регіону та представлено основні його етапи, такі як: ідентифікація об'єктів критичної інфраструктури, їх захист та стійкість. Користь моделі системи управління критичною інфраструктурою та схеми її впровадження, полягає в тому, що вони визначають загальні особливості та умови, які є дійсними в більшості наукових підходів до системного управління та можуть бути застосовані зацікавленими сторонами, які беруть участь у прийнятті управлінських рішень відносно об'єктів інфраструктури, в будь-якому регіоні України.

Крім того, запропоновані у статті наукові ідеї в подальших кроках можуть бути безпосередньо вико-

ристані при розробці порядку паспортизації об'єктів критичної інфраструктури, а зазначена проблема в чинному законодавстві України є підґрунтям для подальших наукових досліджень щодо визначення поняття «стійкість об'єкту інфраструктури» на регіональному та загальнодержавному рівні.

Література.

1. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 р. № 1009-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80>
2. Мельничук О. В. Управління критичною інфраструктурою держави: базові методи та критерії ідентифікації об'єктів. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. Вип. 3(42). С. 13–27.
3. Wilbanks T., Bilello D., Schmalzer D., Scott M. Climate change and energy supply and use: Technical report for the US Department of Energy in support of the national climate assessment. Washington, DC: Island Press., 2013. 65 p.
4. B. Van De Walle, M. Turoff, S. R. Hiltz. Information Systems for Emergency Management. *Advances in Management Information Systems*, 16. Routledge., 2014 424 p.
5. Захист електричних мереж від природних ризиків. ОБСЄ, 2016. URL : <https://www.osce.org/ru/secretariat/293556?download=true>
6. Мельничук О. В. Критическая инфраструктура государства как составляющая национальной безопасности: понятийно-категориальный аппарат. *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*. Nr 30(1)/2019. P. 249–265.
7. Hasan S., Fahim T., Foliente G., El-Zein A. Modelling infrastructure interdependency at a local scale: value, methodologies and challenges. 21st International Congress on Modelling and Simulation. Gold Coast, Australia, 29 Nov to 4 Dec 2015. URL: www.mssanz.org.au/modsim2015.
8. Мельничук О. В. Правові механізми управління критичною інформаційною інфраструктурою України: зб. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України; за заг. ред. А. П. Савкова. Київ: НАДУ, 2018. Вип. 1. С. 42–61.
9. Chang S., McDaniels T., Fox J., Dhariwal R., Longstaff H. Toward Disaster-Resilient Cities: Characterizing Resilience of Infrastructure Systems with Expert Judgments. *Risk Analysis*, 34(3)/2014. P. 416–434.
10. Holden R., Val D., Burkhard R., Nodwell S. A network flow model for interdependent infrastructures at the local scale. *Safety Science*, 53(0) / 2013. P. 51–60.
11. Tonmoy F., El-Zein A. Vulnerability of infrastructure to Sea Level Rise: A combined outranking and system-dynamics approach. *Proc. European Safety and Reliability*, CRC Press / 2013. P. 2407–2414.
12. Суходоля О. М. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України: аналіз. доп. / Бобро Д. Г., Іванюта С. П., Кондратов С. І., Суходоля О. М.; за заг. ред. О. М. Суходолі. Київ: НІСД, 2019. 224 с.
13. Бобро Д. Г. Методологія оцінки рівня критичності об'єктів інфраструктури. Стратегічні пріоритети. 2016. № 3 (40). С. 77–86.

14. Іванюта С. П. Пріоритети формування реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 3. С. 19.
15. Суходоля О. М. Захист критичної інфраструктури: сучасні виклики та пріоритетні завдання сектору безпеки: *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2017. № 1–2 (13–14). С. 50–80.
16. Кондратов С. І. Про забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформацією при створенні державної системи захисту критичної інфраструктури: аналіт. доповідь. НІСД, 2018.
17. Бобро Д. Г. Урахування проектних загроз у розбудові державної системи захисту критичної інфраструктури. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 3. С. 42–51.
18. Суходоля О. М. Стійкість енергетичної системи чи стійкість енергозабезпечення споживачів: постановка проблеми. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 2. С. 101–117.
19. Kondratov S., Bobro D., Horbulin V. Developing the Critical Infrastructure Protection System in Ukraine; General Editor O. Sukhodolia. Kyiv: NISS, 2017. 184 p.

Сергій Попов

завідувач кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор
ORCID ID: 0000-0002-0729-9581

Ігор Присяжнюк

аспірант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ТЕХНОГЕННО-ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА І НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ: МЕХАНІЗМИ КООРДИНАЦІЇ ТА ВЗАЄМОДІЇ

Постановка проблеми. Сучасний світ насичений, як позитивами, так і негативами. Зокрема, такими є порушення техногенно-екологічної безпеки (далі – ТЕБ), надзвичайні ситуації (далі – НС). Їх реалії в Україні демонструє офіційна аналітика за 2019 р., коли було зареєстровано 146 НС. Національний класифікатор нинішній коронавірус відносить до НС природного характеру. Її особливістю є: короткий термін розвитку вірусної хвороби у людини, її бурхливе поширення у світі; відсутність методів лікування; слабкість національних систем публічної влади і охорони здоров'я у протидії цій НС. Тому, зростає актуальність механізмів координації і взаємодії суб'єктів протидії НС, захисту населення, економіки, національних надбань, ін.

Мета статті полягає у виробленні концептуальних теоретико-прикладних засад механізмів публічного управління координацією і взаємодією суб'єктів протидії НС у складі механізму управління в державі. Мета досягається за використанням описової моделі, яка заснована на типових формах об'єктивації теорії і методології механізмів публічного управління (далі – ПУ) координацією і взаємодією суб'єктів протидії НС.

Стислий виклад дослідження. Первісне уявлення про ці механізми надають поняття «координація» і «взаємодія», які у науковому дискурсі розуміються неоднозначно. Їх отождествлюють, або вважають взаємодію більш широкою, ніж координація, або ж розводять ці поняття. Останній підхід розглядається у цій статті. Координація розглядається, як відповідне рішення. Його виробляє суб'єкт координації і встановлює відносини для об'єктів координації (суб'єктів взаємодії). Останні вважаються спеціалізованими, рівнозначними і незалежними. Діють спільно, кожний із них взаємодії вносить свою частку дій у досягнення спільної мети.

Опираючись на офіційні документи, побудовано дерево механізмів координації, яким є ієрархія державної, регіональних і місцевих комісій з ТЕБ та НС в Україні. Ці комісії є постійно діючими органами-координаторами. Взаємодія стосується спільної діяльності суб'єктів протидії НС у межах відносин, визначених рішеннями комісій: «зверху до низу». Організаційний склад комісій вказує, що державна політика з ТЕБ та НС здійснюється за використанням механізму управління в державі. Розроблено і концептуально охарактеризовано його модель. Вона поєднує державний і недержавний механізм управління, механізм координації і взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів з ТЕБ та НС. Сформульовано поняття «механізми координації і взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів з ТЕБ та НС». Охарактеризовано загальні принципи побудови цього механізму. Запропоновано рівняння для розрахунку його інтегральної ефективності залежно від продуктивності праці суб'єктів координації і взаємодії, ефективності її організації, відносин і їх правового забезпечення.

Висновки. Розроблено концептуальні засади механізмів координації і взаємодії суб'єктів протидії НС, якими є типові форми об'єктивації теорії і методології механізмів ПУ. Проаналізовано поняття «координація» і «взаємодія» і розведено їх розуміння. Синтезовано дерево механізмів координації, як ієрархію державної, регіональних і місцевих комісій. Доведено, що державна політика з ТЕБ та НС реалізується механізмом управління в державі. Побудовано і охарактеризовано його модель, сформульовано поняття «механізми координації і взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів щодо з ТЕБ та НС», а також охарактеризовано загальні принципи його побудови і запропоновано рівняння для розрахунку його ефективності.

Ключові слова: координація; взаємодія; публічне управління; техногенно-екологічна безпека; надзвичайна ситуація; органи публічної влади; цивільний захист; механізми; державний і недержавний сектори; державна політика.

Serhii Popov

Head of Humanitarian and Socio-Political Studies Chair
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Professor
ORCID ID: 0000-0002-0729-9581

Ihor Prisyazhniuk

PhD student of Humanitarian and Socio-Political Studies Chair of
the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

TECHNOGENIC-ENVIRONMENTAL SAFETY AND EMERGENCY SITUATIONS: MECHANISMS OF COORDINATION AND INTERACTION

Problem setting. The modern world is saturated with both urges and negatives. In particular, they are violations of technogenic and ecological safety (hereinafter – TES), emergencies (hereinafter - E). The official statistical data for 2009

© Попов С. А., Присяжнюк І. М., 2020.

demonstrates the mentioned fact in Ukraine, when 146 Es were registered. The national classification refers the coronavirus to the E of natural essence. Its peculiarity is: short term development of viral disease in human beings, its rapid spread in the world; lack of treatment; weakness of national public systems of public management and health care in countering this E. Therefore, the relevance of mechanisms of coordination and interaction of subjects to counteract the E, protection of the population, economy, national property, etc., are increasing.

The purpose of the article is to elaborate conceptual theoretical and applied foundations of mechanisms of public management in coordination and interaction of subjects for counteraction of E in the composition of the mechanism of public administration, subjects of counteraction to the emergency.

Summary of the study. The initial notion of the mechanisms is provided by the concepts of "coordination" and "interaction", which are ambiguously understood in scientific discourse. They are identified, or consider interaction more broadly than coordination, or dilute these concepts. The latter approach is discussed in this article. Coordination is seen as an appropriate solution. It is produced by the coordinating entity and establishes relationships for the coordination entities (interaction entities). The latter are considered specialized, equivalent and independent. Acting together, each of these interactions contributes their share of action to achieve a common goal.

Based on the official documents, a tree of coordination mechanisms has been built. It is a hierarchy of national, regional and local commissions for the TES of Es in Ukraine. These commissions are permanent coordinating bodies. The interaction concerns the joint activities of the subjects of the E counteraction within the relations defined by the decisions of the commissions: from top to bottom. The organizational composition of the commissions indicates that the public policy on the TES and E is implemented using the governmental mechanism in the state. His model was developed and conceptually described. It combines governmental and non-governmental mechanisms of governance, mechanisms of coordination and interaction between governmental and non-governmental actors with TES and E. The concept of «mechanisms of coordination and interaction of governmental and non-governmental entities with TES and E» is formulated. The general principles of development of this mechanism are described. An equation is proposed to calculate its integral efficiency depending on the productivity of the subjects of coordination and interaction, the effectiveness of its organization, relations and their legal support.

Conclusions. Conceptual bases of the mechanisms of coordination and interaction of subjects of counteraction of the E have been elaborated. They are typical forms of objectification of the theory and methodology of public administration mechanisms. The concepts of "coordination" and "interaction" are analyzed and their understanding is developed. A tree of coordination mechanisms has been synthesized as a hierarchy of national, regional and local commissions. It has been proved that the state policy on TES and E is implemented by the governmental mechanism in the state. Its model is constructed and characterized, the concept of "mechanisms of coordination and interaction of governmental and non-governmental entities in relation to TES and E" is formulated, as well as general principles of its construction and equation for calculating its efficiency are proposed.

Key words: coordination; interaction; public governance; technogenic and ecological safety; emergency; public authorities; civil protection; mechanisms; public and non-state sectors; public policy.

Постановка проблеми

Сучасний світ насичений прогресивними змінами і, водночас, негативними викликами: суттєве порушення техногенно-екологічної безпеки (далі – ТЕБ), виникнення надзвичайних ситуацій (далі – НС). Їх різноманітність упорядковує відповідний Національний класифікатор [1]. Про їх реальність, зокрема свідчать офіційно зареєстровані у 2019 році в Україні 146 НС [2]: 60 техногенного, 81 природного і 5 соціального характерів; 2 державного, 7 регіонального, 63 місцевого і 74 об'єктового рівнів; загинуло 199 осіб (з них 23 дитини), постраждало 1492 особи (з них 624 дитини). Цей класифікатор поповнив новочасний коронавірус, який належить до НС природного характеру: порушує нормальні умови життя і діяльність людей в Україні загалом; зумовив інфекційне захворювання населення; відноситься до державного рівня, до класу – медико-біологічні НС і підкласу – пандемія. Вона всебічно дестабілізувала традиційне функціонування і розвиток світового суспільства, породила соціально-економічну напруженість, загрозу національній безпеці всіх країн. Особливість цього вірусу полягає у бурхливому його поширенні, короткому терміні розвитку хвороби у населення, відсутності визнаних методів її лікування. Національні системи публічного управління (далі – ПУ) і охорони здоров'я, ВООЗ не забезпечили належну протидію цій НС.

Глобальні негативні наслідки НС, прогностичні прорахунки, недостовірне інформування, бездіяльність, інше формують у суспільстві недовіру до політичних і владних діячів, ПУ, спеціалізованих структур, наукових і медичних установ тощо. Належна протидія НС можлива за наявності ефективних механізмів координації і взаємодії суб'єктів протидії НС, захисту населення, економіки, національних надбань, ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

інішня проблематика ТЕБ та НС є широкою, охоплює актуальні напрями вітчизняного і зарубіжного наукового дискурсу. Зокрема, підґрунтя ПУ відносинами сформували В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Б. Гурне, В. Дзюндзюк, В. Князев, Н. Нижник, О. Оболенський, Я. Радиш, Г. Райт, Ю. Сурмін та інші.

Державне управління (регулювання) національною, природно-техногенною, радіаційною і пожежною безпекою, медичним і цивільним захистом, НС в Україні, зокрема на територіальному рівні, дослідили Л. Жукова [3], Г. Іщенко [4], Н. Клименко [5], В. Костенко [6], Г. Ситник [7], А. Семенченко [8], А. Терентєва [9], О. Труш [10], І. Шпильовий [11].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Успішна протидія НС заснована передусім на використанні адекватних механізмів управління в державі,

механізмів ПУ. Їх недосконалості обумовлюють відповідні проблеми, втрати і загрози, у тому числі і в умовах новочасної пандемії. Реалії протидії НС свідчать, що її успішність ґрунтується саме на цих механізмах, які нині є недостатньо дослідженими. Своєчасному виявленню і подоланню їх недосконалостей сприятиме розробка концептуальних теоретико-прикладних засад цих механізмів. У цьому аспекті приваблюють: напрацювання В. Михайлова [12] (щодо взаємодії органів ПУ в умовах НС), Л. Шостак [13] (щодо взаємодії державних суб'єктів ліквідації медико-санітарних наслідків НС), Л. Козлової [14] (щодо координації, субординації і реординації в системі ПУ), Т. Карлова [15] (щодо подолання конфліктів у взаємодії органів влади і громадськості); праці у споріднених сферах: О. Шевчука [16] (щодо взаємодії і координації органів влади із забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин), В. Чумака [17], (щодо координації і взаємодії суб'єктів охорони державного кордону), О. Громової [18] (щодо координаційної функції в процесі управління організацією).

Мета

Мета статті полягає в розробці концептуальних теоретико-прикладних засад механізму управління НС в державі, механізмів ПУ координацією і взаємодією суб'єктів протидії цій ситуації протягом її життєвого циклу.

Виклад основного матеріалу

Теоретико-прикладні засади про механізми ПУ координацією і взаємодією суб'єктів протидії НС (у складі механізмів управління в державі) можна сформулювати за результатами проведення відповідного оглядово-пошукового дослідження. Його інструментом є метод структурно-змістовного моделювання. Він передбачає побудову описової моделі, структура якої має бути заснована на типових формах об'єктивації теорії і методології механізмів ПУ у аспекті НС (Табл. 1).

Первісне уявлення про координацію і взаємодію надає понятійно-категоріальний апарат, який висвітлено у відповідних словниках (Табл. 2). Так, основною ознакою поняття «координація» є погодження, установлення взаємодії між певними суб'єктами. Термін «координатор» уточнює, що погодження, установлення взаємодії відбувається під впливом зовнішнього суб'єкта (координатора відносин суб'єктів взаємодії).

носини можуть бути прямими або опосередкованими, зовнішніми або внутрішніми. Інші словники уточнюють сутність поняття «взаємодія»: почергові прямі і зворотні взаємовпливи між кількома об'єктами, результатом яких є синхронна взаємна зміна стану кожного з них.

У науковій літературі існує багатогранність підходів щодо трактування термінів «взаємодія» і «координація».

Проте, теперішньому науковому дискурсу притаманна розбіжність у розумінні термінів «взаємодія» і «координація». Цю розбіжність дослідили В. Чумак [17], С. Шепетько і О. Клименко [19] в адміністративно-правовому аспекті. Вони зазначають, що деякі дослідники ототожнюють ці поняття, посиляючись на спільну ознаку – погодження дій. Інші вважають, що поняття «взаємодія» є більш широким і включає ознаки поняття «координація»: охоплює всі форми зв'язків між суб'єктами будь-якої діяльності; їх спільна і узгоджена діяльність спрямована на виконання попередньо визначених цілей і завдань; обов'язково присутня взаємна підтримка у їх розв'язанні. Конкретні реалії потребують уточнення цих визначень, їх розв'язання з метою усунення їх перетину, зокрема в аспекті ТЕБ та НС.

Для протидії НС в Україні Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) чітко визначив постійно діючі комісії з питань ТЕБ та НС, як органи-координатори (рис. 1): Державну комісію [28] (далі – ДК, заснована КМУ), Регіональні (далі – РК, сформовані регіональною виконавчою владою) і місцеві комісії [29] (далі – МК, утворені райдержадміністраціями, органами місцевого самоврядування). На ці комісії покладається координація діяльності органів ПУ, підприємств, установ і організацій з питань ТЕБ, захисту населення і територій від наслідків НС, запобігання їх виникненню і реагування на них. Ці комісії ієрархічно підпорядковані рішенням «зверху донизу»: ДК → РК → МК. Це означає, що в Україні створено дерево механізмів координації з питань ТЕБ та НС. Його вищий рівень координує своїми рішеннями діяльність об'єктів нижчих рівнів.

Тобто, по вертикалі (за рівнями управління) комісії (ДК, РК, МК) є взаємозв'язаними координаторами «зверху донизу». Рішення вищих рівнів є орієнтиром для нижчих і, навпаки, рішення останніх є цілеспрямованим способом реалізації перших. Таким шляхом координатори реалізують свій обсяг функцій: загалом

Таблиця 1

Структура описової моделі

Типові форми об'єктивації взаємодії в теорії і методології механізмів Д(П)У в аспекті НС	Понятійно-категоріальний апарат, закономірності, концепції, принципи, методи, моделі, системи, класифікації механізмів Д(П)У взаємодією; Організаційний, правовий, ресурсний, інші механізми Д(П)У взаємодією у вимірі їх ієрархії; Державна політика і механізми державного регулювання взаємодії; Цілі, завдання, функції держави, стратегії розвитку механізмів Д(П)У взаємодією; Механізми міждержавного співробітництва з питань Д(П)У взаємодією; Система, структура і статус центральних і місцевих органів влади, задіяних до механізму Д(П)У взаємодією; Інформаційні технології й інформаційне забезпечення Д(П)У взаємодією
--	--

Взаємодія ж загалом трактується, як взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь. Взаємодія розглядається у межах попередньо визначених правил і норм відносин. Ці від-

Варіанти трактування поняття «взаємодія»

Джерела	Зміст поняття
Найповніший тлумачний словник української мови [20] Академічний тлумачний словник української мови [21] Словник української мови [22]	Координація – це: 1) погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо. 2) - узгодженість рухів, дій, ін.
Великий тлумачний словник сучасної української мови [23]	Координатор – це той, хто займається координацією; установа, відомство ін., що координує діяльність кого-, чого-небудь.
Найповніший тлумачний словник української мови [20]	<u>Взаємодія</u> – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь
Великий тлумачний словник сучасної української мови [23, с. 125]	<u>Взаємодія</u> – це погоджена дія між ким-небудь;
Філософський словник [24]	<u>Взаємодія</u> – це вид безпосередніх або опосередкованих зовнішніх або внутрішніх відносин (зв'язків).
Філософський словник [25]	<u>Взаємодія</u> – це особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану.
Вікіпедія [26]	<u>Взаємодія</u> – це сумісна дія кількох суб'єктів, при якій результат дії одного з них впливає на інші, що змінює їхню динамічну поведінку.
Термінологічний словник: публічне управління [27, с. 21, 22]	<u>Взаємодія</u> – це особливий тип відносин між об'єктами ПУ, при якому кожен із цих об'єктів впливає на інші об'єкти, спонукаючи їх до зміни, і водночас зазнає впливу з боку кожного із цих об'єктів, у результаті чого відбувається зміна його стану.

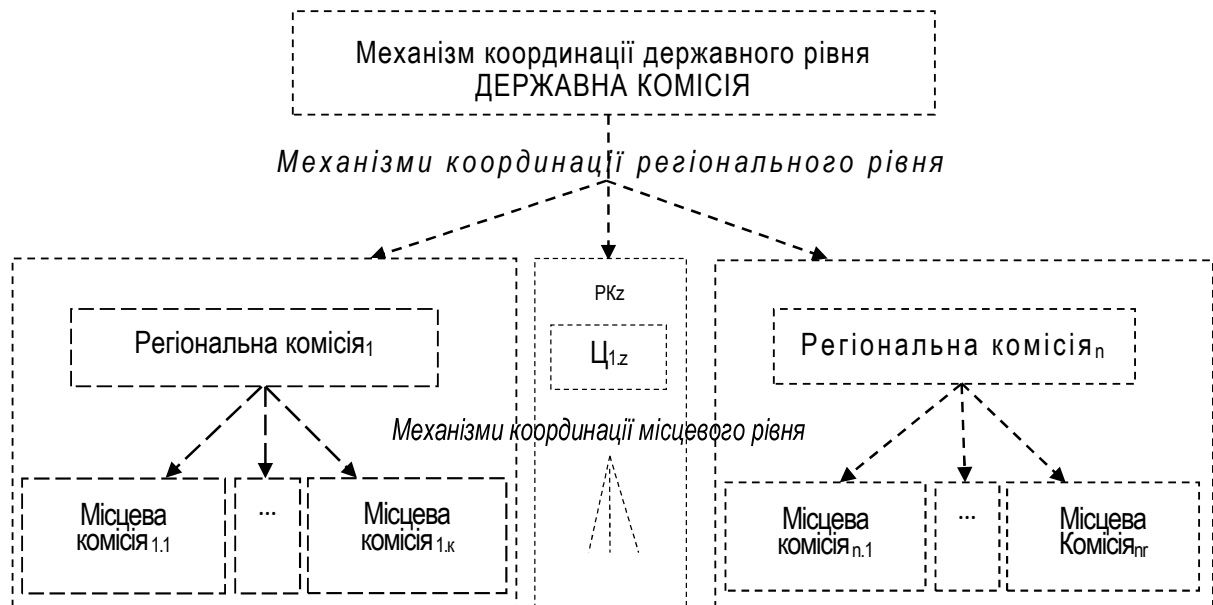


Рис. 1. Дерево механізму координації з питань ТЕБ та НС.

організують відносини організаційно незалежних, рівноправних об'єктів, що задіяні до запобігання і ліквідації НС. У свою чергу, ці суб'єкти взаємозв'язані по горизонталі субординаційними зв'язками, спільністю цілей і завдань, погоджені у просторі і часі дії. Саме на одному рівні відбувається взаємообумовлена співпраця об'єктів, їх зважена взаємодія. Кожен з них вносить свою частку у досягнення спільної мети за умови дотримання відносин, визначених вищими рішеннями.

Саме об'єкти одного рівня зі своїми ресурсами і можливостями діють в режимі взаємодії. Така зв'язаність по вертикалі і горизонталі сприяє утворенню синергетичного ефекту, забезпечує ефективність, результативність і ощадливість спільних дій.

Вивчення офіційних документів свідчить, що координація і взаємодія учасників протидії НС в Україні відбувається у просторі державного і недержавного секторів. На це вказує посадовий склад комісій, який є їх

організаційним механізмом і який включає у випадку:

- ДК – керівництво КМУ, центральних органів виконавчої влади (далі – ОВВ), силових структур (державних органів спеціального призначення), Національного банку (особливого центрального органу державного управління), Ради національної безпеки і оборони України (координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України);
- РК і МК – керівництво територіальних органів центральних і місцевих ОВВ, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У цьому випадку реалізація функцій і завдань зазначених комісій забезпечується механізмом управління в державі: механізмом реалізації державної політики (далі – МРДП) з питань ТЕБ та НС в Україні. Цей механізм включає державний і недержавний механізми управління, які сумісно поєднують суб'єкти державного і недержавного секторів (рис. 2).

Державний механізм поєднує ОВВ, державні органи (установи, організації, підприємства), сукупність універсальних механізмів державного управління процесом реалізації Державної політики з питань ТЕБ і НС, а також його ресурсне забезпечення. Ключова роль у складі державного механізму належить механізмам державного управління, оскільки вони є найактивні-

шими і визначальними у забезпеченні реалізації будь-якої державної політики. Зокрема, саме КМУ визначив склад Державних, Регіональних і Місцевих комісій, їх повноваження, координаційні функції і завдання, особливості взаємодії.

Недержавний механізм поєднує недержавні суб'єкти, задіяні до здійснення зазначеної вище політики, а також універсальні механізми управління процесом його реалізації.

Механізм моніторингу забезпечує систематичне відстеження якісних і кількісних показників, що характеризують процес реалізації цієї Державної політики. У межах цієї політики особлива роль у складі МРДП належить механізмам координації і взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів з питань забезпечення ТЕБ, захисту населення і територій від наслідків НС, запобігання виникненню НС і реагування на них.

Механізми координації і взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів щодо ТЕБ та НС – це постійно діючі різнорівневі координаційні органи, що визначають правила і норми взаємодії органів влади, органів місцевого самоврядування, державних і неурядових підприємств (установ, організацій) у досягненні спільної мети з протидії НС.

Ці механізми є інтегрованою структурою, яка є відкритою соціальною системою (організацією). Її побудова утворена логікою специфічних відносин її елементів, заснованих на наступних принципах:



Рис. 2. Складові механізму реалізації Державної політики з ТЕБ та НС.

- науковості, законності і плановості координації і взаємодії учасників протидії НС; їх безперервності шляхом постійного уточнення функцій і завдань протягом життєвого циклу НС; гнучкості і оперативності, як реакція на вплив зовнішніх і внутрішніх факторів, адаптація до них механізму управління в державі;
- пропорційної відповідальності усіх учасників протидії НС, відповідно до частки їх вкладу у досягнення спільної мети; оптимальної ефективності, результативності, ощадливості у досягненні загальної мети.

Інтегровану ефективність E_i соціального аспекту механізмів координації і взаємодії державного і недержавного секторів можна представити рівнянням:

$$E_i = (P_n, E_{on}, E_v, E_{dr}), \text{ де:}$$

P_n – *продуктивність праці суб'єктів*, задіяних до діяльності комісій, яка залежатиме від їх професійної компетентності, використаних методів професійного навчання, системи матеріальних стимулів, ін.;

E_{on} – *ефективність організації праці* цих суб'єктів, їх колективу у складі комісій, упорядкованості їх участі у виробленні рішень, контролі їх виконання, ін.;

E_v – *ефективність відносин* цих суб'єктів загалом в механізмі і/або у окремих його різномірних комісіях залежно від форми обраної оргструктури, організації праці, вироблення рішень і контролю, ін.;

E_{dr} – *ефективність галузевих соціально-правових відносин*, що визначаються правовими нормами державного регулювання діяльності суб'єктів, задіяних до протидії НС.

Висновки

Теоретико-прикладні засади координації і взаємодії суб'єктів протидії НС розроблено за використанням описової моделі, яка поєднує типові форми об'єктивації теорії і методології механізмів ПУ в аспекті цих ситуацій. У межах цієї моделі проаналізовано поняття «координація» і «взаємодія», розведено їх розуміння.

Спираючись на офіційні документи, побудовано дерево механізмів координації з питань ТЕБ та НС в Україні. Воно ієрархічно поєднує державну, регіональну і місцеві комісії: постійно діючі органи-координатори з зазначених питань. Аналіз організаційного складу цього дерева механізмів свідчить, що механізми координації і взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів є складовою більш загального механізму – механізму реалізації державної політики з ТЕБ та НС.

Побудовано і охарактеризовано модель останнього механізму, а також сформульовано поняття «механізми координації і взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів щодо техногенної і екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій». Охарактеризовано загальні принципи побудови цього механізму, а також запропоновано рівняння для розрахунку його ефективності залежно від продуктивності праці, ефективності її організації, відносин і їх правового забезпечення.

Література.

1. ДК 019:2010. Видання. Класифікатор надзвичайних ситуацій. [Чинний від 2010-10-11]. Вид. офіц. Київ, 2010. 23 с. (Національний класифікатор України).
2. Державна служба України з надзвичайних ситуацій: інформаційно-аналітична довідка про виникнення надзвичайних ситуацій в Україні упродовж 2019 року. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-zakvartal/103179.html>.
3. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: дис... канд. держ. упр. Київ, 2007. 202 с.
4. Іщенко Г. Г. Механізми державного регулювання природно-техногенної безпеки великих міст: дис... канд. держ. упр. Київ, 2009. 212 с.
5. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: дис... канд. держ. упр. Київ, 2008. 225 с.
6. Костенко В. О. Характеризація державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях: дис... канд. держ. упр. Харків, 2016. 216 с.
7. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: автореф. дис... докт. держ. упр. Київ, 2007. 36 с.
8. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою: автореф. дис... докт. держ. упр. Київ, 2008. 36 с.
9. Терент'єва А. В. Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру: автореф. дис... докт. держ. упр. Київ, 2010. 36 с.
10. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області): автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Київ, 2003. 26 с.
11. Шпильовий І. М. Державне регулювання у сфері природно-техногенної безпеки України: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Київ, 2008. 23 с.
12. Михайлов В. М. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Київ, 2013. 22 с.
13. Шостак Л. Й. Механізми забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Одеса, 2014. 21 с.
14. Козлова Л. В. Координаційні, субординаційні та реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2011. №153. С. 40–44.
15. Карлов Т. В. Механізми управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості на регіональному рівні: автореф. дис... канд. держ. упр. Харків, 2019. 231 с.
16. Шевчук О. М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 8. С. 126–129.
17. Чумак В. В. Взаємодія та координація між суб'єктами охорони державного кордону. *Право і Безпека*. 2011. № 2. С. 161–165.

18. Громова О. Є. Роль координаційної функції в процесі управління організацією. *Економіка і суспільство*. 2016. №7. С. 256–259.
19. Шепетько С. А., Клименко О. А. Напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення координації та взаємодії у сфері боротьби з організованою злочинністю. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2017. №34. С. 15–27.
20. Найповніший тлумачний словник української мови онлайн. URL: <https://eslovnyk.com>.
21. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/Koordynacija>.
22. Словник української мови. URL: http://ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh/координація.
23. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
24. Философский энциклопедический словарь; глав. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковальов, В. Г. Панов. Москва: Советская энциклопедия. 1983. С. 840.
25. Філософський енциклопедичний словник / гол. редколегії В.І. Шинкарук. Київ. Абрис 2002. 751 с.
26. Взаємодія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Взаємодія>.
27. Публічне управління : термінол. слов.; уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
28. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2015 р. N 18. : ред. від 25.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-п>.
29. 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 р. N 409.: ред. від 28.02.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-п>.

Геннадій Фердман

заступник начальника науково-дослідного центру Збройних Сил України «Державний океанаріум» інституту Військово-Морських Сил Національного університету «Одеська морська академія» з наукової роботи, к.держ.упр., с.н.с.
ORCID ID: 0000-0002-2023-1696

ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ТРАНСПОРТНОЇ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Інновації в Україні повинні мати вирішальне значення для розвитку економічної діяльності і забезпечення економічної стабільності держави та розвитку транспорту, саме тому в даній статті наводиться короткий аналіз закордонного досвіду передових країн світу з використання кластерів, проаналізовано стан інноваційної політики України і на основі вищезазначеного запропоновано основні пропозиції щодо створення інноваційних кластерів як в інтересах держави, так і в інтересах транспорту та національної безпеки.

Ключові слова: інновація; інноваційна діяльність; кластер; інноваційний кластер; транспорт; транспортна безпека; національна безпека.

Gennadiy Ferdman

Deputy head for scientific work of the Scientific-Research Center of the Armed Forces of Ukraine «State Oceanarium» of the Institute of Naval Forces of the National University «Odessa Maritime Academy», PhD of Public Administration, Senior researcher
ORCID ID: 0000-0002-2023-1696

INNOVATIVE ACTIVITIES IN TRANSPORT AND NATIONAL SECURITY SYSTEM OF UKRAINE

Today, Ukraine is at a stage where it is understood that we are significantly behind the leaders in technological innovation solutions, that the existing innovation system is outdated, does not produce geniuses, does not provide a formal process for creating new ideas, and if it does, it cannot provide them with proper work and remuneration, leading to an outflow of talented young people and experienced professionals abroad. Of course, any war is a driving force for progress, it was during the war that many ingenious upgrades, design decisions and inventions were made. But despite the aggression of the Russian Federation in the East of the country, the innovations of the population of the country, including the transport innovation system, works with great effort, obstacles with minimal efficiency and does not solve problems both increasing economic development and ensuring national security of the state.

The issue of economic well-being worries every Ukrainian. But equally important is the issue of transport and national security of the country on which welfare depends. That is why in Ukraine, as in all advanced and developed countries of the world, it is necessary to develop innovative activity. Innovation in Ukraine is not yet crucial for the development of economic activity and for ensuring the economic stability of the state, and weak and outdated equipment is now the «Achilles heel» of the Ukrainian transport system, which needs to be retrofitted, including through innovative projects.

For this reason, this article provides a brief analysis of the overseas experience of leading countries in the use of innovation clusters, analyzes the state of innovation policy of Ukraine, and on the basis of the above, proposes the main proposals for the creation of innovative clusters, both in the interests of the state and in the interests of transport and national security of the state.

Key words: innovation; innovation; cluster; innovation cluster; transport; transport security; national security.

Постановка проблеми

Інноваційність є визначальною характеристикою сучасних науково-технічних, виробничих, соціально-економічних та усіх суспільних процесів.

Від оволодіння інноваційними механізмами розвитку залежить доля України: чи рухатиметься вона в напрямі входження до числа розвинених країн, чи залишиться стагнутою країною на узбіччі науково-технічного і соціального прогресу. Це пов'язано з загальними закономірностями суспільного розвитку, згідно з якими у світі відбувається перехід від переважно відтворювального до інноваційного типу розвитку. Хто вчасно зрозумів це і вибудував свою господарську систему відповідно до цього історичного імперативу, той має успіх, повагу і славу, хто – ні, тому залишилися проблеми, невдачі та безвихідь.

Інноваційність – це не тільки ключ до динамічного розвитку, добробуту, особистого успіху, а й засіб забезпечення суверенітету країни, її конкурентоспроможності у сучасному надскладному світі [1].

Інноваційна діяльність набуває особливого значення не тільки у високотехнологічних, а й у традиційних секторах економіки. Охопивши різні аспекти ринкових відносин (виробничі, підприємницькі, соціальні, науково-технічні та маркетингові), інноваційний процес сприяє зростанню промислового виробництва, підвищенню продуктивності праці, залученню нових резервів до виробничої сфери. На жаль, реальність сучасної економічної ситуації в Україні полягає у тому, що на відміну від розвинених країн, які до 85–90 % приросту

ВВП забезпечують за рахунок так званих «інтенсивних факторів», включаючи інновації, Україна недостатньо використовує свій інноваційний потенціал. Продовжує деградувати ринок науково-технічної продукції внаслідок незначного попиту на інноваційні розробки через низьку платоспроможність вітчизняних споживачів [1].

Основні напрями розвитку транспортної галузі та перспективи її інтеграції до міжнародної спільноти визначені у Національній транспортній стратегії України на період до 2030 року, в якій розглянуті стратегічні цілі, що мають бути реалізовані за наступними пріоритетними напрямками.

1. Впровадження ефективного державного управління в транспортній галузі.

2. Забезпечення надання якісних транспортних послуг та інтеграція транспортного комплексу України до міжнародної транспортної мережі.

3. Забезпечення сталого фінансування транспортного комплексу.

4. Підвищення рівня безпеки у транспорті.

5. Досягнення міської мобільності та регіональної інтеграції в Україні [2].

Виходячи з теми дослідження та вищевизначеного, більш докладніше розглянемо пункт 4 вищевизначених пріоритетних напрямків.

Головним джерелом загроз існуванню України як держави, вбачається не тільки зовнішній противник, або кримінальний тероризм в державі, але й різке падіння наукового й інтелектуального рівня суспільства, наслідком чого може стати повна залежність економіки, населення від допомоги та прихильності сильних цього світу. Країна, яка не береже й не підтримує свою науку, потрапляє у васальну залежність від науки та економіки інших країн і втрачає здатність більш менш самостійно гарантувати свою безпеку. Тому, одним із головних пріоритетів діяльності державної влади в Україні має стати науково-технічна сфера. Причому починати слід з системи державного управління, що забезпечує одночасно і цілеспрямованість державної політики в цій галузі, і диверсифікованість інструментів підтримки та стимулювання науки [3].

Сьогодні Україна перебуває на стадії, коли є розуміння, що ми суттєво відстаємо від лідерів щодо технологічно-інноваційних рішень, є розуміння, що існуюча система інновацій є застарілою, вона не продукує геніїв, не забезпечує формальний процес створення нових ідей, а якщо і продукує, то не може забезпечити їм належну працю та її оплату, що приводить до відтоку талановитої молоді та досвідчених фахівців за кордон. Як звісно, будь-яка війна – є рушійною силою прогресу, саме в період війн було зроблено масу геніальних модернізацій, конструкторських рішень та винаходів. Але, не зважаючи на агресію РФ на Сході країни, інновації населення країни в тому числі і транспортна інноваційна система, працює з великими потугами, перепонами з мінімальною ефективністю та не вирішує проблем як підвищення темпів економічного розвитку так і забезпечення національної безпеки держави.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Проблемою формування кластерів та їх впливу на економіку займається багато вчених: американські вчені Дж. Берковіц, Е. Глейзер, М. Енрайт, В. Керр, Дж. Кортрайт, Д. Одретч, А. Саксеніан, М. Сторпер,

С. Розенфельд, М. Фельдман, Й. Френсіс та ін.; вітчизняні вчені, такі як: З. Варналія, М. Войнаренко, Б. Губського, О. Єрмакової, В. Захарченка, С. Кримського, С. Соколенка та закордонних вчених-економістів: М. Енрайта, П. Кругмана, Ф. Кука, А. Маршала, М. Портера, Р. Хасанова та ін. Зокрема питання кластерів, як інструменту розвитку та конкурентоздатності, вивчали І. Бабенко, О. Варяниченко. Такі вчені як Р. Глушаниця, І. Косач, О. Кузьмін, Л. Левковська, О. Мазур, В. Мельничук досліджували вплив кластерів на розвиток регіонів. Основна увага фахівців у цих працях приділяється аналізу переваг і позитивних аспектів кластеризації економіки. Однак ще мало уваги приділяється саме перспективам створення та розвитку кластерів в державі та у транспортній сфері. Потребують подальшого дослідження пріоритетні галузі як транспортна та її складові, а особливо – транспортна безпека.

Мета

Саме тому, мета статті полягає у висвітленні закордонного досвіду передових, розвинених країн світу з використання кластерів, аналіз стану інноваційної політики України і на основі вищевизначеного, надати основні пропозиції щодо створення інноваційного кластеру транспортної безпеки, як в інтересах галузі, так і в інтересах національної безпеки України.

Виклад
основного
матеріалу

Питання економічного добробуту турбує кожного українця. Але не менш важливим є питання транспортної та національної безпеки країни від яких напряму залежить добробут. Саме тому, в Україні, як і в усіх передових та розвинених країнах світу, необхідно розвивати інноваційну діяльність. Інновації в Україні ще не мають вирішального значення для розвитку економічної діяльності і забезпечення економічної стабільності держави, а слабке та застаріле оснащення наразі є «Ахіллесовою п'ятою» української транспортної системи, яка потребує переоснащення, в тому числі, завдяки інноваційним проектам. Саме тому, зазначені питання потребують подальшого обговорення, розвитку, вдосконалення та прийняття відповідних рішень на державному рівні.

Досвід створення та функціонування інноваційних систем передових країн світу вказує на те, що її базовим елементом є кооперація, яка знайшла своє вирішення, насамперед, засобами кластерних ініціатив задля підвищення конкурентоспроможності та розвитку більшості країн розпочинаючи з 90-х років ХХ сторіччя.

За деякими експертними оцінками, кластеризацією охоплено близько 50 % економік передових країн світу. Повністю охоплені кластеризацією датська, фінська, норвезька та шведська промисловості. Активно йде процес кластеризації в Південно-Східній Азії, Китаї, Японії.

В ЄС затверджені «Маніфест кластеризації в країнах ЄС» (липень 2006 року) та «Європейський кластерний меморандум» (січень 2008 року), основна мета яких – збільшити «критичну масу» кластерів, яка здатна вплинути на підвищення конкурентоспроможності як окремих країн, так і ЄС в цілому.

Розвитку інноваційної діяльності сприяють й рамкові угоди Євросоюзу, на цей час діє вже восьма подібна угода – «Горизонт – 2020».

В США важливим напрямком розвитку інноваційних систем є створення регіональних інноваційних кластерів в пріоритетних науково-технічних галузях, які з 2010 року підтримуються на загальнодержавному рівні спеціальною федеральною програмою (до цього фінансування здійснювалось за рахунок регіональних влад).

Найбільш яскравим прикладом інноваційної системи США є «Кремнієва долина» – провідний інноваційний кластер, який отримує третину всіх венчурних (високоприбуткових, але ризикових) капіталовкладень, що здійснюються в США, а у 2010 році урядом США у сфері кластерної політики була створена спеціальна комісія (the Federal Task Force on Regional Innovation Clusters).

Важливою складовою «розумної інноваційної політики» країн світу в умовах постіндустріального суспільства є заходи щодо вирішення зовнішньоекономічних інтеграційних проблем, у першу чергу пов'язаних зі значним зростанням глобальної і регіональної конкуренції. Для цього актуалізується роль інноваційних систем різних рівнів, що посилюють синергетичні ефекти інноваційного розвитку як за прямої керуючої ролі держави, так і за принципами саморегулювання та самоорганізації. Мережева організація таких систем особливо сприяє посиленню взаємодії регіонів та характеризується впливом міжрегіональної кооперації на забезпечення їхньої конкурентоспроможності.

Головною метою державної інноваційної політики України є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку та використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції в тому числі і військового призначення.

Сучасний стан національної інноваційної системи України має наукову та промислово-комерційну складові. До наукової складової відносяться установи Національної академії наук України, галузеві НДЦ та інститути, вищі навчальні заклади. До промислово-комерційної складової відносяться виробничі підприємства, незалежно від форми власності. У зв'язку з тим, що науковий потенціал вітчизняних наукових інституцій не є конкурентоздатними в Україні, сформувалися науково-виробничі структури, найбільш потужними з яких є: КБ «Південне», КБ «Антонова», які мають незалежну наукову тактику та стратегію, кадровий потенціал та курують процес підготовки фахівців з відповідних напрямків в обраних вищих навчальних закладах України.

Існування науково-виробничих підприємств фіксує ситуацію, коли установи Національної академії наук України, галузеві наукові центри та інститути, вищі навчальні заклади фактично є рудиментами радянської системи, яка не використовувала принципи інновацій.

Транспортний комплекс в наших умовах вирішує два завдання. Перше – забезпечити потреби країни сучасними та безпечними перевезеннями, друге – ввести транзитний потенціал України на європейський та міжнародний рівень, що напряму залежить від розвитку міжнародних транспортних коридорів, з метою вирішення економічного питання надходження коштів до державного бюджету країни. При тому, що він має

і державну, і приватну складову. І та, і інша складові намагаються вирішити ці завдання одночасно.

Якщо ми ведемо мову про якісно дієвий механізм створення інновацій, то у форматі наслідування досвіду DARPA, який є найбільш шанованим у всьому світі, треба розуміти, що в Україні він повинен переслідувати одну важливу складову. А саме – шукати людей у власній країні, створювати середовище, де ці люди можуть реалізовувати свої ідеї, пропонувати і створювати механізми кристалізації, переводити їх у конкретні продукти, які потрібні або державі в цілому, або транспортній сфері зокрема.

Коли ми говоримо про українські продукти, треба розуміти критерії інноваційності. Наприклад, коли вітчизняні виробники почали робити пасажирські вагони на наших підприємствах – чи буде це інноваційним продуктом? З точки зору потреби залізниці і за відсутності заповненого ринку – це інноваційний продукт. З точки зору світових тенденцій, подібні вагони не є інноваційним продуктом – адже ми не можемо їх продати в країну, яка виготовляє вищезазначені вагони більш комфортабельними з використанням новітніх матеріалів та технологій ніж наші. Але в будь-якому разі серед інноваційних проектів можливо навести подібні зразки серед приватних компаній – вони достатньо важливі і цікаві. Але також потрібно, щоб держава створила механізм, який дозволяє впроваджувати ці продукти. А вони, у свою чергу, потім ставали основою для економічного руху вперед [4].

Ключовим елементом до забезпечення безпеки країни та високого патріотичного духу її громадян є високий рівень науки. Без цього успішне і безпечне завтра в Україні не настане.

Транспортна галузь має відокремлену інноваційну систему, яка включає наукову (науково-дослідні інститути, науково-дослідні центри, науково-випробувальні та навчальні центри, вищі навчальні заклади), промислову (підприємства транспортного комплексу), комерційну складові. Наприклад, за даними Держкомстату, ще в 2015 році промислові підприємства впровадили лише 3136 інноваційних видів продукції, з яких 548 – нових виключно для ринку, 2588 – нових лише для підприємства. Із загальної кількості впровадженої продукції 966 – нові види машин, устаткування, приладів, апаратів тощо [5].

Коротко розглянемо (нагадаємо) основні визначення, поняття та склад кластеру.

Інновації – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери [6].

В класичному викладі, поняття «інновація» (з англійської innovation – нововведення) – ідея, новітній продукт в галузі техніки, технології, організації управління, а також у інших сферах наукової та соціальної діяльності, яке засноване на використанні досягнень науки і передового досвіду та є кінцевим результатом інноваційної діяльності [7].

Інноваційна діяльність – це діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [8].

Кластер – це географічно близькі групи взаємопов'язаних компаній та пов'язаних з ними організацій, асоційованих установ в окремій галузі, сфері що пов'язані спільними технологіями та навичками, характеризуються спільністю діяльності та які взаємодоповнюють один одного. Вони звичайно існують в географічній зоні, де комунікації, логістика та людські ресурси є легкодоступними. Кластери зазвичай розміщуються в регіонах, а іноді – в окремому місті. Розенфельд підкреслює, що кластери повинні мати активні канали для бізнес-транзакцій, діалогу та комунікацій. «Без активних каналів, навіть критична маса відповідних фірм не є місцевим виробництвом або соціальною системою і, таким чином, не функціонує як кластер» [9].

Інноваційний кластер являє собою цілісну систему підприємств і організацій по виробництву й споживанню готового інноваційного продукту, що включає в себе весь інноваційний ланцюжок від розвитку фундаментальної наукової ідеї до виробництва та дистрибуції готової продукції, а також систему тісних зв'язків між фірмами, їх постачальниками і клієнтами, а також інститутами знань, що сприяють появі інновацій.

Інноваційний кластер формує певну систему поширення нових знань і технологій, забезпечує прискорення процесу трансформації винаходів в інновації, а інновацій у конкурентні переваги, розвиток якісних стійких зв'язків між всіма його учасниками. Виникнення таких кластерів – закономірний процес при наявності спільної наукової та виробничої бази. Кластер включає в себе компанії, які і кооперуються, і конкурують один з одним [10].

Структурно, інноваційний кластер складається з ядра, продуктових інжинірингових компаній, двох оточень: науково-виробничого та інфраструктурного, а також ради кластеру і керуючої компанії.

Ядро кластера – це інноваційне підприємство, що випускає кінцеву продукцію і визначальне спеціалізацію кластера, а також є центром тяжіння для резидентів кластера;

Продуктові інжинірингові компанії – це невеликі, по відношенню до ядра, підприємства, що створюють і постачають інноваційні продукти;

Перше оточення – науково-виробниче – це спеціалізовані постачальники і підрядники, які надають послуги ядру і продуктовим інжиніринговим компаніям. До складу першого оточення входять науково-дослідницькі компанії, розробники програмного забезпечення, виробники критичних комплектуючих, випробувальні лабораторії, кафедри технічних вузів;

Друге або інфраструктурне оточення – організацій, що підтримують інноваційне середовище кластера, що забезпечують життєдіяльність резидентів кластера, що обслуговують внутрішні і зовнішні товарні, інформаційні та фінансові потоки кластера. Друге оточення включає в себе: бізнес-інкубатори, навчальні центри, аутсорсингові виробничі компанії, логістичні компанії, відділення банків і страхових компаній, орендодавців і сервісні компанії, які обслуговують офісні та виробничі приміщення і обладнання. Рада кластера – це колегіальний, консультативно-дорадчий орган, визначає політику розвитку кластера, який приймає рішення про появу нових резидентів кластера та виключення з кластера учасників, які не відповідають вимогам і політиці кластера;

Рада кластера також виконує функцію арбітражного органу в суперечках між резидентами кластера, за якими підприємства не в змозі домовлятися самостійно. Рада кластера формується з топ-менеджерів підприємств – резидентів кластера;

Керуюча компанія кластера – виконавчий орган кластера, який реалізує рішення, прийняті радою кластера, стандартизує відносини між резидентами кластера, який представляє інтереси кластера в органах влади. Крім того, Керуюча компанія надає підтримку учасникам кластера в веденні бухгалтерського обліку, формування обов'язкової звітності, проводить загальні заходи та ін.

Незважаючи на всі плюси об'єднання, інноваційні кластери не виникають спонтанно і не починають інтегруватись самі по собі. Дуже часто ініціаторами створення кластерів виступають їхні майбутні резиденти, при цьому запустити кластеротворчі механізми може лише держава (Україна), яка в свою чергу в силах забезпечити придбання нових розробок, ставши замовником інноваційних продуктів та створити фінансові та інші стимули для залучення резидентів кластера.

Створення інноваційного кластеру є складним багатетапним проектом. Кожен етап побудови кластера являє собою рішення певного кола пріоритетних управлінських завдань, без успішного вирішення яких виконання наступного етапу є неможливим.

Інноваційні системи, як вкрай необхідні для розвитку транспорту та його безпеки, можливо та потрібно створювати і у транспортній сфері. Аналіз інноваційних систем, наприклад у військовій сфері передових країн світу, в першу чергу країнах-членах НАТО, чітко вказує на переваги системи, яка створена та успішно функціонує в збройних силах США. Ця система включає видові наукові центри та міжвидове Агентство передових оборонних дослідних проектів DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency). Особливістю діяльності останнього є опрацювання міжвидових, найбільш ризикових та проектів подальшої перспективи (програми 2-4 річних досліджень), підтримка проривних досліджень, подолання розриву між фундаментальними дослідженнями і їх впровадженням у військовій сфері. На прикладі DARPA створені аналоги в інших країнах, наприклад, GDA (Франція), SASTIND (Китай), MAFAT (Ізраїль), DRDO (Індія).

Станом на травень 2016 року, Департаменту підпорядковано 24 Центри інновацій (Centers of Innovation), структурні підрозділи яких, в свою чергу, розташовані у т.ч. поза межами США. Кожному Центру визначені конкретні спеціалізовані завдання та напрямки діяльності.

Враховуючи вищевикладене, можливо надати основні пропозиції щодо створення інноваційних кластерів транспортної безпеки, як в інтересах транспортної галузі, так і в інтересах національної безпеки України.

1. Для охоплення всього спектру безпеки на транспорті, тобто починаючи від космічних та комп'ютерних систем і програмного забезпечення до них, нових систем транспортної безпеки, зв'язку, об'єктів транспорту та засобів сполучення і переміщення тощо – до прикладних досліджень шляхів сполучення та глибин океану, від нових матеріалів, які інтегровані в системи – до побутових предметів на об'єктах транспорту та рухомому складі, необхідно створити Міжвидове Агентство передових проектів транспортної безпеки (за прикладом DARPA або MAFAT).

Головна ідея побудови такої структури є в тому, що кожен громадянин України, як військовий, так і цивільний, може подавати свої інноваційні ідеї, пропозиції, винаходи у відповідний Центр, який забезпечує його розгляд, аналіз, вивчення та, за необхідності, здійснює впровадження в дію, в інтересах транспорту. При цьому, враховуючи кількість людей, які задіяні у транспортній галузі і є практиками кожний у своїй сфері, основні пропозиції повинні надходити саме від них.

2. Для концентрації технологічно взаємопов'язаних між собою організаційних структур транспортного та подвійного призначення, які будуть взаємодіяти і підсилювати ефективність транспортної та національної безпеки України необхідно створити Інноваційні Центри (інноваційні кластери) по видах транспорту. Це надасть можливість учасникам кластеру бути успішними структурами, здатними функціонувати поза кластером. В той же час добровільно об'єднуючись в кластери, його учасники отримують доступ до ресурсів один одного, перетворюючись в швидко прогресуючі технологічні об'єднання. В результаті таких об'єднань, вииграш отримує кожен з учасників кластера, крім того окремий вииграш отримують вид транспорту, та регіон, в якому утворюється кластер, що приведе до підвищення рівня як транспортної так і національної безпеки.

3. Для оптимізації заходів щодо вдосконалення державного оборонного замовлення і використання його в якості чинника стимулювання інноваційних процесів необхідно – вдосконалити систему державного управління інноваційною діяльністю як у державному секторі економіки.

4. Надання можливості оформлення документів на винахід кожному пересічному громадянину, який має хист до цієї справи, що повинно бути доступним, як для фізичних, так і юридичних осіб (захмарні розміри зборів за дії, пов'язані з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності, не дають можливості це зробити), у підсумку це буде спонукати талановите населення країни займатись науковою та винахідницькою і раціоналізаторською роботою. Це також призведе до високого освітнього та наукового потенціалу, який буде здатний продукувати різноманітні нововведення у вигляді ідей, наукових розробок та патентів, тому є необхідність переглянути та відмінити Постанову Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 року № 496 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року №1756 і від 23 грудня 2004 року № 1716».

5. Для спонукання талановитих громадян України займатись винахідницькою, раціоналізаторською та науковою роботою, що приведе до високого освітнього та наукового потенціалу, який буде здатний продукувати різноманітні нововведення у вигляді ідей, наукових розробок та патентів:

- підняти престиж (роз'яснювальна робота, реклама, збільшення кількості інформаційних заходів та їх аудиторії) наукового працівника;
- реальне фінансування винахідницької, раціоналізаторської роботи та наукових досліджень;
- створення соціальних програм спрямованих для населення (за категоріями: дитяча, студентська, для працівників та службовців тощо) щодо залучення та популяризації (широке використання ЗМІ) винахідницької та раціоналізаторської діяльності та наукової роботи;

- прийняття рішень на законодавчому рівні заохочень за інноваційні досягнення (наприклад: для дітей – безкоштовне навчання у вишах; для студентів – працевлаштування або повернення коштів витрачених на навчання; для працівників та службовців – додаткова оплачувана відпустка або премія).

6. Для підвищення попиту на національні інновації, як на внутрішньому, так і зовнішньому ринках, а також для підйому економіки країни, в тому числі і у транспортній сфері, зростає роль фактора формування попиту, що вимагає відповідного концептуального опрацювання в області формування і реалізації державного замовлення, тому необхідно – розробити проєкт Концепції стимулювання і формування попиту на українські інновації.

7. Для проведення об'єктивної та кваліфікованої експертизи в системі прийняття рішень з науково-технічних питань і виборі пріоритетів розвитку, сприяння розширенню суспільного визнання важливості і перспективності інноваційної діяльності та посилення її ролі у вирішенні двоєдиного завдання: підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки та забезпечення національної безпеки держави необхідно – підняти рівень інноваційної культури.

Таким чином, з урахуванням вищезазначеного та наданих пропозицій можливо зробити наступні висновки.

1. Потреба в інноваціях сьогодні актуалізується більше, ніж будь-коли раніше. Це пов'язано, по-перше, з необхідністю відновлення економіки і безпеки держави та розвитку всього транспортного комплексу, а інновації можуть стати ефективним засобом досягнення цієї мети, по-друге, із зміною способів функціонування економіки і суспільства внаслідок сучасних технологічних трансформацій, особливо у сфері інформаційно-комунікативних технологій наприклад, впровадженні технологій штучного інтелекту, блокчейну, Інтернету речей та промислового Інтернету речей, 3-D друку, 5G зв'язку, доповненої та віртуальної реальності тощо, які докорінним образом змінюють процеси виробництва і будівництва, торгівлі і логістики, навчання і накопичення знань і т. ін.

2. Інновації в Україні ще не мають вирішального значення для розвитку економічної діяльності і забезпечення економічної стабільності держави та розвитку транспорту хоча інноваційна діяльність є сьогодні чи не найважливішою умовою створення конкурентоспроможних товарів та послуг як фактора зростання економіки нашої країни і держава повинна здійснювати пряме фінансування інноваційних проєктів, стимулювати інвестиції в інноваційні проєкти з боку приватних і державних підприємств через створення пільгових умов для тих підприємств, які впроваджують прогресивну техніку і технології, а також займаються науковою і науково-технічною діяльністю.

Перспективи подальших досліджень вбачається обговорення, розвиток, вдосконалення та прийняття відповідних рішень на державному рівні стосовно створення в Україні інноваційних кластерів, як в транспортній так і національної безпеки України, а також інших галузях.

Література.

1. Інноваційна Україна 2020 : національна доповідь; за заг. ред. В.М. Гейця та ін.; НАН України. Київ, 2015. 336 с.
2. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80/>
3. Гордієнко С. Г. Інноваційна діяльність: проблеми, сутність, змістовні складові та напрями удосконалення, Часопис Академії адвокатури України. Київ, 2014. Том 7. № 2(23).
4. Згурець С. Армія майбутнього: подвійний погляд на інновації. Українська правда від 21 жовтня 2016 р.
5. Шишкін О. Ключовий елемент, або безпека країни – що буде завтра. Дзеркало тижня. Україна. 6 червня 2014. № 20.
6. Про інноваційну діяльність: Закон України від 05.12.2012 р. № 40-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
7. Інновація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Інновація>.
8. Возняк Г. В., Кузнєцова А. Я. Інноваційна діяльність промислових підприємств та способи її фінансування в Україні: монографія. Київ: УБС НБУ, 2007. 183 с.
9. Портер М.Е. Конкуренція. Москва: Видавничий дім «Вільямс», 2005. 608 с.;
10. Кластеризация предприятий: состояние и перспективы. Альманах «Наука. Инновации. Образование». 2008. Вып. 7. 312 с.

Світлана Хаджирадева*завідувачка кафедри публічного управління та публічної служби
НАДУ при Президенті України, д.держ.упр., професор
ORCID ID: 0000-0002-2256-2579***Тетяна Гречко***доцент кафедри публічного управління та публічної служби
НАДУ при Президенті України к.держ.упр.
ORCID ID: 0000-0001-5193-8347***Анатолій Пустоваров***магістрант НАДУ при Президенті України*

ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЦЕСНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Метою дослідження є аналіз передумов впровадження процесного менеджменту в органах державної влади України. В статті за допомогою положень теорії систем, теорії менеджменту, концепцій промислових революцій та технологічних устроїв обґрунтовано сутність передумов впровадження систем менеджменту певної складності. В процесі виявлення наявності визначених передумов в сучасних українських реаліях застосовано методи аналізу даних економічної статистики та міжнародних індексів, що визначають рівень технологічного та економічного розвитку країни, а також – готовність до використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Визначено, що еволюція систем управління є похідною від розвитку керованих об'єктів. Тому розвиток технологій як способів трансформації речовини, енергії та інформації є основним детермінантом якісних характеристик систем управління. Зокрема, процесний менеджмент є системою управління, адекватною завданням високотехнологічних галузей п'ятого технологічного устрою (чи Індустрії 3.0), яка відповідає наступним характеристикам: розгляд діяльності як ієрархії процесів, впровадження в структуру управління менеджерів і власників процесу, орієнтацією управління на кінцевий вимірний результат, виражений в термінах ефективності процесів.

Доведено, що за умови глобальної відкритості національної економіки та в ситуації недостатньо високого технологічного рівня, в Україні існують можливості наздоганяючого розвитку, що базуються на впровадженні технологій діджиталізації, які використовуються переважно у сфері послуг – фінансових, освітніх, державних та інших. В результаті, впровадження інформаційних технологій сприятиме переходу до нових правил роботи компаній, організацій та державних установ. З огляду на це, в Україні існує актуальна можливість впровадження інструментів процесного менеджменту та підвищення ефективності функціонування систем державного управління та місцевого самоврядування. Проте, зміна системи менеджменту, окрім процесного моделювання та оптимізації, потребуватиме трансформації когнітивних моделей державних службовців як достатньої умови ефективності системи, що впроваджується.

Ключові слова: державне управління; система; процесний менеджмент; технологічний уклад; промислова революція; діджиталізація.

Svitlana Khadzhyradieva*Head of the Public Administration and Public Service Chair of the
NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Professor
ORCID ID: 0000-0002-2256-2579***Tetiana Hrechko***Associate professor of the Public Administration and Public Service Chair of the
NAPA under the President of Ukraine, PhD of Public Administration
ORCID ID: 0000-0001-5193-8347***Anatolyi Pustovarov***Master student of the NAPA under the President of Ukraine*

PREREQUISITES FOR PROCESS MANAGEMENT IMPLEMENTATION IN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES OF UKRAINE

The main objective of the study is to analyze the prerequisites for the implementation of process management in public administration of Ukraine.

Material and methods. The article uses the provisions of the system theory, management theory, concepts of industrial revolutions and technological structures to substantiate the essence of the prerequisites for the introduction of management systems of a certain complexity. In the process of identifying the presence of certain prerequisites in modern Ukrainian

realities, methods of analysis of economic statistics and international indices that determine the level of technological and economic development of the country, as well as readiness to use information and communication technologies have been used.

Results. It has been determined that the evolution of management systems is derived from the development of managed objects. Therefore, the development of technologies as a way to transform matter, energy and information is the main determinant of the quality characteristics of management systems. In particular, process management is a management system that is adequate to the tasks of high-tech industries of the fifth technological order (or 3.0 Industry), which corresponds to the following characteristics: the consideration of activities as a hierarchy of processes, the introduction of managers and process owners into the management structure, the orientation of management on the final measurable result, expressed in terms of process efficiency.

It has been proved that given the global openness of the national economy and in a situation of insufficient technological level, there are opportunities for catch-up development in Ukraine, based on the introduction of digitalization technologies, which are used mainly in the sphere of services – financial, educational, public, etc. As a result, the introduction of information technologies will facilitate the transition to new rules for companies, organizations and government agencies. Taking this into account, there is an urgent opportunity in Ukraine to introduce process management tools and improve the efficiency of public administration and local self-government systems. However, changing the management system, in addition to process modeling and optimization, will require the transformation of cognitive models of civil servants as a sufficient condition for the effectiveness of the implemented system.

Key words: public administration; system; process management; technological structure; industrial revolution; digitalization.

Постановка проблеми

Основним завданням систем державного управління розвинених країн світу в сучасних умовах, що характеризуються змінами клімату, сповільненням глобальної економіки, дисфункцією міжнародних інститутів безпеки та, як наслідок, збільшенням соціальної напруженості, є підвищення ефективності їх функціонування. Зменшення наявних ресурсів з одночасним підвищенням складності сучасних викликів потребує пошуку більш ефективних способів урядування, забезпечення його гнучкості та точності спрямування управлінських впливів. Ці завдання обумовлюють актуальність та доцільність впровадження сучасних технологій управління, апробованих в економічній та/або військовій сферах з метою підвищення ефективності державного управління. Проте, впровадження сучасних систем менеджменту в практику державного управління та місцевого самоврядування не є лише наслідком здійснення політичної волі, а й залежить від певних передумов, що формуються в процесі соціально-економічного розвитку. Ці передумови потребують обґрунтування їх сутності та аналізу їх наявності в сучасних українських реаліях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В рамках теорії менеджменту визначено, що еволюція систем управління є похідною від розвитку керованих об'єктів. Цю закономірність сформував Р. Эшбі, коли визначив принцип, відповідно до якого «різноманітність системи, що управляє, має бути не менше різноманітності об'єкту управління». Іншими словами, для забезпечення ефективного управління необхідно прагнути того, щоб на кожен можливий стан об'єкту управління був відповідний управлінський вплив, щоб була можливість використання управлінського впливу залежно від стану і щоб всякий раз забезпечувався вибір саме того управлінського впливу, що відповідає стану об'єкту управління [1, с. 208].

Складність систем, функції яких полягають у виробництві товарів і послуг, полягає у рівні технології, що використовується для трансформації речовини, енергії, інформації. Саме розвиток технологій є ос-

новним детермінантом якісних характеристик систем управління. Отже, рівень розвитку технологій визначає можливості та необхідність переходу до ефективніших способів організації системи управління.

Оскільки розвиток технологій характеризується як еволюційними змінами, так і революційними стрибками, розвиток систем управління відбувається відповідно, або коеволюційно.

До теперішнього часу виділяють 4 промислові революції, що визначили якісні характеристики технологічного розвитку (рис. 1). Четверта промислова революція — нова ера у розвитку людства, що характеризується стиранням меж між фізичними, цифровими і біологічними технологіями. Технології, про які йде мова, включають штучний інтелект, Інтернет речей, безпілотний транспорт, 3D-друк, нанотехнології, біотехнології, квантові комп'ютери. Революція спричинить системні зміни. Вони торкнуться усіх сфер бізнесу, суспільства, політики і потребують нових форм організації роботи уряду та приватного сектора [2]. Концепція «Індустрія 4.0», або Четверта промислова революція, передбачає наскрізну цифровізацію усіх фізичних активів підприємства та їх інтеграцію у єдину екосистему. На сучасному етапі розвитку найбільш розвинені компанії світу здійснюють пошук оптимальної системи менеджменту, що відповідає технологіям Четвертої промислової революції.

При цьому, при переході від Індустрії 2.0. до Індустрії 3.0 виник процесний менеджмент, що характеризував перехід від функціонального управління до процесного, саме він на даний момент є найбільш адекватною системою управління для більшості сучасних компаній. Отже, процесний менеджмент – це система управління, що використовується в період розвитку індустрії 3.0, яка відповідає наступним характеристикам: розгляд діяльності як ієрархії процесів, впровадження в структуру управління менеджерів і власників процесу, орієнтацією управління на кінцевий вимірний результат, виражений в термінах ефективності процесів.

При цьому процесне управління – це методологія управління усіма видами процесів, що передбачає можливість їх дизайну, удосконалення до рівня зріло-



Рис. 1. Чотири промислові революції [2]

сті і. при необхідності, редизайну або реінжинірингу. Так, технології BPM (Business Process Management) можуть бути застосовані як в процесі реалізації унікального проекту, так і циклічних типових процесів (тобто в процесі функціонування).

Системи управління в державному секторі, як правило, успадковують технології менеджменту, створені переважно в економіці, іноді – у військовій сфері, ефективність яких визначена й доведена [3; 4]. Виходячи з цього, рівень технологічного розвитку національної економіки є маркером розвитку управлінських систем, у тому числі, в сфері державного управління.

Отже, метою дослідження є аналіз передумов впровадження процесного менеджменту в органах державної влади України.

Мета

Виклад
основного
матеріалу

Сучасна система державного управління в Україні характеризується програмно-цільовою основою планування та реалізації сформованої стратегії. Проте, якщо система управління на будь-якому рівні – від

центрального до територіальної громади – формально використовує програмно-цільову основу і при цьому не застосовує технології процесного менеджменту, ефективність такого походу прагне до нуля, і досягається частково та ситуативно за рахунок ефективності реалізації окремих проектів, на основі адитивного

результату. З іншого боку, впровадження технологій управління бізнес-процесами містить потенціал для радикального збільшення ефективності.

Враховуючи залежність якості системи управління від технологічного устрою, з метою визначення передумов впровадження процесного менеджменту в органах державної влади України. доцільним є визначення технологічного рівня розвитку національної економіки.

В Україні на момент розгляду створено сировинну економіку з домінантою експортної орієнтації, що функціонує за рахунок експлуатації традиційних чинників виробництва. Основний показник ефективності національної економіки (ВВП на душу населення) складає в Україні 2,963,5 дол. США. Десятирічне середнє зростання ВВП зафіксовано на рівні – 0,1% на рік [5]. За міжнародним порівняльним показником – Індексом глобальної конкурентоспроможності Україна набирає 57 балів зі 100 можливих (рис. 2).

Як видно на рис. 2, низька інституційна недостатність (48 балів зі 100) та низька здатність до інновацій українського бізнесу (40 балів зі 100) є головними чинниками технологічної відсталості країни.

Погляд на Україну крізь призму технологічних устроїв і аналіз сучасного стану економіки [6] показує, що в промисловому виробництві домінує 3-ий технологічний устрій, і, як наслідок, відставання України від провідних країн світу складає щонайменше 50 років, а у фінансуванні науково-технічних розробок – пере-

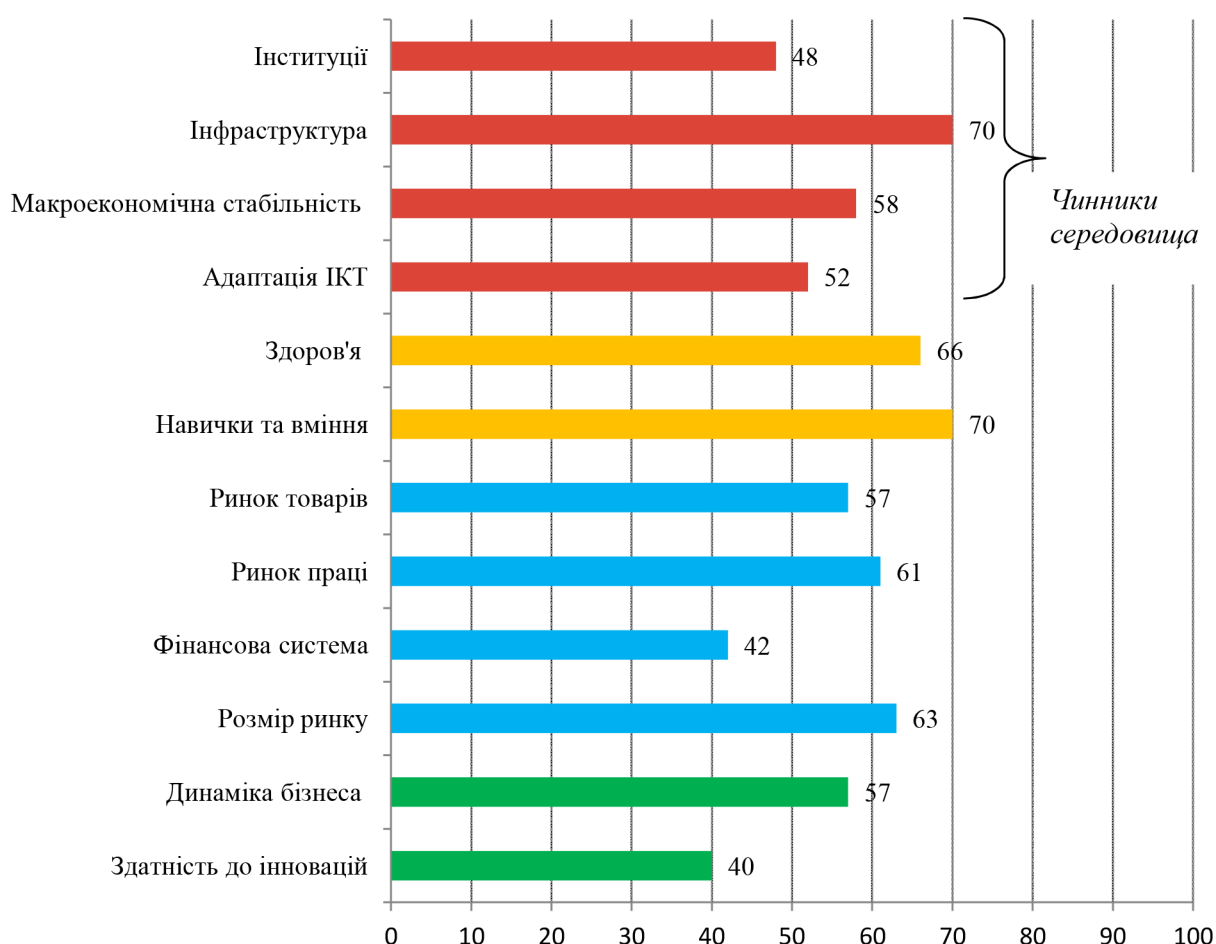


Рис. 2. Індекс конкурентоспроможності, Україна 2019 [5]

важає 4-й технологічний устрій, таким чином, можна обговорювати відставання від провідних країн щонайменше на 25 років. Паростки 5-го і 6-го устроїв свідчать, що Україна є країною, в структурі експорту якої частка сировини і сільськогосподарської продукції фактично у декілька разів перевищує долю високо-технологічної продукції, а у світовому об'ємі торгівлі науково-технічною продукцією вклад України не перевищує 0,1% (табл. 1).

мінуючий тип системи управління, характерний для виробничих систем.

Раніше було обґрунтовано, що система управління є похідною від складності об'єкту управління. Враховуючи структуру технологічних устроїв економіки України, можна стверджувати, що домінуючий тип системи управління, адекватний рівню технологічного розвитку, характеризується структурно-функціональною основою (рис. 3). Навіть у разі наявності формально

Таблиця. 1.

Технологічна багатокладність економіки України [6]

Показники	Технологічні устрої			
	III	IV	V	VI
Обсяг виробництва продукції	57,9%	38,0%	4,0%	0,1%
Фінансування наукових розробок	6,0%	69,7%	23,0%	0,3%
Витрати на інновації	30,0%	60,0%	8,6%	0,4%
Інвестиції	75,0%	20,0%	4,5%	0,5%
Капітальні витрати на модернізацію	83,0%	10,0%	6,1%	0,9%

Таким чином, структура технологічних устроїв характеризує якість моделі економічного розвитку, яку обрала Україна. Отже, виходячи з існуючої структури технологічних устроїв національної економіки України і узгодження періодизації устроїв з промисловими революціями (Індустрія 1.0-4.0), можна визначити до-

впроваджених систем якості і аналітичної частини процесного управління, переважна більшість виробничих систем функціонують на сировинних ринках, для яких проблема індивідуалізації споживання не є іманентно властивою.

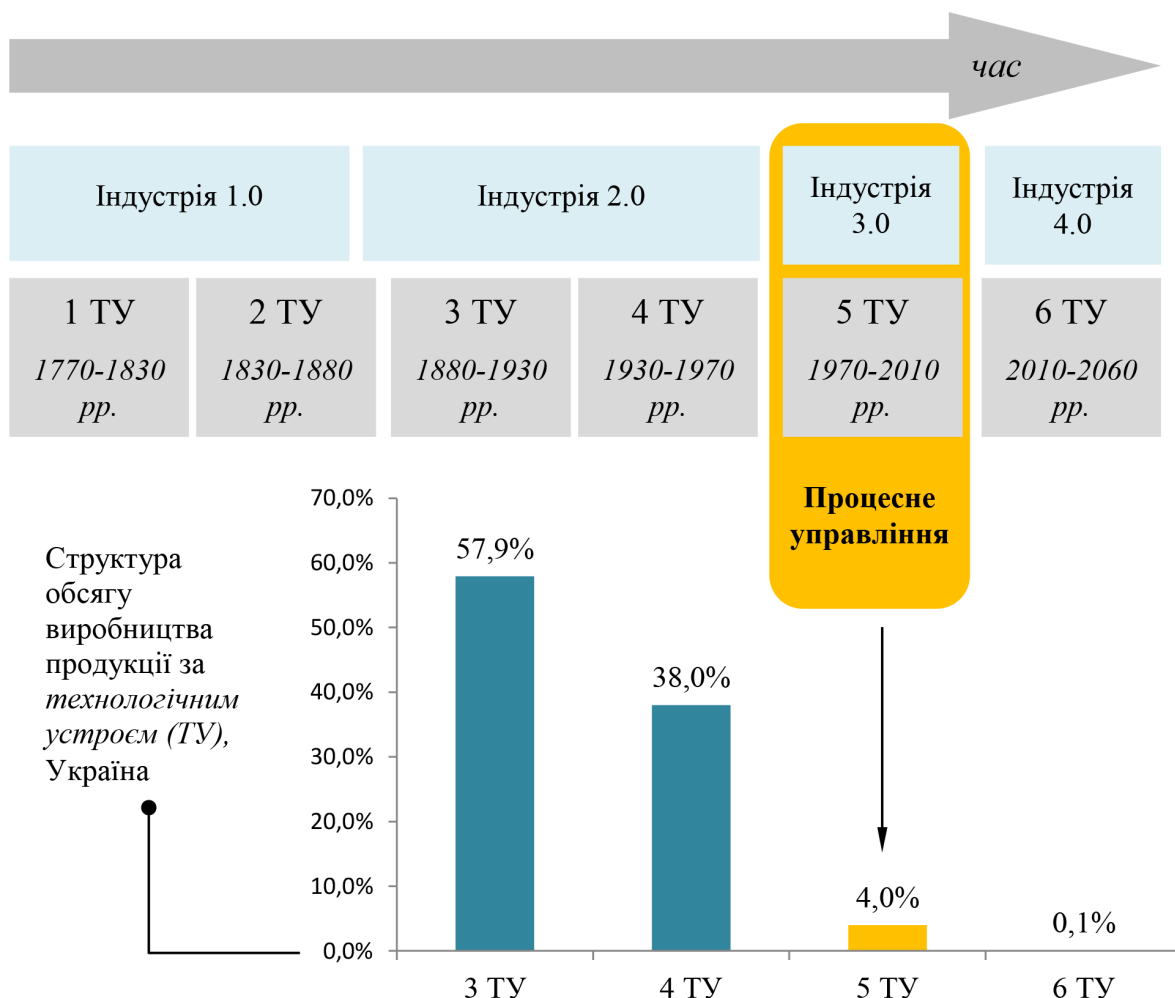


Рис. 3. Вісь часу для періодизації технологічних устроїв (ТУ) і промислових революцій. Системний час для України.

Примітка: складено автором

Важливо відмітити, що п'ятий технологічний устрій характеризується переходом від масового і серійного виробництва, властивого четвертому устрою, до індивідуалізації виробництва і споживання, що потребує більш високої гнучкості і адаптивності організацій. Основними галузями п'ятого технологічного устрою вважаються електроніка і мікроелектроніка, інформаційні технології, генна інженерія, програмне забезпечення, телекомунікації, освоєння космічного простору. Гуманітарною перевагою, пов'язаною з розвитком п'ятого технологічного устрою, є глобалізація, швидкість зв'язку (комунікацій) і переміщення.

Проекція п'ятого технологічного устрою на національну економіку України здійснюється глобальними економічними центрами. Вона полягає в можливостях цифровізації, що виникають за умови впровадження зарубіжних технологій п'ятого устрою.

Рівень цифровізації національних економічних систем оцінюється за допомогою показника Індексу готовності країн до мережевого суспільства (Networked

Readiness Index, NRI), що запропонований міжнародною організацією «Всесвітній економічний форум» спільно з Міжнародною школою бізнесу «INSEAD». Індекс відображає рівень готовності країн до використання ІКТ для цілей соціально-економічного розвитку. Для України за даними 2016 р. складові індексу виглядають наступним чином (рис. 4).

Вплив ІКТ на економіку (3,4 балів) та використання ІКТ у бізнесі (3,6 балів) визначаються, як було показано раніше, низьким рівнем технологічного розвитку національної економіки.

Важливо, що при високій доступності ІКТ – послуг в Україні показник використання ІКТ в органах державного управління становить 3,1 балів з 7 максимально можливих і є найнижчим з субіндексів. При тому, що навички використання ІКТ населенням оцінюються у 5,6 балів. Отже, можна вважати, що існує резерв підвищення ефективності в системі державного управління за рахунок використання ІКТ на різних етапах управління.

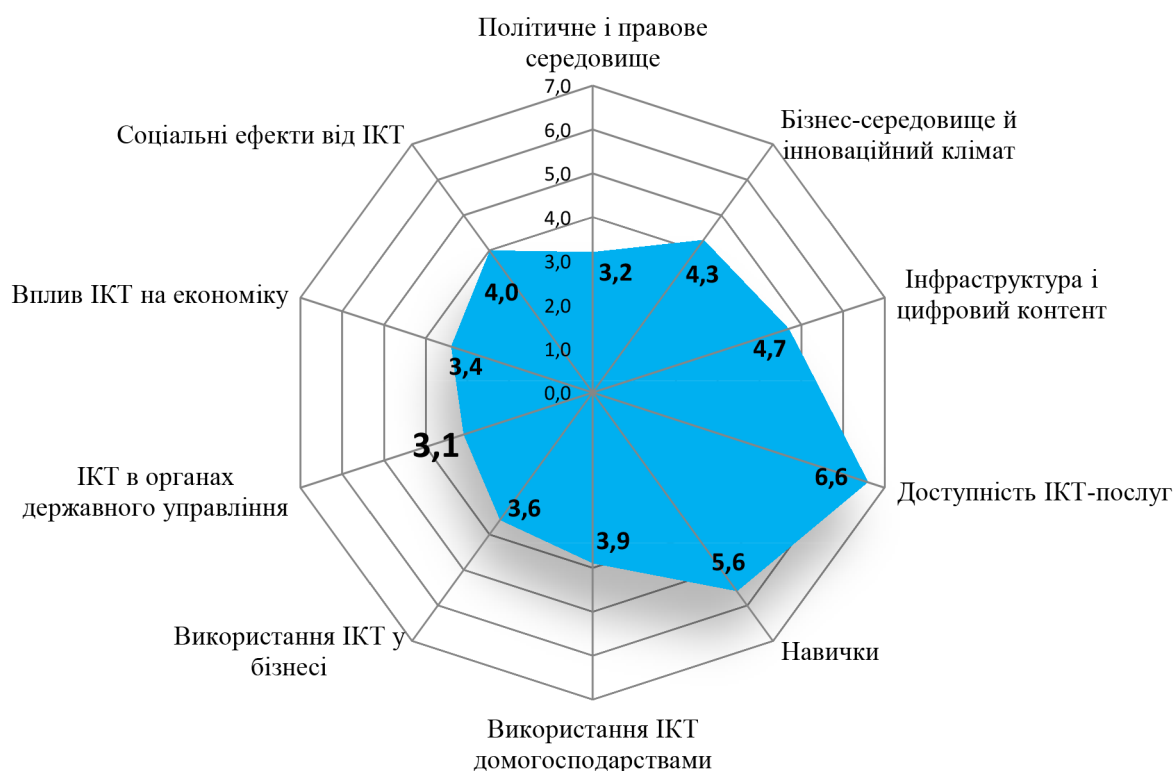


Рис. 4. Індекс готовності країн до мережевого суспільства (Networked Readiness Index) : Україна, 2016 [7]

Окремі показники індексу, що розглядається, характеризують впровадження ІКТ в державному та муніципальному управлінні (табл. 2). Як видно з таблиці 2, успіхи системи державного управління в просуванні ІКТ були достатньо посередніми.

В Україні процес діджиталізації на момент проведення аналізу привів до локальних змін у застосуванні процесного менеджменту. Це стосується: 1) центральних органів державної влади (зокрема, Державної податкової служби); 2) державних підприємств (як

Таблиця 2.

Окремі показники Networked Readiness Index [7]

Показник	Рейтинг України зі 139 країн	Балів (1-7)
Блок 8: Використання в державному управлінні	114	3,1
8.01 Важливість ІКТ для візії уряду	122	3,1
8.02 Індекс Державних Он-лайн Послуг, 0-1 (максимум)	105	0,27
8.03 Успіх уряду в просуванні ІКТ	94	3,7
Блок 10. Соціальні ефекти від ІКТ	75	4,0
10.03 Вплив використання ІКТ на ефективність державного і муніципального управління	96	3,5

Варто відзначити, що за умови глобальної відкритості національної економіки та в ситуації недостатньо високого технологічного рівня, існують можливості наздоганяючого розвитку, що базуються на впровадженні технологій діджиталізації, які використовуються переважно у сфері послуг – фінансових, освітніх, державних та інших. В результаті, впровадження інформаційних технологій сприяє переходу до нових правил роботи компаній, організацій та державних установ (табл. 3).

приклад, Укренерго); 3) оптимізації структури територіальних адміністрацій, роботи Міністерств та відомств (актуальні плани Уряду щодо впровадження проекту «Держава в смартфоні»). Розглянемо ці приклади детальніше.

Приклад 1. Державна податкова служба.

Державна податкова служба (ДПС) провела оптимізацію бізнес-процесів. Відповідно до Концепції операційної діяльності ДПС процеси згруповано в операційний та організаційно-управлінський блоки.

Вплив інформаційних технологій на перехід до нових правил роботи компаній [8, с. 47]

Старе правило	Технологія	Нове правило
Інформація може з'являтися в один час в одному місці	Розподілені бази даних	Інформація може з'являтися одночасно в тих місцях, де вона потрібна
Складну роботу можуть виконувати тільки експерти	Експертні системи	Роботу експерта може виконувати фахівець із загальних питань
Необхідно обирати між централізацією і децентралізацією	Телекомунікаційні мережі	Можна користуватися перевагами централізації і децентралізації одночасно
Усі рішення приймають менеджери	Засоби підтримки рішень (доступ до бази даних, засобів моделювання і так далі)	Ухвалення рішень стає частиною роботи кожного співробітника (ієрархічне ухвалення рішень)
Для отримання, зберігання, пошуку і передачі інформації потрібен офіс	Безпроводний зв'язок і переносні комп'ютери	Співробітники можуть посилати і отримувати інформацію з того місця, де вони знаходяться
Кращий контакт з потенційним покупцем – особистий контакт	Інтерактивний відеодиск	Кращий контакт з потенційними покупцем – ефективний контакт
Щоб знайти деякий об'єкт необхідно знати, де він знаходиться	Автоматичне індексування і відстеження	Об'єкти самі інформують про своє місцезнаходження
Плани робіт переглядаються і коригуються періодично	Високопродуктивні комп'ютери	Плани переглядаються і коригуються оперативно по мірі необхідності

Відповідно до прийнятої класифікації операційний блок включає основні процеси, що забезпечують фактичні результати діяльності органів ДПС. Процеси організаційно-управлінського блоку забезпечують діяльність основних процесів. Відокремлено також процеси розвитку системи управління:

1. впровадження системи управління ризиками;
2. впровадження системи управління якістю;
3. підвищення кваліфікації кадрів [9].

У рамках впровадження Проекту модернізації передбачено розробку та впровадження моделі організаційної структури, в основу якої покладено процесний підхід, що орієнтує діяльність структурного підрозділу на процес (наприклад: реєстрація, обробка податкової звітності та платежів, погашення податкового боргу, податковий аудит а не на вид податку чи категорію платника. Такий підхід підвищує якість послуг, що надаються платникам податків, забезпечуючи: принцип «єдиного вікна»; реєстрацію усіх платників податків (з урахуванням специфіки податків) в одному структурному підрозділі; єдину систему обліку; ефективну мобілізацію коштів та проведення аудит незалежно від виду податків [9].

Крім цього, процесний підхід дає можливість більшою мірою стандартизувати процеси діяльності ДПС, вдосконалювати інформаційну систему, спростити організацію роботи, зокрема, в частині підготовки внутрішньої та зовнішньої звітності. Перевага також полягає і у наданні можливості персоналу спеціалізуватися у різних сферах, використовуючи спільні підходи до адміністрування різних видів податків та обслуговування різних категорій платників. Отже, процесний підхід націлений на постійне підвищення якості послуг, що надаються платникам податків [9].

Завдяки подібній оптимізації Україна за 10 років піднялася в Індексі оплати податків (Paying Taxes), сут-

тєво оптимізувала кількість податків та скоротила час, що витрачається на їх сплату (табл. 4).

Ці показники було досягнуто саме в результаті застосування технології реінжинірингу бізнес-процесів. При цьому, достатньо високою залишається податкова ставка, яка вище, ніж в середньому в країнах світу. Цей показник свідчить про недоліки у формуванні податкового навантаження на бізнес.

Приклад 2. НЕК «Укренерго»

НЕК «Укренерго» – енергетична компанія з функціями оперативно-технологічного управління Об'єднаною енергосистемою України та передачі електроенергії магістральними електромережами від генерації до регіональних електромереж енергопостачальних компаній (обленерго). До складу Компанії входять 8 енергосистем, що охоплює всю територію України, а команда налічує понад 8 тис. співробітників [11].

НЕК «Укренерго» є однією з небагатьох компаній, які впровадили стандарти процесного управління. Стандарт процесного управління НЕК «Укренерго» [11] встановлює вимоги до управління діяльністю, визначає завдання, засоби, процедури та розподіл відповідальності при її здійсненні в НЕК «Укренерго». Метою Стандарту є підвищення ефективності діяльності Компанії шляхом впровадження єдиного, інтегрованого механізму управління бізнес-процесами, побудови стійкої моделі управління, адаптованої до зовнішніх та внутрішніх факторів впливу.

Стандарт використовує процесний підхід, який включає в собі цикл PDCA і мислення, ґрунтоване на оцінці ризиків та можливостей згідно вимог «ISO 9001:2015 Системи управління якістю. Вимоги».

1) Процесний підхід – систематичне визначення і управління процесами та їх взаємодіями для досягнення запланованих результатів відповідно до політики у сфері якості та стратегічних напрямів розвитку Компанії.

Динаміка індексу сплати податків
(Paying Taxes) для України [10]

Рік	Загальна кількість податків	Час, що витрачається на сплату податків, (годин на рік)	Повна податкова ставка, (%)
Paying Taxes 2010	147	736,0	57,2
Paying Taxes 2020	5	327,5	45,2
Світ в середньому, 2020	23,1	234	40,5

2) Цикл PDCA дозволяє Компанії гарантувати, що її процеси забезпечені ресурсами і управляються належним чином, а також, що можливості для поліпшення виявляються і реалізуються.

3) Мислення, основане на оцінці ризиків, дозволяє Компанії виявляти фактори, які можуть викликати відхилення її процесів від запланованих результатів, для за діяння захисних механізмів зниження негативного впливу, і забезпечувати максимальну реалізацію можливостей при їх появі [11].

В результаті компанія демонструє позитивні фінансові результати та високі показники якості.

Приклад 3. Оптимізація як результат діджиталізації (проект «Держава у смартфоні»).

Зміна влади в Україні привела до змін в стратегії розвитку держави, зокрема у напрямку діджиталізації. Для виконання цього стратегічного напрямку створено Міністерство цифрової трансформації України. До 2024 р. Міністерство планує зробити доступними онлайн 100% публічних послуг, довести долю ІТ у ВВП країни до 10% та залучити 6 млн. українців до програми розвитку цифрових навичок.

Так, Уряд України вже у грудні 2019 р. презентував мобільний додаток «Дія» («Держава у смартфоні»). Перші проекти, які будуть у смартфоні – це водійські права, технічний паспорт на авто. Згодом планується ввести електронні студентські, електронні посвідчення пенсіонера. Після цього заплановано впровадження електронної прописки, зміни місця реєстрації, отримання пенсії тощо. Крім того, у грудні презентовано «Кабінет забудовника» , коли громадянин зможе подати документи, сповістити державу про те, що почав будівництво, в електронному форматі й без участі жодного чиновника. Існують також плани запустити паспорт в електронному форматі на початку 2020 р. [12].

Також, окрім мобільного додатку, планується мобільний портал з електронними послугами – це відкриття ФОП, ТОВ, допомога при народженні і «е-малютко» . Уряд ставить собі внутрішнє завдання – вийти на відцифрування і запуск чотирьох послуг на місяць, починаючи вже з весни [12].

Що стосується оптимізації діяльності структур державного управління, то заявлено, що планується скоротити кількість чиновників на 10%, головну економію передбачається отримати шляхом застосування ІТ – інструментів, тобто сучасних баз даних, які дозволяють економити час [13]. Крім того, анонсовано впровадження в 2020 р. KPI (ключових показників ефективності) діяльності керівників ОДА [14]. Цей факт свідчить

про впровадження інструментів Системи управління результативністю (Performance Management), яка є ядром Нового публічного управління, як підходу до організації діяльності владних інститутів, що довів свою ефективність у ряді економічно розвинених країн світу.

Проте, програмно-цільова основа управління потребує зміни когнітивних моделей учасників процесу управління і надання адміністративних послуг з метою переходу від виконання окремих функцій до участі в досягненні цілей у рамках заданого процесу(функціонування і/або розвитку). Так, впровадження процесного менеджменту у рамках програмно-цільової основи системи управління потребує: 1) аналітичної частини, що полягає в проектуванні, удосконаленні і реінжинірингу бізнес-процесів (в цьому випадку, адміністративних процесів); 2) практичної частини, що полягає в забезпеченні діяльності учасників відповідно до процесної моделі. Щоб забезпечити діяльність учасників необхідно:

1) сформувати когнітивні моделі, адекватні процесному виконанню діяльності, результатом чого є розуміння учасниками процесу його суті, особливостей протікання і способів досягнення результату, а також холістичне (цілісне) бачення реалізації місії організації в кожному окремому процесі;

2) навчити практикам функціонування у рамках процесної організації (що передбачає, окрім іншого, впровадження додаткових посад, відповідальних за виконання процесу, налаштування міжфункціональної комунікації та її налагодження);

3) розробити дієву систему мотивації діяльності (частиною якої є оцінка результативності виконання процесів). Повноцінний запуск системи процесного менеджменту неможливий без наявності дієвих стимулів, зав'язаних на ефективність і результативність виконання процесів.

Висновки

Таким чином, в процесі визначення сутності передумов впровадження систем менеджменту певної якості обґрунтовано, що еволюція систем управління є похідною від розвитку керованих об'єктів. Зокрема, процесний менеджмент є системою управління, адекватною завданням високотехнологічних галузей п'ятого технологічного устрою (чи Індустрії 3.0), яка відповідає наступним характеристикам: розгляд діяльності як ієрархії процесів, впровадження в структуру управління менеджерів і власників процесу, орієнтацією управління на кінцевий вимірний результат, виражений в термінах ефективності процесів.

Проаналізовано проблеми та можливості впровадження процесного менеджменту в Україні. Доведе-

но, що за умови глобальної відкритості національної економіки та в ситуації недостатньо високого технологічного рівня, існують можливості наздоганяючого розвитку, що базуються на впровадженні технологій діджиталізації, які використовуються переважно у сфері послуг – фінансових, освітніх, державних та інших. В результаті, впровадження інформаційних технологій сприяє переходу до нових правил роботи компаній, організацій та державних установ. З огляду на це, в Україні існує актуальна можливість впровадження інструментів процесного менеджменту та підвищення ефективності функціонування систем державного управління та місцевого самоврядування. Проте, зміна системи менеджменту, окрім процесного моделювання та оптимізації, потребуватиме трансформації когнітивних моделей державних службовців як достатньої умови ефективності системи, що впроваджується.

Література.

1. Anfilatov V. S. Emelyanov A. A., Kukushkin A. A. (2002). *Sistemnyj analiz v upravlenii. System analysis in management*. Moscow: Finance and statistics [in Russian].
2. Schwab K.M. (2018). *Tekhnologii chetvyortoj promyshlennoj revolyucii. Technologies of the fourth industrial revolution*. Moscow: Eksmo [in Russian].
3. Ponomarenko, O.V., Hrechko, T.K., Kovbasyuk, Y.V., Konik, S.M., Nikolaev, V.O., Romanyuk, S.A., & Khadzhiradieva, S.K. (2014). *Publichne administruvannya na zasadah proektnogo menedzhmentu. Public administration based on project management*. Kyiv: Osvita Ukraïni [in Ukrainian].
4. Harrington H.J., Esseling E.K., Nimwegen H. (2002). *Optimizaciya biznes-processov dokumentirovanie, analiz, upravlenie, optimizaciya. Business Process Improvement Workbook. Documentation, Analysis, Design, and Management of Business Process Improvement*. St. Petersburg: Azbuka [in Russian].
5. The Global Competitiveness Report 2019 / Professor Klaus Schwab World Economic Forum Editor. Geneva: World Economic Forum, 2019. 665 p.
6. Tsikhan, T.V. (2004) O koncepcii tekhnologicheskikh ukladov i prioritetah innovacionnogo razvitiya Ukrainy. About the concept of technological structures and priorities of innovative development of Ukraine. *Centr politicheskikh tekhnologij – Center for political technologies*. URL: <http://www.semynozhenko.org.ua/documents/2004/5/227.html> [in Russian].
7. The Global Information Technology Report 2016 Innovating in the Digital Economy. Geneva: World Economic Forum, 2016. 307 p.
8. Ashman, E.G., Popov E.M. (1997) *Reinzhiniring biznesa: reinzhiniring organizacii i informacionnye tekhnologii. Business reengineering: organization reengineering and information technology*. Moscow: Finance and statistics [in Russian].
9. Derzhavna fiskal'na sluzhba Ukraïni: Oficijnij portal. Osoblivosti procesnogo pidhodu v upravlinni diyal'nosti organiv DPS Ukraïni. State fiscal service of Ukraine: *Official portal. Features of the process approach in managing the activities of the STS of Ukraine*. URL: http://sfs.gov.ua/arhiv/modernizatsiya-dps-ukraini/povidomlenia_/2011-povidomlenia-modernizatsia/print-59329.html [in Ukrainian].
10. Paying Taxes 2020. Overall ranking and data tables. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2020/overall-ranking-and-data-tables.html>.
11. Standart procesnogo upravlinnya DP «NEK «Ukrenergo». *Standard of process management of SE «NEK» Ukrenergo*. URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2018/03/Standart-protsesnogo-upravlinnya.pdf> [in Ukrainian].
12. Cherez 5 rokiv Ukraïna mozhe stati liderom svitu za «didzhitalizaciyu» – golova Mincifri Fedorov [In 5 years, Ukraine may become the world's leader in digitalization – head of the Ministry of Finance Fedorov (2019). *Radio Svoboda – Radio Liberty*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/30287351.html> [in Ukrainian].
13. Nastupnogo roku uryad zmenshit' kil'kist' derzhsluzhbovciv na 10% – Goncharuk. Next year, the government will reduce the number of civil servants by 10% – Goncharuk. 2019 HB. URL: <https://nv.ua/ukr/amp/goncharuk-50051602.html> [in Ukrainian].
14. Prem'єr-ministr: Iz 2020 roku vvodimo KRI (klyuchovi pokazniki efektyvnosti) roboti dlya goliv ODA [Prime Minister: Starting from 2020, we will introduce KPIs (key performance indicators) for the heads of the regional state administration] (2019). URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-iz-2020-roku-vvodimo-kri-klyuchovi-pokazniki-efektyvnosti-roboti-dlya-goliv-oda> [in Ukrainian].

Андрій Шинькович

аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ЯК ВАЖЛИВОЇ ДОМІНАНТИ ПРОГРЕСИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

З великого кола проблем, що пов'язані із реформуванням державного управління в сучасній Україні, виокремлюються ті аспекти, що пов'язані з роллю і значенням у цьому процесі громадянського суспільства. За основу взято положення про те, що саме в сучасну, індустріальну, інформаційну епоху радикальних змін називають у відносній мірі владою (державою) і людиною (соціумом). Вони все більше набувають відкритості, публічності, демократизму, завдяки чому людиноцентричний аспект державотворчих процесів виявляється вирішальним у діяльності держави по забезпеченню усіх соціальних потреб людини, захисті її прав і свобод. Вказані обставини потребують інтенсивного розвитку громадянського суспільства, і як фактору суттєвої трансформації місцевого самоврядування. Береться до уваги й те, що громадянське суспільство безпосередньо у Україні має власну історичну генезу, традиції, однак і сьогодні, піддається прискіпливому аналізу в плані своєї дієзатратності, реального впливу на формування української державності. Постає немало питань суб'єкт-об'єктних відносин між державою і громадянським суспільством політичного, правового, соціального і організаційно-управлінського характеру. Пошук можливих відповідей на такі питання в науковому, теоретико-методологічному плані, дозволить предметніше оцінити і реальну, практичну сторону справи, отримати відповідь на питання, як мають рухатись процеси розвитку громадянського суспільства в Україні у подальшому.

Ключові слова: управління; державне управління; громада; громадянське суспільство; державотворчі процеси.

Andrii Shynkovich

PhD student of the Interregional Academy of Personnel Management

URGENT ISSUES OF CIVIL SOCIETY FORMATION IN UKRAINE AS AN IMPORTANT DOMINANT FOR PROGRESSIVE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION

From a wide range of issues related to the reform of public administration in modern Ukraine, describes those aspects related to the role and importance in this process of civil society. Based on the position that in the modern, industrial, information era of radical change is called the relative degree of power (government) and man (society). They are becoming more and more openness, transparency, democracy, whereby latinoamerican aspect of the process is decisive in the activities of the state to provide all social needs, the protection of human rights and freedoms. These circumstances require the intensive development of civil society, and as a factor in the substantial transformation of local government. Is taken into account and that civil society directly in Ukraine has its own historical origin, tradition, today, however, subjected to rigorous analysis in terms of its too, real influence on the formation of Ukrainian statehood. There are many questions the subject-object relationship between the state and civil society as a political, legal, social and managerial character. A search for possible answers to such questions in scientific, theoretical and methodological terms, allow the subject to evaluate the niche and the real, practical side of the matter, to answer the question of how to move the process of civil society development in Ukraine in the future.

Key words: management; public administration; society; civil society; creative processes.

Постановка проблеми

Соціально-політичний, економічний та інші аналізи наочно підтверджують, що у світовому рейтингу валового внутрішнього продукту (ВВП) на душу населення, за оцінками Міжнародного валового фонду та Світового економічного форуму, перші місця займають країни зі сталим і високорозвинутим громадянським суспільством – Норвегія, Австралія, Данія, Швеція. Це означає, що громадянська активність людей знаходиться у прямій залежності від їх соціально-економічного становища. Крім соціально-економічного стану на рівень розвитку громадянського суспільства величезний вплив має політична система й політичний режим в конкретних країнах. Наочно доводить це також стан політичного врядування в окремих країнах, в тому числі і пострадянського простору, зокрема Туркменістану, де фактично встановлений

авторитарний режим, кланова структура політичної влади існує в Узбекистані. Багато гальмівних політично – адміністративних факторів, що ускладнюють формування дієвих громадянських суспільств фахівці знаходять у Казахстані, Киргизстані, Білорусії і навіть у сучасній Російській Федерації. Називаються релігійні, культурологічні фактори, відсутність вільних ЗМІ, опозиції т.п. Український вчений В. Буднік може навіть і досить радикально, але зазначає, що «у межах СНД до цього часу немає наочних прикладів існування, або навіть реального просування до побудови громадянського суспільства. Його створення в Україні може орієнтуватися, скоріше, на вже усталені «західні» зразки» [2, с. 231]. 2012 рік в Україні, як відомо, було оголошено роком громадянського суспільства. Цього

© Шинькович А. В., 2020.

ж року вийшов і Указ Президента України «Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації». Разом з тим, задовольнятися зробленим у справі розвитку громадянського суспільства в Україні навряд чи є підстави. Впродовж останніх п'ятнадцяти років, після відомих Майданів 2004, 2014 років, стверджують фахівці, спостерігається складна ситуація щодо формування в Україні громадянського суспільства. Так в 2014 році Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) констатувало, що під час революції гідності в Україні (кінець 2013 – початок 2014 рр.) було продемонстровано «нездатність уряду реагувати на потреби громадян, низьку довіру громадян до спроможності опозиції задовольнити їх вимоги, а також безпрецедентний вияв потенціалу людей до самоорганізації» [10, с. 6].

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Важливість, актуальність та недостатня розробленість питань та функціонування громадянського суспільства в світі й безпосередньо в Україні, останнім часом викликали велику появу різнопланової спеціальної наукової літератури. При підготовці статті до уваги бралися праці таких провідних зарубіжних вчених, як М. Дюверже, Д. Кім, А. Кочетков, А. Мігранян, А. Одинцова, А. Фергюсон, а в сучасній Україні – Р. Балабана, Ю. Ганжурова, Ф. Рудича, В. Борденюка, О. Корнієвського, П. Вознюка, Д. Горелова, В. Яблонського, А. Шаповалова та ін.

При цьому виділимо три досить спеціальних праці. Перша – аналітична доповідь, підготовлена вченими Національного інституту стратегічних досліджень «Розвиток громадянського суспільств (Київ, 2015), в якій подається цілісний сконцентрований аналіз стану формування і функціонування громадянського суспільства у сучасній Україні (цим інститутом було підготовлено декілька таких матеріалів. Друга праця – фундаментальна монографія вчених Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України «Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку» [4], в якій головний наголос робиться саме на політико-соціальних аспектах функціонування громадянського суспільства в Україні. Ціннісним є і той аспект, що автори монографії робили цікаву спробу порівняльного аналізу здійснення цього процесу в Україні і країнах Європи, намагаючись виокремити спільне й особливе у цих процесах.

Виділимо також праці українського дослідника В. Борденюка. Вони здебільшого невеликого розміру (статейні), а найбільший інтерес викликає його дисертаційна робота на тему: «Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління. Конституційно-правові аспекти», в якій окремо розглядаються питання розвитку громадянського суспільства в Україні [1].

Окремо треба назвати великий за обсягом і колективом авторів збірник матеріалів міжнародної наукової – практичної конференції, яку 12 жовтня 2012 року провів Національний інститут стратегічних досліджень: «Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів місцевого врядування». В сучасній Україні це одне з найповніших видань з проблем розвитку гро-

мадянського суспільства у світі, Європі та і в Україні. І все ж існує немало проблем формування громадянського суспільства, що потребують більш глибокого розгляду.

Мета

Метою даної статті є означення тих найважливіших аспектів розвитку громадянського суспільства, в тому числі і в Україні, що потребують щільнішої уваги філософів, політологів, соціологів, фахівців у галузі державного управління.

Виклад
основного
матеріалу

Рух сучасних суспільств до справді демократичних, цивілізованих, дійсно громадянських є однією з провідних тенденцій світового розвитку взагалі, поряд з глобалізацією, модернізацією, індустріалізацією тощо.

Такі суспільства отримують назву суверенних, правових, демократичних. Саме громадянське суспільство по найбільшому рахунку і є основою такої держави. Надто гострих протиріч і конфліктів, що іноді ставлять під загрозу навіть існування єдності країн, є багато. Так було у постфранкістській Іспанії, де вдалось фактично уникнути другої громадянської війни, у жорстко обмежованій за етноконфесійними ознаками Північній Ірландії (Ольстері), у полікультурологічній Канаді та інших країнах. І скрізь основним інструментом збереження країн і суспільств був відкритий і продуктивний соціальний діалог між державою (владою) і суспільством (громадянським суспільством).

Відповідно до закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (1 липня 2010 р.) утвердження в Україні громадянського суспільства є однією із важливіших засад такої політики. Як зазначає український політолог О. Корнієвський, у нормотворчій діяльності в Україні з 1991 року до 2000 року громадянське суспільство свого відображення не мало [5, с. 235] хоча у проекті Конституції України (1 липня 1992 р.) третій розділ мав назву «Громадянське суспільство і держава». 25 січня 2012 р. було підписано указ Президента України «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», а після тривалої роботи 24 березня 2012 року було підписано указ Президента України «Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та позачергові заходи щодо її реалізації». Крім нього було прийнято ряд законів, рішень Кабінету Міністрів України, розпоряджень, що у різний спосіб спрямувалися на підвищення ролі громадянського суспільства у всіх державотворчих процесах. Йдеться про закони України «Про соціальний діалог в Україні» (23.XII.2010 р.); «Про доступ до публічної інформації» (13.01.2011 р.) «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (13.01.2011 р.), постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики» (03.11.2010 р.), розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство», «Відкритий Уряд» та інші важливі документи.

До формування активного громадянського суспільства в Україні потужний поштовх надали Помаранчева революція 2004 року та Революція гідності 2013-2014 рр. (листопад – лютий). З 2004 року було прискорено курс на європейську та євроатлантичну інтеграції. На

жаль, у березні 2014 року Російська Федерація анексувала Автономку Республіку Крим, території так званих Донецької і Луганської «народних республік». В цей же час було схвалено концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ухвалено Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014): «Про ратифікацію додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, про право участі у справах органу місцевого самоврядування» (02.09.2014р.); «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015р.), у першому читанні Верховною Радою України 31.08.2015 року були схвалені зміни щодо децентралізації влади в Україні.

В цілому є підстави стверджувати, що необхідна науково-правова база розвитку в Україні громадянського суспільства в цілому сформована, хоча багато дослідників – Р. Балабан, Ю. Ганжуров, Ф. Рудич, О. Корнієвський, Є. Качмарський та ін. вважають, і небезпідставно, що формування громадянського суспільства в Україні відбувається повільно, суперечливо і досить складно. «При цьому, – пише у своїй монографії В. Медведчук, необхідно зазначити, що протягом короткого проміжку часу суспільству вдається зламати стереотип, який панував у масовій свідомості, і який зводив усі існуючі в українській політиці сили до двох таборів: науково-соціального та націоналістичного. Власне, у межах загального демократичного проекту розвитку України суспільство саме усвідомило і частково висувало конструктивний шлях, який дав змогу уникнути як крайнощів неконтрольованого ринкового лібералізму, так і всім відомого колективізму із його байдужістю до особистості та її прав» [6, с. 15]. Можна вважати, що такий розвиток громадянського суспільства в Україні є дійсно політичним.

«Реальна потреба більш інтенсивного розвитку громадянського суспільства у сучасній Україні детермінована рядом наступних обставин принципового характеру:

- низький громадянський контроль за діяльністю влади в центрі і на регіональному рівні (місцеве самоврядування);
- брак дієвої практики всебічного залучення громадян до державно – управлінської діяльності, особливо в питаннях, що стосуються реалізації регіональної політики і управління;
- низький рівень державної (найперше, фінансової, організаційної) підтримки різноманітних громадянських структур; недостатнє залучення різноманітних організацій громадянського суспільства до надання громадянам різноманітних соціальних послуг, брак відповідного стимулювання з боку держави громадянських ініціатив;
- слабка інформативно-пропагандистська політика, пов'язана із практичним функціонуванням громадянського суспільства.

Багато проблем формування громадянського суспільства в Україні залежать від стану реалізації регіональної політики, від здійснення адміністративно-територіальних реформ.

Так, після прийняття в Україні у 2015 році спеціального закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в Україні процес реформування місцевого самоврядування все ж пішов досить

інтенсивно. Так, на початок березня 2018 року було сформовано 710 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), у 665 з яких на тоді вже відбулися вибори. Підкреслюємо, що йдеться про 6 мільйонів громадян, що проживають на території в 29% від усієї території України [11, с. 6]. Помітно з того часу зросли місцеві бюджети регіональних структур.

Серед достатньо відомих дій української влади щодо стимулювання розвитку громадянського суспільства відомо:

- прийняття ряду законів, нормативно-правових актів щодо діяльності політичних партій громадських об'єктів, розвитку вільних ЗМІ, розширення зв'язків з громадськістю тощо;
- створення таких консультативно – державних органів, як громадянська гуманітарна рада при Президентові України (2010 р.), громадянських гуманітарних рад в областях України [3, с. 232–241].
- формування законодавчого та організаційного підґрунтя для подолання гендерної нерівності (адаптація в Україні «Декларації Тисячоліття», прийнятої на Саміті Тисячоліття у вересні 2010 р. Україна за рівнем дотримання показників гендерної рівності займала 63 місце з-поміж 134 країн світу.
- створення громадянських рад при органах виконавчої влади.

Можна сповна погодитися з думкою Т. Панченко, що проблема залучення широкої громадськості до розробки, практичної реалізації державних рішень має вирішуватись на індивідуальному, локальному, транснаціональному та глобальному рівнях [7, с. 27].

Незаперечним є і той факт, що основна засада зміцнення взаємодії держави і громадянського суспільства – суспільний діалог. Про це пишуть, зокрема, українські дослідники О. П. Якубовський, Т. А. Бобирська [12] та інші вчені. При цьому за основу береться процес зворотнього зв'язку, коли використовуються, як пише В. Козаков, самі відхилення системи (об'єкта) від визначеного стану для формування управлінського впливу.

Існують і більш радикальні, сконцентровані висловлювання щодо проблем розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні. Так, автори колективної монографії «Політична система сучасної України, особливості становлення, тенденції розвитку» до таких проблем відносять: а) пригноблення державного громадянського суспільства; б) наявність хибної рівності між громадянським суспільством і державою; в) держава не виконує волю громадянського суспільства [8, с. 20].

На урядовому рівні в Україні при цьому існує позиція, що активізація участі громадськості в реалізації державної і місцевої політики безпосередньо залежить від удосконалення роботи мережі громадських рад, створених при органах виконавчої влади, переформатуванні їх складу, а також від інших новостворених консультативно-дорадчих органів. Така точна зора – не позбавлена сенсу і її треба брати до уваги.

Висновки

Дослідження і предметний аналіз функціонування громадянського суспільства у будь-якій державі, має, на нашу думку, здійснюватися з ура-

хуванням трьох основних концептуально–засадничих факторів. Перший: держава завжди була і є виконавцем відповідної волі суспільства і саме з цією метою держава і наділяється відповідними інструментами управління суспільними справами. Другий: по суті громадянське суспільство розташовується ніби «над державою», оскільки держава виконує його замовлення, запити і потреби. Третій: взаємодія держави з громадянським суспільством має одночасно сприяти зміцненню влади, розвитку її демократичних засад, а з іншого, розвивати численні інститути громадянського суспільства, підсилювати їх вплив на державотворчі процеси. У будь-якому випадку громадянське суспільство не слід розглядати як якусь протиположність державі, про що нагадується в Указі Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [9], інших документах влади. Це досить хибна думка. Громадянське суспільство і держава – два рівноправних суб'єкти в державотворчих процесах.

Література.

1. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ 2009. 40 с.
2. Будкін В. Взаємодія держави та громадянського суспільства в країнах СНД. *Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів незалежного врядування*: матеріали наук.-практ. конфер. (Київ, 12 груд. 2012 р.). С. 321–332.
3. Бульба В. Г. Громадська гуманітарна рада при Президентіві України: проблеми становлення та перспективи діяльності. *Філософські та психолого-педагогічні засади управління*: зб. наук. праць Донецького державного університету управління. Серія «Державне управління» Донецьк. ДонДУУ, 2011. Т. XII. Вип. 180. С. 46–46.
4. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку. М. Рудич, Р. Б. Балабан, Ю. С. Ганжуров та ін. ІП і ЕНД НАН України. Київ: Парламентське видавництво, 2006. 407 с.
5. Корнієвський О. А. Становлення і розвиток державності та громадянського суспільства в Україні: навч. посіб. Чернівці: Основний центр, 2015. 260 с.
6. Медведчук В. В. Громадянське суспільство: Український вибір: монографія. Київ: Лотос, 2012. 568 с.
7. Панченко Т. В. Реалізація принципу субсидіарності в сучасному демократичному розвитку: політично-культурні детермінанти: дис. ... д-ра політ. наук. Київ, 2012. 38 с.
8. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / редкол. Ф. М. Рудич (голова) та ін. Парламентське вид-во, 1998. 352 с.
9. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. №68/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
10. Розвиток громадянського суспільства і України: аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов та ін.; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ: НіСД. 2015. 60 с.
11. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й людей: монографія. / за ред. проф. В. Л. Федоренка. Київ: Видавництво Ліра, 2018. 360 с.
12. Якубовський О. П., Бутирська Т. О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. 196 с.

ДЕРЖАВНА
СЛУЖБА

CIVIL
SERVICE

Наталія Долгіх

старший викладач кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Публікація присвячена порівняльно-правовому аналізу інституту юридичної відповідальності державних службовців України та деяких держав-членів ЄС, визначені недоліки національного законодавства та правозастосовчої діяльності щодо притягнення державних службовців до юридичної відповідальності, розроблені пропозиції та рекомендації, з урахуванням досвіду найбільш розвинутих країн ЄС, щодо удосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні.

Ключові слова: юридична відповідальність; юридична відповідальність державних службовців; дисциплінарна відповідальність державних службовців; цивільно-правова відповідальність державних службовців; матеріальна відповідальність державних службовців; адміністративна відповідальність державних службовців; кримінальна відповідальність державних службовців; принципи юридичної відповідальності; функції та цілі юридичної відповідальності.

Nataliia Dolgikh

Senior lecturer of the State Studies and Law Chair of the

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

LEGAL LIABILITY FOR CIVIL SERVANTS IN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES

The publication deals with the comparative legal analysis of the institute of legal liability for civil servants of Ukraine and some EU member states. The flaws of national legislation and law enforcement activities on bringing civil servants to justice have been defined. The proposals and recommendations for improvement of the institution of legal accountability for civil servants in Ukraine, while taking into account the experience of the most developed EU countries, have been developed.

The formulation of the problem in general:

Comparative legal and state-administrative aspects of reforming the institute of legal liability for civil servants in Ukraine and the member states of the European Union.

The analysis of recent research and publications:

The research of the problem of legal liability for civil servants in Ukraine and the member states of the European Union is represented by the following scientific works by: S. Alekseev, D. Bernstein, S. Bratus, S. Goncharuk, O. Ioffe, O. Kozhevnikov, M. Kozyubra, M. Krasnov, D. Lipinski, M. Malein, A. Skakun, V. Yarkov, M. Faroushkin and others.

Highlighting unresolved parts of a general problem:

Imperfection of legislation on the legal liability for civil servants is characterized by the inconsistency of the provisions of the Law of Ukraine «On Civil Service» with the rules of civil and labor legislation, as well as the lack of effective mechanisms for the out-of-court settlement of disputes caused by damage inflicted by public authorities to citizens and legal entities.

The purpose of the article:

The purpose of this publication is to carry out a comparative legal and state-administrative analysis of the reform of the institute of legal liability for civil servants in Ukraine and the member states of the European Union.

In accordance with this goal, the article provides the solution of the following important scientific problems:

- identifying the problematic issues of bringing civil servants to justice in Ukraine;
- characterizing the main areas of improvement of legislation on the legal liability for civil servants in Ukraine.

Key words: legal liability; civil liability of civil servants; disciplinary liability of civil servants; civil-legal liability of civil servants; pecuniary liability of civil servants; administrative liability of civil servants; criminal liability of civil servants; principles of legal liability; functions and purposes of legal liability.

Постановка
проблеми

Порівняльно-правовий та державно-управлінський аспекти реформування інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні та державах – членах Європейського Союзу.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

В розробці проблеми юридичної відповідальності державних службовців в Україні та державах-членах Європейського Союзу становлять наукові роботи таких вчених: С. С. Алек-

сеева, Д. І. Бернштейна, С. М. Братусь, С. Т. Гончарука, О. С. Іоффе, О. О. Кожевнікова, М. І. Козюбри, М. А. Краснова, Д. А. Ліпінського, М. С. Малєйна, О. Ф. Скакун, В. В. Яркова, М. Х. Фарушкіна та інших.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Недосконалість законодавства щодо юридичної відповідальності державних службовців, характеризується неузгодженістю норм Закону України «Про державну службу» з нормами цивільного та трудового за-

© Долгіх Н. П., 2020.

конодавства, а також відсутності ефективних механізмів позасудового врегулювання спорів між органами державної влади громадянами та юридичними особами, внаслідок заподіяння останнім шкоди державними службовцями.

Мета

Метою даної публікації є проведення порівняльно-правового та державно-управлінського аналізу реформування інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні та державах – членах Європейського Союзу.

Згідно з поставленою метою в статті передбачено вирішення таких важливих наукових задач:

- визначити проблемні питання притягнення державних службовців до юридичної відповідальності в Україні;
- охарактеризувати основні напрямки удосконалення законодавства щодо юридичної відповідальності державних службовців в Україні.

Виклад основного матеріалу

Останнім часом в Україні оновлюється система національного законодавства про державну службу, що передбачає комплексне реформування державного управління та створення професійної, політично незаангажованої державної служби, як передумови демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави. Проте, на жаль, система законодавства про державну службу ще не повною мірою задовольняє потреби суспільства у демократичних перетвореннях, в тому числі в контексті запровадження системи якісних державних послуг.

Безпосередньо функції держави реалізуються державними службовцями, проте адміністративно-правове регулювання їх статусу залишається недосконалим, що стає наслідком підвищення рівня шкідливості для конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також інтересів держави в цілому.

Слід констатувати, що адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлює необхідність як переосмислення цілого ряду теоретичних положень інституту державної служби, так і вдосконалення її правового регулювання. Завдяки підписанню у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбувається вагомий вплив на систему управління і статус державного службовця в Україні.

У контексті зазначеного особливого значення набуває юридична відповідальність державного службовця, яка стає запорукою забезпечення стабільності та престижності державної служби, суворого дотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, дотримання законодавства щодо запобігання корупції.

Незважаючи на те, що окремі проблеми юридичної відповідальності державних службовців уже були предметом вивчення вчених різних галузей права, проте комплексного наукового аналізу, з урахуванням досвіду найбільш розвинутих країн-членів Європейського Союзу не проводилося. Окрім того, досить помітними стають небажані тенденції в діяльності органів державної влади, що детерміновано відсутністю науково обґрунтованих підходів щодо визначення юридичної природи правового статусу та такого елементу право-

вого статусу, як юридичної відповідальності державного службовця, структури і змісту цього інституту.

Отже, приведення законодавства України у відповідність до міжнародно-правових норм, належне законодавче визначення юридичної відповідальності державних службовців та її видів – є вирішальним кроком до підвищення ефективності державної служби в інтересах громадянського суспільства та зміцнення держави, підвищення довіри громадян до органів державної влади, підвищення якості державних послуг, які надаються громадянам та раціональне використання державних ресурсів.

На сьогоднішній день в юридичній літературі юридична відповідальність розглядається як відповідальність за минуле (негативний аспект) та за майбутнє (позитивний аспект) [10, с. 55–56]. Так, науковці І. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин, які є представниками негативного (ретроспективного) підходу, розглядають юридичну відповідальність у нерозривному взаємозв'язку з правопорушенням, як логічний наслідок порушення правової норми [8, с. 43].

Юридична відповідальність державного службовця – це юридичний обов'язок державного службовця дотримуватися і виконувати в процесі своєї службової діяльності покладені на нього посадові обов'язки, або зазнати несприятливі наслідки особистого, матеріального або організаційного характеру, внаслідок невиконання або неналежного виконання ним покладених на нього посадових обов'язків, які знайшли вираз в формі правопорушення.

З точки зору С.С. Алексєєва, юридична відповідальність – це обов'язок особи зазнати заходів державного примусу, покарання за порушення закону [2, с. 266].

На думку Л. І. Спиридонова юридична відповідальність є мірою державного примусу, яка виражається в негативних наслідках для правопорушника, що настають у вигляді позбавлень особистісного або майнового характеру [11, с. 286].

Щодо винних в порушенні законодавства державних службовців можуть бути застосовані такі види юридичної відповідальності: цивільно-правова, дисциплінарна, матеріальна, адміністративна та кримінальна.

Найпоширенішим видом юридичної відповідальності, який найчастіше застосовується до державних службовців, є дисциплінарна відповідальність.

Встановлено, що згідно з положеннями наукової доктрини, Конституції України та інших законів, виділяють наступні принципи юридичної відповідальності: законності, обґрунтованості, справедливості, гуманізму, своєчасності, невідворотності, презумпції невинуватості особи, права на захист у особи, притягнутої до відповідальності, неприпустимості притягнення до відповідальності за одне й те саме правопорушення два і більше рази. Принципи юридичної відповідальності мають важливе значення для забезпечення єдиних засад формування інституту юридичної відповідальності та його реалізації.

Новим Законом України «Про державну службу», який набрав чинності 01 травня 2016 року, приділена значна увага питанню дисциплінарної відповідальності державних службовців і закріплення норм, які регулюють коло цих відносин, у відокремленому розділі «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» [7].

Так, у розділі VIII нового закону «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» послідовно викладено такі питання: заходи з забезпечення службової дисципліни, порушення яких становлять підставу застосування дисциплінарної відповідальності; поняття і види дисциплінарних проступків; види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування, з урахуванням переліку обставин, які пом'якшують та обтяжують відповідальність державного службовця; дисциплінарне провадження, з урахуванням окремих його етапів, у тім числі заходи з формування дисциплінарної справи; зняття дисциплінарного стягнення.

Законом України «Про державну службу» визначено, що підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку – протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, установлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [7].

Якщо проаналізувати законодавство деяких держав-членів ЄС, то, наприклад, §84 Закону Естонії «Про публічну службу» передбачено, що «дисциплінарним проступком є: 1) умисне невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, у тому числі перебування на службі в стані сп'яніння; 2) умисне заподіяння майнової шкоди адміністративній установі чи винне створення небезпеки виникнення такої шкоди; 3) недостойний вчинок, тобто винне діяння, що суперечить загальноприйнятим нормам моралі чи етичним вимогам, що застосовуються до чиновника, або такий, що дискредитує адміністративну установу чи чиновника незалежно від того, чи вчинене воно на службі чи поза службою» [4].

Обов'язково слід звернути увагу на особливості притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності в Німеччині. Так, у Федеральному дисциплінарному статуті Німеччини детально регламентовані наслідки невиконання або неналежного виконання державними службовцями покладених на них обов'язків. Державний службовець вважається таким, що вчинив службовий проступок, якщо він винен в порушенні виконання покладених на нього обов'язків. Навіть поза службою, якщо дії службовця істотно зачіпають інтереси його відомства, зокрема впливають на «повагу і довіру до його посади», вважається, що він здійснює проступок. Проте не кожне порушення обов'язків спричиняє за собою застосування заходів відповідальності.

У вказаному Статуті передбачений детальний порядок залучення державних службовців до відповідальності за службові проступки (дисциплінарний процес). Порядок звільнення із служби за проступки (і по інших підставах) передбачений Загальним законом про правове положення державних службовців і Законом про федеральних державних службовців [10].

Закон України «Про державну службу» містить вичерпний перелік дисциплінарних проступків: порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень)

і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння тощо [7].

Слушним є те, що у ст. 64 Закону враховано, що підставою застосування дисциплінарної відповідальності державного службовця є також і порушення правил етичної поведінки. Це відповідає п. 13 Додатку до Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, в якому наголошено на важливості дотримання етичних норм публічними службовцями, хоча вони часто виходять за межі суто виконання службових обов'язків. Законодавче закріплення етичних вимог є нагадуванням про професійну та моральну відповідальність [3].

Таким чином, встановлення дисциплінарної відповідальності за порушення етики поведінки державного службовця підсилює вимоги щодо державного службовця.

Відповідно до статті 66 Закону України «Про державну службу», до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби [7].

Так, якщо порівнювати з чинним законодавством про працю, яке поширювалося на державних службовців до набрання чинності нового Закону «Про державну службу», перелік стягнень був розширений, а саме з'явився такий вид стягнення як зауваження, а зі ст. 14 Закону України «Про державну службу» (1993 року) залишилося попередження про неповну службу відповідність. Разом з тим, на відміну від попередньої редакції закону, в новому законі відсутній такий вид стягнення як сувора догана. Слушною є також думка про те, що звільнення з посади є винятковим видом дисциплінарного стягнення, яке може бути застосоване за конкретно передбачені види дисциплінарних проступків.

У переважній більшості країн закони передбачають від чотирьох до семи дисциплінарних стягнень. Найбільш поширеними є: попередження або зауваження, догана, затримка підвищення у ранзі на певний строк та звільнення. Проте, є й деякі особливості. Наприклад, у Законі Литви передбачено такий вид дисциплінарної санкції, як сувора догана (стаття 29). У Законі Польщі «Про цивільну службу» у частині 1 статті 107 встановлено сім видів дисциплінарних стягнень, серед яких є стягнення, які обмежують службу кар'єру, зокрема: позбавлення можливості підвищення службового ступеня на період 2 років, пониження службового ступеня цивільної служби, заборона участі в конкурсі на вищу посаду в цивільній службі на період 2 років, заборона зайняття вищих посад в цивільній службі на період від 2 до 5 років. Окремі закони передбачають і грошові дисциплінарні стягнення, наприклад, Закон Чехії встановлює зменшення зарплати на суму до 15

відсотків на строк до 3 календарних місяців (§72), а в §85 Закону про публічну службу Естонії передбачено штраф у розмірі до десятикратного заробітку чиновника. У Законі Естонії також передбачено переведення чиновника на більш низький розряд посадового окладу в межах не більше трьох розрядів на термін до одного року [12, с. 123].

В якості дисциплінарних стягнень, в законодавстві Німеччини встановлені наступні заходи, які застосовуються до державних службовців: догана; грошовий штраф; зменшення окладу; переведення на іншу посаду того ж професійного напрямку, але з меншим основним окладом; звільнення з посади; скорочення пенсійного забезпечення; відмова у виплаті пенсійного забезпечення.

Новелою в Законі України «Про державну службу» є закріплення переліку обставин, що обтяжують або пом'якшують дисциплінарну відповідальність державного службовця. При цьому дисциплінарне стягнення має відповідати характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця.

На думку багатьох вчених створення дисциплінарної комісії сприятиме законності, об'єктивності, відсутності суб'єктивного розсуду в прийнятті рішення щодо дисциплінарної відповідальності й гарантуванню прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення. Але пропозиція комісії або подання дисциплінарної комісії мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення.

Дисциплінарна комісія є новим учасником дисциплінарного провадження, хоча законодавству багатьох європейських країн такий суб'єкт відомий, відмінною може бути лише його назва, наприклад, дисциплінарний комітет, комісія, рада.

Так, Законами Болгарії, Польщі і Чехії про службу передбачено порядок формування спеціальних органів для забезпечення об'єктивності і неупередженості вирішення справи про притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності – Дисциплінарної комісії (комітету, ради) [12, с. 126–127].

Законодавством Чехії передбачено утворення дисциплінарних комітетів. Відповідно до §74 Закону Чехії «Про службу» очолює комітет державний службовець, який обіймає найвищу службову посаду. Дисциплінарний комітет першого ступеню засновується в установах, де служить щонайменше 25 державних службовців. Якщо ж такий комітет не може бути заснований, то його створюють у вищій службовій установі. Вимога щодо юридичної освіти є характерною і для членів Дисциплінарної ради Болгарії, які призначаються строком на 3 роки.

Законодавством Польщі передбачено утворення дисциплінарних комісій відомств і Вищої Дисциплінарної Комісії Цивільної Служби. Згідно із статтею 110 Закону Польщі «Про цивільну службу», дисциплінарну комісію відомства призначає генеральний директор відомства з числа цивільних службовців цього відомства в кількості принаймні 10 членів і на строк 3 роки. Комісія зі свого складу обирає голову і заступників голови. До складу Вищої Дисциплінарної Комісії входить 15 членів, призначених Головою Ради Міністрів на період 6 років, в тому числі 12 членів, призначених за заявою Начальника Цивільної Служби з поміж служ-

бовців цивільної служби, та 3 члени, призначені через генерального директора закордонної служби з поміж членів дипломатично-консульського персоналу (стаття 111 Закону).

Дисциплінарна комісія відомства розглядає справи в першій інстанції, а Вища дисциплінарна комісія цивільної служби розглядає справи у другій інстанції, тобто апеляції на ухвали дисциплінарних комісій відомств.

Порівняно з раніше чинним законодавством України у питанні про накладання дисциплінарних стягнень збільшився строк, коли державний службовець може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності. Тепер він становить шість місяців із дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення [6, с. 57–58].

Аналіз європейського законодавства, на прикладі Польщі з вищезазначеного питання, дає підстави зробити висновок, що згідно зі статтею 106 Закону Польщі «Про цивільну службу» передбачені більш жорсткі умови застосування дисциплінарних стягнень, оскільки дисциплінарний процес не може бути розпочатий по закінченні 3 місяців від дня отримання генеральним директором відомства повідомлення про порушення обов'язків члена корпусу цивільної служби, а також через 2 роки після вчинення цього правопорушення. Обов'язковою умовою, яка передує дисциплінарному провадженню, є отримання письмових пояснень. Давучи такі пояснення, публічний службовець повинен: викласти факт порушення дисципліни; зазначити причини вчинення дисциплінарного проступку; викласти інші обставини, які пояснюють протиправну поведінку публічного службовця.

Окремою проблемою в Україні залишається порядок визначення відповідача у спорах про відшкодування шкоди, завданої посадовою або службовою особою органу державної влади та порядком стягнення грошової компенсації з Державного бюджету України [5, с. 20–21].

Відкритою також залишається проблема тлумачення матеріальної відповідальності державного службовця за трудовим законодавством та її співвідношення з цивільно-правовою відповідальністю в чинному Законі України «Про державну службу».

Обов'язковим також залишається вирішення питання розмежування в Законі України «Про державну службу» понять цивільно-правової та матеріальної відповідальності державних службовців. Доцільним вважається внести відповідні зміни до розділу VIII вказаного Закону, змінивши назву розділу на «Дисциплінарна, цивільно-правова та матеріальна відповідальність державних службовців».

Недоліками сучасного законодавства в сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні є: категоричність під час встановлення переліку дисциплінарних проступків без зазначення конкретних складів дисциплінарних проступків; наявність банкетних норм в Главі 1, 2 Розділу VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» Закону України «Про державну службу»; необґрунтоване віднесення до дисциплінарних стягнень попере-

дження про неповну службову відповідність та догани та ін.

Недосконалість законодавства щодо цивільно-правової та матеріальної відповідальності державних службовців, характеризується неузгодженістю норм Закону України «Про державну службу» з нормами цивільного та трудового законодавства, а також відсутності ефективних механізмів позасудового врегулювання спорів між органами державної влади громадянами та юридичними особами, внаслідок заподіяння останнім шкоди державними службовцями.

Також можна прослідкувати недосконалість кримінального законодавства в сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг та непослідовну політику держави в сфері боротьби з корупцією, що є наслідком негативної оцінки населення антикорупційних зусиль влади.

Висновки

Вирішення проблемних питань, пов'язаних з притягненням державних службовців до юридичної відповідальності вбачається в удосконаленні законодавства, а саме:

- щодо дисциплінарної відповідальності: систематизація норм, шляхом прийняття Дисциплінарного статуту державного службовця з урахуванням досвіду найбільш розвинутих країни ЄС;
- щодо адміністративної відповідальності: зміна порядку розрахунку штрафів як виду стягнення; скасування адміністративної відповідальності державного службовця та встановлення на законодавчому рівні суб'єктом вчинення правопорушення орган влади (як юридичної особи).
- щодо цивільно-правової та матеріальної відповідальності: запровадження інституту добровільного (позасудового) відшкодування шкоди органами державної влади громадянам та юридичним особам, внаслідок заподіяння їм шкоди державними службовцями; внесення змін до розділу VIII Закону України «Про державну службу», з метою вирішення питання розмежування понять цивільно-правової та матеріальної відповідальності державних службовців.
- щодо кримінальної відповідальності: доповнити перелік статей, які передбачають корупційні злочини, та помістити його до розділу XVII КК України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг»; включити до переліку корупційних злочинів ст. 366-1 «Декларування недостовірної інформації» КК України; виключити зі ст. 369-2 КК України «Зловживання впливом» вказівку на Закон України «Про запобігання корупції»; удосконалення діяльності органів у сфері протидії корупції, зокрема НАБУ; використання методів виявлення латентної корупційної злочинності.

Література.

1. Аземша І. Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії, концепції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 54–57.
2. Алексєєв С. С. Общая теория права: в 2-х т. Москва: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.

3. Додаток до Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.asp?id=340693&Site=CM>.

4. Закон о публичной службе Эстонии. Правозащита в онлайн. URL: <http://pravfond.eu/?p=2160>.

5. Іванов С. О. Особливості судової практики розгляду цивільних справ з відшкодування збитків коштами державного Бюджету України. *Науковий вісник Національного університету ДПС України*. № 4. 2013. С. 18–26.

6. Плетньова А. Є. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: актуальні питання сьогодення. *Вісник ЗНУ. Юридичні науки*. 2016. № 2. С. 56–60.

7. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Самощенко І. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. Москва: Юрид. лит., 1971. 240 с.

9. Скаун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник. Харьков: Эспада, 2005. 840 с.

10. Современная государственная гражданская служба Германии. URL: http://studme.org/65124/pravo/sovremennaya_gosudarstvennaya_grazhdanskaya_sluzhba_germanii.

11. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. Москва: Юрид. лит. 1995. 302 с.

12. Тимошук В. П., Школик А. М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ: Кокус-Ю, 2007. 735 с.

13. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Natalia Kolisnichenko

*PhD in Public Administration, Docent,
Head of Ukrainian and Foreign Languages Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID ID: 0000-0003-1083-7990*

Oleksandra Ivanko

*Senior lecturer of the Ukrainian and Foreign Languages Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

Tetiana Romanenko

*Senior lecturer of the Ukrainian and Foreign Languages Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

FOREIGN LANGUAGE PROFICIENCY LEVELS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION STUDENTS: THE WAYS OF DETERMINATION AND ASSESSMENT (THE CASE OF THE ORIPA NAPA UNDER THE PRESIDENT OF UKRAINE)

The paper outlines the most basic approaches to determination and assessment of English language proficiency levels taking the case of the MPA students of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine. Firstly, it analyses the results of the survey conducted among the PA students of the 1st (Bachelor) and 2nd (Master) levels of education of the Public Administration Faculty of the ORIPA NAPA: self-assessment by the students of their English language skills; results of foreign language entrance testing; test and interview results after completing a foreign language course. Secondly, it reveals the findings of the survey conducted among teaching staff of the Department of Ukrainian and Foreign Languages of the institute.

Key words: foreign language; level of foreign language proficiency; CEFR (Common European Framework of Reference for Languages); curricula; syllabus; mastery; teaching of a foreign language.

Наталія Колісніченко

*завідувач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент
ORCID ID 0000-0003-1083-7990*

Олександра Іванько

*старший викладач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

Тетяна Романенко

*старший викладач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

РІВЕНЬ ВОЛОДІННЯ ІНОЗЕМНОЮ МОВОЮ ЗДОБУВАЧІВ СПЕЦІАЛЬНОСТІ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»: ШЛЯХИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ОЦІНКИ (НА ПРИКЛАДІ ОРІДУ НАДУ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ)

У статті обґрунтовується необхідність визначення рівня володіння іноземною мовою здобувачів (випускників) закладами вищої освіти відповідно до Загальноєвропейських Рекомендацій з мовної освіти, включення відповідних критеріїв до робочих програм дисциплін. Наводяться результати опитування в ОРІДУ НАДУ при Президентові України: здобувачів вищої освіти спеціальності «Публічне управління та адміністрування» щодо: їхньої самооцінки рівня володіння іноземною мовою; узагальнені результати вхідного тестування з іноземної мови; узагальнені результати тестування та співбесіди після закінчення курсу вивчення іноземної мови; результати визначення індивідуальних потреб в іншомовній комунікації та труднощів, що виникають у них в реалізації отриманих знань з професійно орієнтованої іноземної мови, їх очікувань від навчального курсу і переваг. Актуалізується проблема досвідченості науково-педагогічних працівників, які викладають іноземні мови, у сфері державно-управлінських реалій. Проведене дослідження показало: існує проблема достатньо низької результативності навчання іноземним мовам слухачів НАДУ, що більшою мірою, пов'язується із недостатньою кількістю навчальних годин, відведених на іноземні мови у рамках навчальних програм; є нагальна необхідність підвищувати рівень володіння інформацією з державного управління, а також державно-управлінською лексикою серед науково-педагогічних працівників кафедр НАДУ. Висновки дослідження ґрунтуються на тому, що: рівень іноземної мови для всіх випускників потрібно встановлювати у прямій відповідності до шкали Загальноєвропейських рекомендацій з мовної освіти; щодо рівнів володіння пропонується рівень C1 з усіх мовних умінь для університетських викладачів англійської мови, а рівень

В2 для викладачів фахових дисциплін; актуалізується запровадження інтенсивної програми підготовки науково-педагогічних працівників з розробки методичних матеріалів з іноземної мови професійного спрямування; діяльність викладачів іноземної мови орієнтувати не на обов'язкове проведення досліджень та підготовки публікацій, а на майстерність викладання.

Ключові слова: іноземна мова; рівень володіння іноземною мовою; Загальноєвропейські Рекомендації з мовної освіти; освітня програма; робоча програма дисципліни; майстерність; викладання іноземної мови.

Постановка проблеми

Ukraine is a member of the Council of Europe, and CEFR standards (Common European Framework of Reference for Languages) should be used in the teaching of foreign languages at all Ukrainian universities. CEFR is the instrument produced within the Council of Europe which plays a decisive role in the teaching of so-called «foreign» languages by promoting methodological innovations and new approaches to designing teaching programmes, notably the development of a communicative approach [3]. Most non-linguistic students enter the universities with A1-B1 levels (CEFR scale) and must reach B2 at the time of graduation. Leading universities in Ukraine are extremely interested in raising their foreign language (English) to be more attractive for prospective students and to promote more international communication and partnership [1, c.117].

Governments in many countries, in response to increased demand for advanced English skills, have published Regulations on English language proficiency levels for students, for English language University teachers and for University lecturers of specialty disciplines identified according to six-level CEFR. To compare: the school graduates of Albania are to obtain A2 level and in Ukraine – B1; the University Graduates (Non-Linguistic Studies) of Albania – C1 and Ukraine – B2; University Graduates (Linguistic Direction) of Albania C2 and Ukraine – not defined; English language teachers at Albania schools – B2 and in Ukraine – C1; Teachers of English at Albania Universities – C1 and in Ukraine – B2; Professional English Teachers, Professional Teachers – in Albania – C2 and in Ukraine – B2. We see that the language requirements for those who study English are higher than for those who teach English.

The variety of curricula used by the universities contains very little information about the years or academic hours for learning English. The syllabuses are based mostly on topics, and the content of these topics depends on the textbooks used. There is no information about the expected levels of training English.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Theoretical principles of foreign language communication have become the focus for many scholars. Various aspects of academic and professional foreign language communication were studied by Yu. Passov (general didactic and methodological provisions for teaching foreign languages); L. Morska, S. Nikolaev (pedagogical aspects of foreign language activity of a person under new conditions of educational process); L. Ivanchenko, P. Obratsov, O. Tarnopolsky, T.Varyanko (training of ESP); A.Hodzeva, I. Secret, O.Zabolotska (formation of communicative skills); R. Grishkova, O. Iskandarov, L. Rudometova, I. Simkov (foreign language training in

professional education), and others. To obtaining and assessment of English language levels proficiency the works by S.Kozak, Yu.Rybinska, O.Zelikovsla and others were devoted.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

The problem of Foreign Languages for Specific Purposes training in public administration is being explored somewhat fragmented: the researchers and practitioners examine some specific goals of specific specialties, specific institutions or methods. This approach does not contribute to a holistic understanding of the concept of foreign language communication and determination of the levels of proficiency. It requires a comprehensive analysis of its development in a narrowly focused professionally-oriented environment, taking the case of a definite institution.

Мета

The objective of the paper is to outline the most basic approaches to determination and assessment of English language proficiency levels taking the case of the MPA students of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine.

Виклад основного матеріалу

Foreign languages at the Universities (higher education institutions) are taught within the disciplines on specific purposes. These disciplines are aimed to develop students' professional language competences, enabling them to function effectively in culturally diverse academic and professional environments. Being in line with the radical changes introduced in Ukrainian higher education they are triggered by the process of the country's integration into the European Higher Education Area and based on the principles of internationalism, plurilingualism, democracy, equality, and innovation [2, x]. For instance, English for Specific Purposes offers the teacher a new perspective on this important field. The main concern is effective learning and how this can best be achieved in ESP courses [4].

Higher education institutions carry out appropriate learning activities to determine the level of English proficiency of their students (graduates) or describe it in accordance with the Common European Framework of Reference for Languages as C1/C2 or B1/B2 (for different specialties) although criteria for determining proficiency levels are not included into the syllabuses. However, it is necessary, first, to differentiate needs and skills (professional, academic or general), and second, to define the goals, tasks and content according to the degree being obtained. Regarding the academic hours for foreign language training most foreign language courses (aimed at training, for example, a bachelor's degree) can have a 1–2 years break between language courses

which leads to interruptions in the course and reduces the effectiveness of learning.

The PA students of the 1st (Bachelor) and 2nd (Master) levels of education of the Public Administration Faculty of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine were offered (following the system of six levels of foreign language proficiency outlined in the Common European Framework of Reference for Languages and their description – Table 1) to assess their own level of English using the speech activity descriptors «I can do». 123 respondents participated in the study. The results are obtained in the table 1.

Table 1.

Self-assessment by the students of the Faculty of Public Administration of their English language skills

Level	Number of students	Percent
Absence of basic training	6	5 %
A1 – Breakthrough	40	32%
A2 – Waystage	53	43%
B1 – Threshold	16	13%
B2 – Vantage	8	7%
C1 – Effective Operational Proficiency	–	

According to Table 1 six respondents (5%) admitted absence of basic training. Partly this may be explained by the fact that some students learned a different foreign language before starting the course. About 40 students said they had a level of English proficiency at A1 (32% of respondents); 53 students made assumptions with A2 level knowledge (43%); 16 students came to the conclusion that they were at B1 (13%); and only 8 of the 123 respondents who participated in the study concluded that their language proficiency, according to the descriptor tables given, corresponds to B2 level (7%).

NAPA training programs in foreign languages for graduates of public administration faculties also include requirements for language proficiency after completion of the course. The syllabuses include tasks related to B1 level requirements. In fact after completing a course in a foreign language the students are not always proficient at this level.

Thus MPA students pass the entrance foreign language test before the training course starts. The general results of this test are given in Table 2.

Table 2.

Generalized results of foreign language entrance testing

Level	Percent
Absence of basic training	5%
A1 – Breakthrough	35%
A2 – Waystage	40%
B1 – Threshold	15%
B2 – Vantage	5%
C1 – Effective Operational Proficiency	-
C2 – Mastery	-

The practice of introductory testing demonstrates that about 5% of students show the absence of basic training at all, about 35% have a level of training close to A1 (Breakthrough/introductory), about 40% have A2 (Waystage/average), about 15% demonstrate knowledge of B1 level (Threshold/boundary) and only 5% can claim B2 level (Vantage/advanced).

After completing the foreign language course the students are also tested and interviewed. The results are summarized below in Table 3.

Table 3.

Generalized test and interview results after completing a foreign language course

Level	Percentage
A1 – Breakthrough	30 %
A2 – Waystage	45 %
B1 – Threshold	18 %
B2 – Vantage	7 %
C1 – Effective Operational Proficiency	-
C2 – Mastery	-

It can be stated: about 30% of students remain at A1 level; about 45% demonstrate knowledge close to A2 level; about 18% can claim B1 and only 7% can claim B2. Unfortunately from year to year the situation does not change dramatically.

The survey conducted after completing the study of foreign language disciplines in the form of questionnaires (May-June 2019, 215 MPA students of the 1st year of all forms of study) showed insufficient level of their professionally oriented foreign language training, as indicated by 159 (56.8%) students. 83 (29.6%) respondents rated it as satisfactory; 31 (11.1%) persons recognized that ESP (English for specific purposes) training is provided at a high level. The rest of the respondents did not answer this question – 7 persons (2.5%).

Such a high percentage of «insufficiency» was explained by the small number of study hours spent on foreign language learning. In order to determine the individual needs for foreign language communication of students of «Public management and administering» specialty and to identify the difficulties they have while implementing their knowledge in ESP, their expectations from the training course and advantages they were asked the following questions:

1) Why do you need a foreign language? Answers: for participation in international communicative and other events – 22%; for participation in international projects – 33%; for communication with international partners – 43%; for professional activity – 2%.

2) What do you consider «Professional foreign language» discipline should include? Answers: special vocabulary and terminology of professional activity sphere – 52%; specialty social context (professional communication situations: negotiations, presentations, discussions, etc.) – 48%.

3) What language skills and abilities would you like to improve in order to avoid difficulties in professional communication in a foreign language? Answers: ability to communicate orally in a foreign language on professional topics – 73%; ability to write messages in a foreign

language, ability to use original texts of documents – 21%; ability to understand foreign language message with a professional content and participate in discussions on professional topics – 6%.

4) What language aspects would you like to learn while ESP course? Answers: professional vocabulary – 54%; technical translation – 21%; technical written communication – 20%; grammar – 5%.

According to the results of the survey, it can be concluded that a training course in a professionally oriented foreign language will be effective (both in the formation of linguistic knowledge and in the development of professional skills) if it is based on a balanced combination between thematic blocks of professional content and academic focus. This means that the study of a foreign language, taking into account the context of the specialty, the situations of professional communication and the terminological apparatus of the specialization, should be integrated with blocks aimed at the development of such skills as, for example, writing documents, skills in preparation of a short analytical note, PR, presentation.

The thematic orientation of the «theoretical» block is stipulated by the orientation on the development of additional professional skills of the students. These skills form the basis of general cultural competence, namely: the ability to self-study; the ability to use a foreign language as a means of business communication; the ability to organize project work (both at the stage of project application submission and during project implementation); the ability to take initiative and take responsibility for decision-making; the ability to independently acquire new professional knowledge and skills through information technology (including in new fields of knowledge not directly related to the field of professional activity).

Another problem, as it seems to us, is the lack of experience in the field of public administration realities among foreign language teaching staff. According to the survey among the foreign languages teachers regarding the assessment of their level of knowledge of public administration, the teachers evaluate themselves at the level of 80-85% out of 100. However, according to the results of the conducted survey among the students (for mastery of the public administration topic of the foreign languages teachers), the results are lower: about 65-70%. Therefore, according to the students, there is an urgent need to increase the level of knowledge of public administration, as well as the public administration vocabulary among foreign language teaching staff. This can be done in the form of seminars, pedagogical platforms within the framework of the departments' meetings, advanced training courses, etc.

A survey was conducted among teaching staff of the Department of Ukrainian and Foreign Languages of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine (total 9 persons), with the aim of revealing the level of the teachers' awareness of the importance of the problem of readiness of PA students (both Bachelor and Master students) to professionally oriented communication activities as a professionally important quality of a public servant, showed the following:

1. What discipline do you teach in «Public management and administering» specialty? 15% of the teachers failed to give the correct name of the disciplines they teach.

2. Do you consider readiness for professional

communication training to be one of the indicators of a public servant's professional competence? 100% answered «Yes»;

3. Please evaluate the level of readiness of the students of the «Public management and administering» specialty, with whom you work for a professionally oriented communication activity. The teachers evaluated as 75% medium and 25% low.

4. Do you have problems in communicating with the students of the «Public management and administering» specialty? 50% answered «not much»; 50% – «do not occur at all».

5. Do you think that professionally oriented communication training for a student of the «Public management and administering» specialty should take place at all stages of his/her professional training? 80% answered «yes»; 20% – «no»;

6. Do you involve the students into active communication activities during the classes? 100% answered «yes»;

7. Do you feel the need to improve your teaching skills? 80% answered «yes»; 20% – «no».

8. On the question «Please explain, how do you understand the concept of «readiness for professionally oriented communication activities»? the teachers responded: «ability to engage in professional English-language conversations», «ability to summarize texts by specialty», «ability to communicate on topics in a foreign language specialty», «presence of congruence between linguistic and communicative competence», «ability to communicate in professional activity». Noting that they 100% use interactive techniques, the teachers practice the following forms, methods and means of activating speech activity: role-playing games on professional topics, group role-playing, case studies and «question-and-answer» form of communication;

9. Which form of pedagogical skills improvement is the most appropriate for you? The teachers answered:

- meetings for teachers, methodical meetings – 25%;
- participation in conferences, seminars, round tables – 25%;
- advanced training courses – 25%;
- self-study of methodical recommendations – 25%;

10. Do you think that the intensification of interactive teaching methods will help to optimize the professional training of the students of the «Public management and administering» specialty? 50% answered «yes»; 50% – «partially».

11. In percentage terms, please indicate how active you are in using interactive teaching methods for your teaching activity (1 to 100%)? 100% (all teachers) answered positively.

12. Do you seek any advice from the professional disciplines lecturers? 75% answered «from time to time»; 25% – «rarely».

13. How do you evaluate your own expertise in teaching foreign languages in «Public management and administering» specialty (as far as you know public administration subjects)? 75% answered «mediocre»; 25% – «high».

As the result, the conducted study indicates that:

- there is a problem of a rather low effectiveness of teaching foreign languages at NAPA, which is, to a greater extent, attributable to the insufficient number of academic

hours allocated to foreign languages disciplines within the NAPA curricula;

- there is an urgent need to increase the level of mastery of information on public administration, as well as the public-administrative vocabulary among the foreign languages teachers of the NAPA. This can be done in the form of seminars, pedagogical platforms within the framework of the departments' meetings, advanced training courses, etc.

Висновки

The Ministry of Education and Science of Ukraine has set the level of English proficiency after the University graduation as the mandatory requirement for all graduates, but under current conditions they are unrealistic and too high for some specialties. The level of English for all graduates should be defined in direct accordance with the CEFR scale: C1 for specialties with high language requirements and B2 for specialties with less linguistic requirements. The education documents should indicate the level of European guidelines for language education achieved by the graduates.

The Ministry of Education and Science of Ukraine and University Leadership should set the requirements for English proficiency levels at the national level and introduce them as a criterion for appointment or promotion to a higher position.

To increase the capacity of learning materials, it is necessary to develop English language textbooks in cooperation with the subject teachers (those who teach obligatory disciplines on specialty). The textbooks should meet the contemporary requirements to the graduates of the program.

There is a need to review the responsibilities of English language teachers at universities. The University Leadership should release English language teachers from compulsory research and publication (within the requirements of attestation), in favor of fully focusing on teaching. Their professional development is more determined by the improvement of teaching skills and the level of the language than higher academic (research) qualifications. A PhD degree has not helped anyone to become a better teacher yet. All English teachers should take on certain responsibilities within the academic department (curriculum/syllabus development, methodical materials, assessment, etc.). These responsibilities should be rotated every three years so that all teachers can gain experience in these areas over time.

Most teachers are aware of the Common European Framework of Reference for Languages, but they do not know how it is to be used: to determine curriculum levels or standards or to create tests or other tools verification in achieving these levels.

This will require the Ministry's recommendations, preparation, case studies and dissemination of useful experience.

Література.

1. Інтернаціоналізація українських університетів у розрізі англійської мови: Проект «Англійська мова для університетів». Род Болайто та Річард Вест. Київ: «Видавництво «Сталь», 2017. 154 с.

2. Бакаєва Г. Є., Борисенко О. А., Зуєнок І. І., Іваніщева В. О., Клименко Л. Й., Козимирська Т. І., Кострицька С. І., Скрипник Т. І., Тодорова Н. Ю., Ходцева

А. О. Програма з англійської мови для професійного спілкування – National ESP Curriculum. Київ: Ленвіт. 2005. 119 с.

3. Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment. Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/level-descriptions>

4. Hutchinson T., Waters A. English for Specific Purposes. Cambridge: Cambridge University Press. 1987. 183 p.

**МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ**

**LOCAL
GOVERNMENT**

Natalia Kostenyuk

Senior lecturer of the department

E-Government and Information Systems Department

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THEORETICAL FOUNDATIONS OF ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL STRUCTURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

The notion of organizational and functional structure of local government. The basic principles of structural elements of local government. The article reviews and analyzes the main theoretical approaches of modern ideas on the concept of organizational and functional management structure set out the main features of the organizational and functional management structure. The activities of local self-government bodies are related to law-making processes in the state, the solution of the daily problems of citizens, issues of national security of the state and other issues.

Key words: local government; organizational and functional structure; system; functions; principles.

Наталія Костенюк

старший викладач кафедри електронного урядування та інформаційних систем

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Існування місцевого самоврядування в Україні на даний час виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. За період адміністративно-територіальної реформи органи місцевого самоврядування в Україні отримали досить значні функції і повноваження, які дають змогу за умови наявності ресурсів самостійно виконувати завдання місцевого розвитку. Але місцеве самоврядування має нести основний тягар відповідальності за реалізацію програм соціально-економічного та культурного розвитку і надання громадських послуг. Це вимагає від органів місцевого самоврядування шукати нових підходів до організації своєї роботи в умовах нестабільності та реформ, запроваджувати демократичні форми врядування, що передбачають спільну участь у процесі прийняття рішень органів місцевого самоврядування та представників приватного бізнесу і територіальної громади.

Діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана із законотворчими процесами в державі, вирішенням щоденних проблем громадян, питаннями національної безпеки держави та іншими проблемами. Метою даної статті є характеристика організаційно-функціональної структури органів місцевого самоврядування.

Організаційно-функціональна модель органу місцевого самоврядування, побудована за функціональним принципом, виходить з основних груп його повноважень, наприклад, у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я та за іншими напрямками діяльності.

Таким чином, організаційно-функціональна структура органів місцевого самоврядування, яка відповідає стратегічним планам діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечує їх ефективну взаємодію з навколишнім середовищем і досягнення поставлених цілей. Для органів місцевого самоврядування можна використовувати комбінацію структур різних типів, але організаційно-функціональна структура повинна відповідати задачам перехідного періоду і сприяти становленню і розвитку в них ринкових відносин.

Ключові слова: місцеве самоврядування; організаційно-функціональна структура; система; функції; принципи.

Постановка проблеми

The existence of local self-government in Ukraine at this time is an important factor in the democratization of public life, decentralization of management and prerequisite of civil society establishment, the approach of the power to its source - the nation. During the period of administrative and territorial reform, local self-government bodies in Ukraine received quite significant functions and powers that allow them to carry out local development tasks on their own, subject to availability of resources. But local self-government should bear the main burden of responsibility for the implementation of socio-economic and cultural

development programs and the provision of public services. This requires from local self-government bodies to look for new approaches to their work in conditions of instability and reforms, to introduce democratic forms of governance that involve joint participation in decision-making processes of local self-government bodies and representatives of private business and the local community.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

The activities of local self-government bodies are related to law-making processes in the state, the solution of the daily problems

© Костенюк Н. І., 2020.

of citizens, issues of national security of the state and other issues. The issue of improving the organizational and functional structure of local self-government bodies is devoted in many scientific works. Researchers such as M. Klepatskyi, R. Kobets, V. Komov, D. Koltsova V. Kravchenko, L. Lanoviuk, V. Lisovyk, A. Matvienko, O. Molodtsov, M. Pidmohylnyi, M. Pittsyk and others are actively involved in the development of this problem in Ukraine, but ways to improve the efficiency of local self-government activities, including foreign experience - A. Hoshko, V. Dzuindzuik, V. Korzhenko V. Luhovyi, V. Mamonova, N. Meltuikhova, N. Myronova, Yu. Cherntskui, Yu Sharov and others. Purpose of this article is a description of the organizational and functional structure of local self-government bodies.

Виклад
основного
матеріалу

Organizational structure of management – it is the relationship between units and positions in the structure of the organization, the delineation of roles, powers and responsibilities between them, as well

as the order of the functional relationships that arise between them in the process of fulfilling their duties.

The functions of local self-government are the main factor that determines the structure of local self-government bodies. In each function, certain connections are established, which, together with the content of the function, expressing the nature of managerial influence, determine the methods of the activities of local self-government bodies. The functions of local self-government are distributed between the territorial community and local self-government bodies. Therefore, they talk about the functional structure of the system of local self-government bodies. The organizational and functional structure of the system of local self-government is an organized structure in accordance with the system of goals and a functionally linked set of structural elements, which together provide the implementation of the functions of local self-government.

Organizational and functional structure of the system of local self-government bodies characterizes the interaction of elements of the system through the relations of coordination, subordination and reordination. These relationships between system elements, as a rule, change in accordance with changes in the environment in which the system operates, and changes in the objects of management themselves. The system of local self-government is built on the implementation of the goals. The latter should be coordinated with the objectives of the region. Actually, for these purposes it determines necessary functions and distributes between different types of public authorities (Melnik, 2005).

The functions of local self-government are the main factor that determines the structure of local self-government bodies. But in each function there are certain connections that, together with the content of the function, expressing the nature of managerial influence, determine the methods of activity of local government bodies. That is, the functions of local self-government are distributed between the territorial community and local self-government bodies. The separation of functions, based on the principle of subsidiarity, between state bodies and local self-government bodies is a prerequisite for the establishment of an effective management system.

Since organizational and functional structures are interconnected, they usually, analyzing, speak about the organizational and functional structure of the system of local self-government in general (Melnik, 2005).

Through a set of functional systems, complex activities of local self-government is carried out. These systems are dynamic and self-regulated and contain various elements of the system to ensure the implementation of the functions of local self-government, with the same elements of the system may belong to different functional systems to provide specific results of their activities. Functional systems cover different aspects of the territorial community life. Some of them may be evolutionary deterministic, and some may consist in the formation of some kind of social needs and in accordance with the need for their satisfaction. Thus, under the organizational and functional structure of the system of local self-government bodies, we will understand in a certain way the organized and interconnected functionally interconnected set of local government bodies. These forms of interconnections are determined by political, socio-economic and socio-cultural factors.

The organizational and functional system of local self-government is an agreed integrative interaction horizontally and vertically of different functional systems. Violation of this integration leads to destabilization of the system of local self-government and its destruction. Each system is to some extent an open system due to constant communication with the peripheral organs, has a certain information set that generates managerial decisions directed at its functions. Moreover, the input pulses can be from various other organs. The activity of such systems depends on the quantity and quality of direct and reverse information. The first leads to a certain action, the second informs about the result of this action (Malinowski, 2000).

Systems that have specific features have a certain degree of independence from other such systems and different connections within the system. Accordingly, they have a tendency to self-regulation. This means that if a component of this system fails, it can correct the actions of other elements, correlating their functioning. In the local self-government system, the interaction of different functional systems is based on the principle of their hierarchy, which means that in each time interval the activities of the local self-government system is determined by the dominant functional system at this time, in relation to which all other functional systems are built up, depending on the significance.

Organizational and functional principles of the activities of local self-government bodies are defined as the peculiarities of the structural and organizational structure of local self-government bodies, as well as the specifics of the functioning of the whole system of local self-government bodies. That is, the principles related to the organization of the functional structure of the system of local self-government bodies are included in the group of structural and functional type: differentiation and fixation of functions in the form of legal norms by consolidating administrative functions within the competence of local self-government bodies; compatibility, which presupposes the homogeneity of managerial functions within the competence of one body, as well as the compatibility of functions of this body with the functions of other bodies within the subsystem or organizational structure of

local self-government in general; concentration, that is, the provision to a certain body of such functions and appropriate resources that would ensure that this body exercises organizational and regulatory activities in relation to the objects of management; combination, aimed at eliminating duplication and the parallelism of managerial functions coming from different management entities of the organization; compliance of administrative actions with real needs and requests of objects of management (Tsvetkov, 2008).

When describing the organizational and functional structure of local self-government bodies there are descriptions of two types of systems - mechanistic and organic. The mechanistic type includes structures based on the deep and detailed regulation of job requirements, the rights and duties of employees to perform certain tasks that are part of a more general task of the organization. In the case of a mechanistic model in a system of local self-government that functions effectively, one can consider a unit that accurately fulfills all provisions of the instructions that ultimately guarantee the minimum number of staff and management costs. Nevertheless, mechanistic models prefer stable and deterministic conditions that are not always appropriate to local self-government.

In the structures of the organic type, the definition of the composition of certain tasks and their division by subdivisions and performers are carried out in the very first approximation. Of particular importance is the correct formulation of the problem and the formulation of the final results, indicating its solution. In this approach, the achievement of the final results should be considered as the main criterion for the effectiveness of the activities of officials and employees of local self-government. At the same time, initiatives are being encouraged to put forward new tasks, to find and establish ways to solve them. In the bodies of local self-government, built on the basis of these principles, in contrast to the mechanistic type structures, horizontal flows of information dominate that mostly have problem-oriented character. They carry out various kinds of coordination, cooperation of employees of the local self-government body to solve complex tasks for providing the necessary services to the territorial community. For such bodies, the use of program-target forms of management and matrix structures is typical. The degree of regulation of the activities of performers at the same time is low. The role of officials is to create conditions for the most productive work of employees of subordinate units in the interfacial coordination of the work performed, rather than in the consideration of numerous current problems, the adoption of local decisions and direct permanent guidance of all performers (Seryogin, 2012).

Organic models prefer more uncertain and dynamic conditions. Local self-government bodies may include management subsystems built both on a mechanistic concept and on an organic one. Thus, it is appropriate to consider organic type of structure of the local self-government body, which is characterized by the personal responsibility of each employee or specialist for the overall result. He rejects the need for a detailed division of labor on the authority and forms such relations between the participants in the management process, which are dictated not by the structure, but by the nature of the problem being solved. The main feature of such structures is their inability to relatively easily change their

form, adapt themselves to new conditions, and integrate into the system of territorial administration organically.

Organic type, in contrast to the mechanistic, is a decentralized management organization characterized by a refusal to formalize and bureaucratization of processes and relationships; reduction the number of hierarchical levels; high level of horizontal integration between staff; the orientation of the culture of mutual relations on co-operation, mutual awareness and self-discipline. Varieties of organic structure type are design, matrix, program-target, brigade forms of management organization. Project structures are formed in the course of developing a local self-government project, which refers to any processes of purposeful changes in the system, for example, modernization of water supply system, the development of new services or technologies, construction of facilities. Project management includes the definition of its objectives, the formation of the structure, planning and organization of work, coordination of the activities of the performers.

In order to facilitate the implementation of coordination tasks in local self-government bodies, it is advisable to create project management headquarters or use matrix structures. The matrix structure is a structure with two lines of subordination, two lines of budget authority and two sources of performance and reward for results. The matrix structure is based on the principle of dual submission of performers: on the one hand, directly to the head of the functional service, which provides staff and technical assistance to the process manager, on the other - the process (project) manager, which has necessary powers to implement process-oriented service accordingly to planned deadlines, available resources and the required level of quality (Kolodiy, 2013).

The transition to matrix structures usually does not cover the whole body of local self-government, but only part of it. At the same time, his success largely depends on the level at which managers have professional qualities and can be leaders. Program-target method, project, and matrix structures are especially effective where, together with new forms, new economic relationships are introduced between the local self-government body and enterprises of different ownership forms in a certain territory, which increases their interest in achieving the objectives of programs and projects. This connection is clearly traced in the analysis of the use of this type of organic type of structures, called the brigade.

The benefits of this form include accelerating all processes related to the updating of the administrative and public service delivery system and their technology, increasing the quality of service requirements for members of the community and the timing of tasks. In response to these new conditions, constituents of local self-government bodies begin the process of dividing and reducing the size of their primary units. Exactly at this time there are quite wide opportunities for using such an approach in the field of housing and communal services. It is necessary to form brigades characterized by organizational autonomy and independence, fully responsible for the results of their activities. The principles on which they are built destroy the foundations of the command and control structures of the autonomous work of the brigade and provide independent decision-making and coordination of horizontal activities, as well as the replacement of bureaucratic flexible bonds

and flexible involvement, for the development and solving of employees' tasks from other units of the communal enterprise or even a local self-government body.

Thus, the organizational and functional structure of the local self-government body combines the knowledge and ability of experts and highly skilled employees to develop solutions for territorial development. In addition, there are wide opportunities for local self-government officials. Personnel with decision-making powers can implement and control them. Decision-making is accelerated because there is no need to harmonize with other local self-government officials (Kornienko, 2007).

The organizational and functional model of the local self-government body, built on the functional principle, comes from the main groups of its powers, for example, in the field of socio-economic and cultural development, planning and accounting; in the area of budget, finance and prices; on communal property management; in the area of housing and communal services, household, trade services, catering, transport and communications; in the field of construction; in the field of education, health care and other areas of activities.

Thus, the organizational and functional structure of local self-government bodies, which corresponds to the strategic plans of the activities of local self-government bodies, ensures their effective interaction with the environment and achievement of the set goals. For local self-government bodies, a combination of structures of different types can be used, but the organizational and functional structure should correspond to the tasks of the transition period and facilitate the formation and development of market relations in them.

Висновки

References:

1. Kolodiy A. (2013), *State Building and Local Self-Government in Ukraine*, Yuricom Inter, 460 p.
2. Kornienko M. (2007), *Local Government and Governmental Vertical, Local Self-Government*. No. 3–4. Pp. 75–80.
3. Malinowski V. (2000), *Construction of organizational structures of state administration of a modern democratic state*, Visnyk UADU, Number 4. Pp. 280–288.
4. Melnyk I. (2005), *State Building and Local Government in Ukraine*, Venturi, 437 p.
5. Seryogin V. (2012), *State Building and Local Government in Ukraine*, Kharkiv, View of the National Unitary Inland cases, 653 p.
6. Tsvetkov V. (2008), *Reforming public administration in Ukraine: Problems and prospects*, Orion, 362 p.

Шановні автори!

При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

- матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;
- текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською мовою;
- анотація має складати 8-10 рядків (4-6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;
- кожна публікація не українською мовою супроводжується анотацією українською мовою обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова;
- окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті англійською мовою. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен бути обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова.
- назва статті, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про авторів також дублюються англійською мовою;
- у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;
- обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):
 - о текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле – 2 см, ліве – 2,5 см, праве – 1,5 см;
 - о в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;
 - о в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог з урахуванням ДСТУ 8302:2015, наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. та міжнародного стилю APA;
 - о список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;
 - о кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;
- матеріали мають бути:
 - о набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;
 - о електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диск та тексти не повертаються;
- якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;
- редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;
- відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;
- матеріали обов'язково мають подаватися з рецензіями внутрішнього та зовнішнього фахівців та рекомендаціями кафедри до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;
- всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;
- відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:
 - 1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
 - 2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
 - 3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
 - 4) формулювання цілей статті (постановка завдання);
 - 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
 - 6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу № 36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентові України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I-IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

- для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, – 3 статті;
- для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги»

Dear authors!

Preparing publication in professional journals of Odessa Regional Institute for Public Administration, NAPA under the President of Ukraine, Editorial Board and Publishing Office ask you to follow these requirements:

- the materials are submitted in Ukrainian in proofread quality;
- the text of the article is submitted with the abstract and key words in Ukrainian;
- the abstract should form 8-10 lines (4-6 sentences), which clearly formulate the main idea of the article and briefly prove its relevance;
- each publication in Ukrainian is to be supplied with an annotation in Ukrainian language of at least 1800 characters, including keywords;
- a shortened version (extended annotation) of the article in English is submitted separately. The text should include: problem and relevance; the aim of the article, its tasks; summary of the nature of the study; findings and outcomes. The English version of the article should be at least 1800 characters long, including key words;
- title, surname, name and patronymic, information about the authors are also duplicated in English;
- in authors' reference the surname, name and patronymic (in full, in the nominative case), scientific degree, academic affiliation, position, address, telephone and other means of communication are indicated; foreign authors should also point their country name;
- the size of the article, including the list of references, tables, diagrams, etc., should not exceed 0.5 copyright sheet, i.e. 20,000 printed characters with spaces (12 p. A4):
 - the text should be typed with Times New Roman font size 12 in 2 intervals, upper and lower margins – 2 cm, left – 2.5 cm, right – 1,5 cm;
 - the references to the literature are given in the text in square brackets;
 - at the end of the article it is necessary to direct the references and their registration in accordance with the requirements, taking into account the State Standard of Ukraine – DSTU 8302: 2015, the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 40 (January 12, 2017) and international style ARA:
 - the list of references should include only the sources referred to in the text;
 - the number of these sources, which are referred to in the text must match the number of sources listed in the references;
- the materials must be:
 - typed on a computer (editor Microsoft Office Word), recorded on electronic media (disc), with graphs, tables, diagrams, etc. given as individual files and included in the text as well;
 - an electronic media (disc) and printed one copy of the text (designed for listed requirements) are submitted to the publisher 2 months before the release of the print edition; the disc and texts are not returned;
 - if there are differences between the electronic and the paper versions, the paper variant is preferred;
 - the Editorial Board and Publishing Office have the right to edit and cut the materials;
 - the authors are responsible for the content of the submitted materials;
 - the article is to be peer-reviewed by the internal and external specialists and be submitted with the recommendations from the academic department for printing; the reviewer's signature must be certified in the prescribed manner;
 - all authors have to sign the material with their handwritten signature;
 - according to the decree of the Presidium of HAC of Ukraine from 15.01.2003 № 7-05 / 1 «On increasing requirements for professional publications, listed HAC of Ukraine» the content of scientific articles which are accepted for publication in professional journals, should include the following components:
 - 1) the statement of the problem and its connection with important scientific and practical tasks;
 - 2) the analysis of recent researches and publications in which a solution of the problem is started and which the author refers to;
 - 3) previous unresolved part of the problem to which the article is devoted;
 - 4) formulation of the aims of the article (main problem);
 - 5) the main material with full justification of scientific results;
 - 6) the findings and outcomes of the study and perspectives for further research in this direction.

Note

According to the order № 36 from 10.06.04 the following procedure for providing publishing services related to the publication of scientific works in periodic scientific publications of ORIPA NAPA under the President of Ukraine is established:

1. for faculty members, researchers and other specialists of the Institute who have scientific degree or academic title, civil servants, local self-government officials who hold positions of I-IV categories, specialists from other agencies, institutions and organizations who submit the materials ordered by the Institute, publications are funded by the institute according to the established order.

2. The quota for free publishing services during the period of training is established:

- for PhD students who study on public order, – 3 articles;
- for Doctoral students who are preparing for public order – to 20 articles.

The other authors who submit the material for publication in the NAPA Publishing Office, the publishing services are provided under the resolution «On paid services».

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

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

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

Випуск 1(81) 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 06.04.2020.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 13,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 53/04.

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