

**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(82) Issue



Одеса – 2021 – Odessa

Видання включено до Переліку наукових фахових видань України
(Наказ МОН України від 09.02.2021 № 157)

Категорія “Б”.

Галузь науки: державне управління
Спеціальність: 281 *Публічне управління та адміністрування*

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 258/3-10 від 11 березня 2021 року

- A 43** **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ.
Вип. 1(82). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. – 200 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. Issue 1(82). –
Odessa : ORIPA NAPA, 2021. – 200 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:

Хаджирадеєва С.К. – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ) (*головний редактор*).

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

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

Колісниченко Н.М. – доктор наук з державного управління, доцент (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).

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

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

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).

Коваленко М.М. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Харків).

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ).

Криштанович М.Ф. – доктор наук з державного управління, професор (м. Львів).

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).

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).

Семенець-Орлова І.А. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Київ).

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

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

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Іжа Микола, Голинська Олеся, Матвєєнко Ірина

ПІДГОТОВКА КАДРІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
НОВІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ 10

Бакуменко Валерій, Красноруцький Олексій, Попов Сергій

ЕКСПЕРТНА АНАЛІТИКА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В НАУКОВИХ РОЗВІДКАХ УКРАЇНСЬКИХ ВЧЕНИХ 20

Гібадуллін Олексій.

ТЕОРЕТИЧНО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ
ТОРГОВО-ПРОМИСЛОВОЇ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ 27

Клименко Олександр.

СУДОВО-МЕДИЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ:
ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ, РОЗВИТОК ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ 32

Марущак Володимир, Бачинська Катерина.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОНОМІЦІ 37

Юлана Рак

КОНФЛІКТИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИДИ 42

Фесовець Олег.

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ КОНТЕКСТ ФОРМУВАННЯ
МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЦЯМИ
НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ У ХІХ СТОРІЧЧІ 48

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бабова Ірина, Безверхнюк Тетяна, Себов Денис, Кіносян Анжела.

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ
СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ КАРДІОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ 56

Богату Світлана.

ПРОГРАМИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА
В СТОМАТОЛОГІЇ КРАЇН СВІТУ 65

Волощенко Анна.

КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ БРЕНДУ У ВИБОРІ АБІТУРІЄНТАМИ
ЗАКЛАДУ ВИЩОЇ ОСВІТИ: УПРАВЛІНСЬКІ ВИКЛИКИ 73

Грабовський Вячеслав, Кращенко Наталія.

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ПРИЙНЯТТЯ
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ 77

Деміхов Олексій.

СТРАТЕГІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО
ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ 84

Дідківський В'ячеслав.

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА БЕЗПЕКОЮ
НА АВТОМОБІЛЬНОМУ КОМЕРЦІЙНОМУ ТРАНСПОРТІ 88

Долгіх Наталія.

ПЕРСПЕКТИВИ ТА ШЛЯХИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ТРУДОВОГО
ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ 95

Зюзь Ольга.

МЕХАНІЗМ ПАРТНЕРСТВА ЯК ЧИННИК ПОСИЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ
З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ 100

Коваль Зіновій.

СИСТЕМА СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ:
ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ 105

Колісніченко Наталія.

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ І ДОСТУПНОСТЬ ВЗАЄМОДІЙ В УПРАВЛІННІ КУЛЬТУРОЮ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД 112

Крутий Ганна. МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	118
Лопатченко Іван. СУТНІСТЬ ТА МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІА КОМУНІКАТИВНОЇ СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	122
Осадчук Світлана. ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ	127
Пасічник Марина. ПІДХОДИ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ	132
Попов Сергій, Вошко Інна. РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ	136
Романенко Тетяна. ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ	142
Хромова Юлія. ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕІНЖИНІРИНГУ У СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	148
Чеботар Світлана, Бевзюк Вікторія. ГЕОПОЛІТИЧНІ СЦЕНАРІЇ ПІСЛЯ КРИЗИ COVID-19	152
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Гладунова Олена. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ	158
Піроженко Наталія. ФОРМУВАННІ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ	164
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Калінін Максим, Саханєнко Сергій. АУТСОРСИНГ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ВИЗНАЧЕННЯ, КЛАСИФІКАЦІЯ І ПРОБЛЕМИ	170
Макарова Ірина, Пігарєв Юрій, Сметаніна Людмила. ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОНЛАЙН ПОСЛУГ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	175
Овчаренко Світлана. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СИМВОЛІЧНОЮ ДЕКОМУНІЗАЦІЄЮ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ	180
Саханєнко Сергій, Колісніченко Наталя, Попов Микола. МАТРИЦЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СИСТЕМІ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)	186

Editorial board:

Khadzhyradieva Svitlana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv) (*Editor in chief*).

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

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

Kolisnichenko Natalia – Doctor of Public Administration, Docent (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).

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

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

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).

Kovalenko M.M. – Doctor of Public Administration, Docent (Kharkiv).

Kravchenko S.O. – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv).

Kryshtanovych M.F. – Doctor of Public Administration, Full Professor (Lviv).

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).

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).

Semenets-Orlova I.A. – Doctor of Public Administration, Docent (Kyiv).

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

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

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Izha Mykola, Golynska Olesya, Matvieienko Iryna. TRAINING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT STAFF IN UKRAINE: NEW CHALLENGES AND PROSPECTS	10
Bakumenko Valery, Krasnorutskyi Oleksiy, Popov Serhii. EXPERT ANALYTICS OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE RESEARCHES OF UKRAINIAN SCIENTISTS	20
Gibadullin Oleksii. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF STATE REGULATION OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF COMMERCIAL AND INDUSTRIAL SPHERE OF UKRAINE	27
Klymenko Oleksandr. FORESENIC ADMINISTERING: HISTORICAL STAGES OF THE FORMATION, DEVELOPMENT AND FUNCTIONING	32
Marushchak Volodymyr, Bachynskay Ekaterina. LEGAL ASPECTS OF STRATEGIC MANAGEMENT IN THE ECONOMY	37
Rak Yulana. CONFLICTS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE: FEATURES AND TYPES	42
Fesovets Oleh. HISTORICAL AND LEGAL CONTEXT IN THE FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS OF RAILWAYS ON THE TERRITORY OF UKRAINE IN THE XIX CENTURY	48

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Babova Iryna, Bezverkhniuk Tetyana, Sebov Denis, Kinoshian Anzhela. CHANGE MANAGEMENT AS A MECHANISM FOR IMPLEMENTATION OF THE STRATEGIC PRIORITIES OF CARDIOLOGYCAL SERVICE DEVELOPMENT IN UKRAINE	56
Bohatu Svitlana. PROGRAMS OF PUBLIC-CIVIL PARTNERSHIP IN DENTISTRY OF WORLD COUNTRIES	65
Volosheniuk Anna. BRAND COMPETITIVENESS IN CHOOSING HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS: MANAGERIAL CHALLENGES	73
Grabovskiy Viacheslav, Krashchenko Nataliia. INSTITUTIONAL ASPECT OF PUBLIC ADMINISTRATION DECISION MAKING IN THE FIELD OF TRANSPORT SAFETY	77
Demikhov Oleksii. THE STRATEGY OF REGIONAL DEVELOPMENT OF PUBLIC HEALTH IN UKRAINE: INNOVATIVE ASPECTS	84
Didkivskiy Viacheslav. PROBLEMS OF STATE SUPERVISION OVER SAFETY ON MOTOR COMMERCIAL TRANSPORT	88
Dolgikh Natalia. PROSPECTS AND WAYS OF DEVELOPMENT OF UKRAINIAN LABOR LEGISLATION IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S INTEGRATION INTO THE EUROPEAN UNION	95
Ziuz Olha. MECHANISM OF PARTNERSHIP AS A FACTOR FOR IMPROVED PERFORMANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SOLID DOMESTIC WASTE MANAGEMENT	100
Koval Zinovii. SUSTAINABILITY SYSTEM OF A STATE AND NATIONAL SECURITY: INFORMATION-PSYCHOLOGICAL ASPECT	105
Kolisnichenko Natalia. TRANSPARENCY AND ACCESSIBILITY OF INTERACTIONS IN MANAGING CULTURE: EUROPEAN EXPERIENCE	112

Krutii Anna.	
PUBLIC ADMINISTRATION MODELS IN TOURISM: WORLD EXPERIENCE FOR UKRAINE	118
Lopatchenko Ivan.	
THE ESSENCE AND POSSIBILITIES OF USING THE MEDIA COMMUNICATIVE COMPONENT STATE INFORMATION POLICY IN THE CONTEXT OF DEMOCRATIZATION PUBLIC ADMINISTRATION	122
Osadchuk Svitlana.	
IMPROVEMENT OF INSTRUMENTS OF LOCAL AREAS ECONOMIC DEVELOPMENT	127
Pasichnyk Maryna.	
APPROACHES AND LEGAL PRINCIPLES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC OPINION	132
Popov Serhii, Voshko Inna.	
REFORMING NATIONAL HEALTH SYSTEMS: CURRENT ASPECTS OF FOREIGN EXPERIENCE	136
Romanenko Tetiana.	
SOME ASPECTS OF LANGUAGE POLICY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: EUROPEAN CONTEXT	142
Khromova Yulia.	
FEATURES OF IMPLEMENTING REENGINEERING IN THE PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE	148
Cebotari Svetlana, Bevziuc Victoria.	
POST CRISIS COVID-19 GEOPOLITICAL SCENARIOS	152
CIVIL SERVICE	
Hladunova Olena.	
INSTITUTIONAL APPROACH TO THE ANALYSIS OF CIVIL SERVICE IN THE IMPLEMENTATION OF FUNCTIONS OF A STATE	158
Pirozhenko Natalija.	
FORMATION OF ETHICAL STANDARDS IN PROFESSIONAL BEHAVIOUR OF PUBLIC SERVANTS: POLAND EXPERIENCE	164
LOCAL GOVERNMENT	
Kalinin Maksym, Sakhanienko Sierhie.	
OUTSOURCING IN LOCAL SELF-GOVERNMENT: DEFINITIONS, CLASSIFICATION AND CHALLENGES	170
Makarova Iryna, Pigarev Yuri, Smetanina Lyudmila.	
FESPECIFICS IN INTRODUCING ONLINE SERVICES UNDER MODERN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION	175
Ovcharenko Svitlana.	
PUBLIC MANAGEMENT OF SYMBOLIC DECOMMUNIZATION OF UKRAINIEN CITIES	180
Sakhanienko Sierhie, Kolisnichenko Natalia, Popov Mykola.	
DECENTRALIZATION MATRIX IN THE MULTILEVEL GOVERNANCE (THE CASE OF UKRAINE)	186

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**THEORY AND HISTORY
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Микола Іжа*директор ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,
д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України
ORCID ID: 0000-0001-7221-4794***Олеся Голинська***доцент кафедри економічної та фінансової політики
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент
ORCID: 0000-0003-1720-5056***Ірина Матвєєнко***начальник відділу з координації наукової роботи та докторантури
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.
ORCID 0000-0002-2567-9668*

ПІДГОТОВКА КАДРІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: НОВІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті досліджено особливості підготовки кадрів місцевого самоврядування та наголошено на зростанні ролі кадрово-організаційної та інституційної спроможності місцевого самоврядування в економічному і соціальному розвитку держави та регіонів. Проаналізовано сукупність інституційних та організаційних публічно-управлінських відносин, що виникають у процесі формування системи надання якісних публічних послуг у новостворених громадах, а також потреби формування кадрового потенціалу з відповідним рівнем компетенції. Обґрунтовано доцільність поєднання профільної системи публічно-управлінської освіти з можливостями та вигодами організацій громадянського суспільства та неурядових організацій. Встановлено необхідність створення найбільш дієвих механізмів, здатних забезпечувати територіальні інтереси, модернізувати зміст та структуру безперервної професійної освіти, яка спроможна створити нову парадигму кількісного та якісного відтворення кадрового потенціалу держави.

Ключові слова: місцеве самоврядування; кадрова політика; компетентність публічних службовців; територіальна громада; адміністративні послуги; неурядові організації.

Mykola Izha*Director of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of Political Sciences, Professor, Honored Educator of Ukraine
ORCID ID: 0000-0001-7221-4794***Olesya Golynska***Associate Professor of Economic and Financial Policy Department, Doctoral Candidate,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent
ORCID: 0000-0003-1720-5056***Iryna Matvieienko***Head of the Department for Coordination of Scientific Work and Doctoral Studies,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration,
Associate Professor of Regional Policy and Public Administration Chair
ORCID 0000-0002-2567-9668*

TRAINING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT STAFF IN UKRAINE: NEW CHALLENGES AND PROSPECTS

The article examines the peculiarities of local self-government staff training and emphasizes the growing role of personnel, organizational and institutional capacity of local self-government in the economic and social development of the State and regions. The set of institutional and organizational public-administrative relations that arise in the process of forming a system of quality public services provision in newly created communities, as well as the need for human resources with the appropriate level of competence is analyzed. In the process of decentralization, the communities receive a wide range of powers, resources and administrative services, which necessitate the need to increase the level of local self-government human resources competence. The slow establishment of Administrative Service Centers in the newly formed communities, which indicates the need for training and retraining of staff for communities is emphasized. The need of training of highly qualified managers in the financial and budgetary field is highlighted. The problem of qualified personnel training on the basis of innovative educational technologies, which allow to mobilize managerial challenges and respond quickly to external and internal changes in public policy, is noted. It is emphasized that the development strategies of Ukraine, their purpose,

© Іжа М. М., Голинська О. В., Матвєєнко І. В., 2021.

operational goals and expected results are provided by the relevant national and regional personnel policy. The expediency in combining the profile system of public administration education with the opportunities and benefits of civil society organizations and non-governmental organizations is substantiated. The need to create the most effective mechanisms capable to ensure territorial interests, to modernize the content and structure of continuing professional education, capable to create a new paradigm of quantitative and qualitative reproduction of human resources of the state is revealed.

Key words: local self-government; personnel policy; competence of public servants; local community; administrative services; non-governmental organizations.

Постановка проблеми

В умовах поглиблення процесів децентралізації та завершення реформи адміністративно-територіального устрою зростає роль кадрово-організаційної та інституційної спроможностей місцевого самоврядування в економічному і соціальному розвитку держави та регіонів.

Зважаючи на виклики, які постають перед управліннями різного рівня та різного фахового спрямування, така значущість визначається їх цілковитою самоврядною свободою, у першу чергу, у питаннях реалізації власних повноважень, перелік яких сьогодні значно розширений та переважно підкріплений ресурсами. Зокрема це повноваження в галузях надання адміністративних послуг, житлово-комунального та дорожнього господарства, соціально-культурної сфери, організації освіти, сприяння належному рівню медичної допомоги, стандартів фінансового та бюджетного менеджменту, соціального захисту мешканців тощо [1]. У той же час, практика публічного управління в новостворених у 2020 році громадах (власне як і у тих, що утворилися шляхом добровільного об'єднання в 2015-2019 роках) свідчить про наявність гострого протиріччя між широким колом набутих обов'язків і крайньої обмеженості кількісного складу кадрового забезпечення, як і його якості в сенсі нових компетенцій. Таким чином, вирішення питань кадрово-організаційної та інституційної спроможностей місцевого самоврядування як ключового суб'єкта публічного управління в державі, вироблення рекомендацій щодо її формування виступають важливою актуальною науковою та прикладною задачею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Засадничі аспекти управління муніципальними утвореннями представлені сьогодні в багатьох працях світових корифеїв теорії державного менеджменту та науки публічного управління, зокрема М. Бандманом, М. Вебером, Е. Венейбласом, А. Гранбергом, Е. Гувером, В. Кристаллером, А. Льюша, А. Фішером і ін. Інституційні та організаційні взаємовідносини на місцевому рівні, основи управління кадрами та питання ресурсного забезпечення самоврядних спільнот досліджувались у працях знаних вітчизняних представників державно-управлінської науки: В. Бакуменка, О. Васильєвої, В. Малиновського, П. Надолішного, Н. Нижник, Ю. Оболенського, Л. Приходченко, І. Розпутенка, Ю. Шарова та багатьох інших вчених.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Проте за наявності великої кількості поважних наукових публікацій та значного масиву експертно-аналітичних матеріалів, присвячених теоретико-прикладним питанням діяльності місцевого самоврядування в сучасних умовах, проблеми спроможності та самодостатності кадрового складу,

його компетенцій, які відповідали б найбільш новим викликам із розширення функцій та повноважень муніципальних утворень, все ще залишаються невирішеними. Так, досить дискусійними, недостатньо вивченими є категоріальний апарат та класифікація публічних послуг, методичні аспекти співвідносності ефективності таких послуг та рівня компетенції їх надавачів, а також чинники забезпечення безперервної освіти кадрів, яка повинна відповідати на змінювану потребу в оновленні їх знань. Таким чином, необхідність розробки питань забезпечення та підвищення професійного рівня кадрового потенціалу у виконанні повноважень у різних сферах діяльності громад визначає важливість теми статті та є невирішеною раніше частиною загальної наукової проблеми публічного управління в умовах децентралізації.

Мета

Зважаючи на широту тематичного поля цієї публікації, слід чітко визначитися не лише з самою метою, яка полягає в обґрунтуванні змін організаційного середовища та інституційних підходів до розуміння ефективного кадрового складу органів місцевого самоврядування в цьому середовищі, ролі у цих змінах системи підготовки керівних кадрів, а й з її об'єктом, тим самим сконцентрувавши проблематику статті в точках особливої актуальності. В якості такого об'єкта виступають територіальні інституційні підсистеми надання публічних послуг на рівні повністю самоврядних адміністративно-територіальних одиниць – територіальних громад. Звідси випливає предметна основа, яка представляє собою сукупність інституційних та організаційних публічно-управлінських відносин, що виникають у процесі формування системи надання якісних публічних послуг у таких громадах, а також потреби формування кадрового потенціалу, який за рівнем своєї компетенції здатен забезпечити реалізацію розширеного кола повноважень.

Виклад основного матеріалу

Вирішення наведеної проблематики є нагальним науковим завданням, у першу чергу, з огляду на те, що адміністративно-територіальна реформа, яка реалізувалася через проведення перших виборів 25 жовтня 2020 року в 1470 громадах України, змінила засадничі інституційні основи реалізації самоврядних повноважень. Найбільше (91 громаду) утворено в Одеській області [2, 3]. І, якщо раніше основна частина осередків надання публічних послуг (за виключенням великих міст) концентрувалася на рівні багаточисельних районів, то сьогодні весь перелік таких послуг має надаватися з повним дотриманням принципу субсидіарності, визначеного Хартією місцевого самоврядування – у громадах базового рівня, тобто, на місцях [4].

Тож у ході децентралізації спроможні громади отримали більш широкі повноваження, ресурси і відповідальність. І, відповідно, перелік послуг, які можуть надаватися на місцях, та потреба в їх кадровому забезпеченні постійно розширюються.

Зважаючи на обмежений обсяг цієї публікації як наукової статті ми зупинимось лише на декількох, з їх величезної кількості, найбільш важливих нових видів повноважень. Кожне з них вимагає не лише значного та негайного розширення кадрового потенціалу місцевого самоврядування а й повної модернізації його компетенцій.

Першим таким повноваженням є надання органами місцевого самоврядування повного переліку адміністративних послуг. Так, кількість послуг, правом надавати які наділена кожна громада, сьогодні складає аж 143, а з урахуванням залучення послуг зовнішніх суб'єктів надання, на сьогодні такий перелік може становити більш як 400 послуг. Вже в травні 2021 року очікується, що Кабміном буде затверджено перелік адмінпослуг, що стануть обов'язковими для надання в кожній територіальній громаді [5].

Природно, що мешканці громад очікують від місцевої влади саме такого розширеного переліку. І, очевидно, що тут мають бути сучасні Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) – єдине місце (приміщення), де можна отримати найнеобхідніші адміністративні послуги у комфортних умовах.

Виходячи з цього, Урядом поставлене дуже чітке завдання, щоб за 2-3 роки такий центр був у кожній громаді, а люди могли отримувати якісні та зручні державні послуги. У Державному бюджеті на 2021 рік навіть передбачена спеціальна субвенція. Вона надаватиметься за такими напрямками:

- будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт будівель та приміщень для розміщення ЦНАП;
- облаштування будівель та приміщень, де розміщений ЦНАП, забезпечення центрів та їх територіальних підрозділів і віддалених робочих місць обладнанням [5].

Ці завдання інституційовано Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». Документом встановлено зобов'язання міським, селищним, сільським радам, що представляють інтереси територіальних громад із населенням:

1. Понад 10 тисяч мешканців – утворити центри надання адміністративних послуг відповідно до цього Закону до 01 січня 2023 року;

2. Менше 10 тисяч мешканців – утворити центри надання адміністративних послуг відповідно до цього Закону (у разі виділення відповідного державного фінансування на будівництво, реконструкцію, облаштування приміщень та забезпечення обладнанням таких центрів) до 01 січня 2024 року. При цьому, зазначені органи місцевого самоврядування можуть утворювати такі центри за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету та інших не заборонених законодавством джерел без урахування строків, передбачених цим пунктом [6].

Сьогодні утворено 410 міських, 433 селищних та 627 сільських територіальних громад, до яких увійш-

ли 443 міста, 1960 селищ та 26261 сіл. За даними Міністерства розвитку громад та територій України, на сьогодні з 1470 громад, Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) створені тільки у 508, тобто, 962 громади станом на лютий 2021 року не створили таких центрів, у тому числі через брак підготовлених публічно-управлінських кадрів. Найбільше інституцій функціонують сьогодні на Дніпропетровщині – 46 у 52 громадах; найменша кількість – у Кіровоградській області: лише 6 центрів у 29 громадах. 89% ЦНАП України підключилися до державного реєстру речових прав на нерухоме майно, 79% - до реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців (ФОП) та громадських формувань (ГФ). Набагато гірша ситуація з підключенням до Єдиного державного демографічного реєстру (необхідний для роботи т.з. паспортних станцій) – лише 37% центрів надання адмінпослуг мають доступ до його ресурсів, а до ресурсів Державного земельного кадастру мають доступ лише 32% центрів.

Досить повільно рухається процес трансформації (заміщення) ЦНАП районних державних адміністрацій у ЦНАП органів місцевого самоврядування. Лише по 2 таких заміщення відбулося в Сумській та Луганській областях, у Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Миколаївській, Харківській, Хмельницькій, Черкаській та Чернівецькій областях зазнали трансформації лише по 1 центру, а всього по Україні таких трансформацій лише 12.

Досить низька (59%) частка ЦНАП, утворених органами місцевого самоврядування від їх загальної чисельності. Так, у Кіровоградській області ЦНАП, які перебувають в управлінні громад тільки 28%, у Миколаївській – 41%, в Одеській – 43%. При цьому, у Чернівецькій області цей показник становить 78%, у Запорізькій – 77%, у Сумській – 73% [5].

Тож ми розуміємо, яким актуальним стає питання підготовки та перепідготовки кадрів для громад, адже жоден виш сьогодні не готує ні адміністраторів, ні реєстраторів, ні управлінців у сфері адміністративних послуг....

Таким чином, державне завдання повсюдного забезпечення громадян адміністративними послугами вже «тут і зараз», вимагає забезпечення стрімкої динаміки із: а) залучення кадрів до служби в органах місцевого самоврядування; б) підвищення, або навіть докорінної зміни компетенцій цих службовців.

Друге глобальне завдання для органів місцевого самоврядування, що впливає із значного розширення переліку їх повноважень – це повсюдне та обов'язкове створення органів управління з питань фінансів (місцевих фінансових органів). Раніше місцеві такі інституції функціонували лише на рівні областей, районів та міст. У селах і селищах управління фінансами та бюджетом здійснювали бухгалтерські служби, які підпорядковувалися районним фінансовим управлінням, а функції місцевого фінансового органу забезпечував сільський (селищний) голова.

Виходячи зі змін до Бюджетного кодексу України 2020 року, наразі голова не може виступати фінансовим органом, а функції з управління фінансами та бюджетом повністю перейшли до відповідних органів виконавчої влади, кожен з яких є юридичною особою та включає (як мінімум) 3-4 фахівці-фінансисти на чолі з начальником фінансового відділу (управління) [7]. І це теж реальність

«сьогодні і зараз». Натомість особливо малі (5-10 тисяч жителів) громади відчувають катастрофічний дефіцит у фахових фінансистах, а на ці посади всупереч нормативним вимогам, призначаються колишні бухгалтери сільрад, часто навіть без базової вищої освіти.

Тобто, за найбільш скромними підрахунками, сьогодні в 627 сільських та 433 селищних громадах мають працювати більш як 5300 підготованих фінансистів, які володітимуть знаннями з новітніх фінансово-бюджетних технологій бюджетного процесу за програмно-цільовим методом, оцінки ефективності, гендерно-орієнтованого бюджетування, середньострокового та стратегічного фінансового планування тощо. Наразі слід визнати, що по більшості таких громад фаховий рівень цих фахівців не відповідає викликам сьогодення – про це свідчать матеріали аудитів, перевірок та інспекцій, де зазначено масові порушення законодавства та обраховані значні обсяги неефективно витрачених коштів місцевих бюджетів.

Для демонстрації ефективності фінансового управління, зокрема в громадах Одещини, ми скористаємося даними по показниках виконання місцевих бюджетів, за якими будується загальноукраїнський рейтинг. Розрахунок ведеться окремо по 5-ти групах громад, кожна з яких диференціює їх за кількістю населення (групи 1-4) та за належністю центрів громад до розряду міст обласного значення (група 5) [5].

Аналіз показує, що фінансові показники, зокрема по Одеській області, є: 1) максимально диференційованими (розрив між лідерами та аутсайдерами по більшості показників величезний; 2) такими, що вказують на достатньо низький рівень системи фінансового управління на місцях.

Так, позиції громад Одещини в загальноукраїнському рейтингу яскраво демонструють такий розрив. У таблиці 1 виділено громади, які перебувають у останній третині рейтингу в кожній групі:

Таблиця 1

Місце громад Одеської області¹ в загальноукраїнському рейтингу а основними фінансовими показниками

	З населенням більше 15-ти тис.осіб	З населенням 10-15 тис. осіб	З населенням від 5 до 10 тис. осіб	З населенням до 5 тис.осіб	Міста обласного значення
Всього громад в Україні	110	134	277	308	43
Авангардівська	3				
Куяльницька	21				
Окнянська	36				
Кілійська	58				
Таїровська		5			
Шабівська		43			
Березівська		17			
Красносільська		34			
Великомихайлівська		44			
Любашівська		39			
Ширяївська		105			
Мологівська		77			
Вилківська		100			
Визирська			4		
Затишанська			11		
Дальницька			35		
Маяківська			64		
Старокозацька			145		
Великобуялицька			184		
Цебриківська			89		
Великопосківська			167		
Маразлівська			100		
Яськівська			154		
Знам'янська			222		
Новокальчевська				21	
Коноплянська				102	
Тузлівська				177	
Лиманська				109	
Розквітівська				232	
Біляївська					19
Балтська					22

¹Тут і надалі аналізувалися лише показники громад, які протягом 2020 року мали прямі взаємовідносини з Державним бюджетом (прямі міжбюджетні трансферти)

Видно, що 18 із 31 громади опинилися в останній третині загальноукраїнського рейтингу фінансових показників і основна частина з них – це сільські та селищні громади. Розуміючи, що частково ми тут спостерігаємо наслідки багаторічної управлінської прогалини, яка дісталася громадам у спадок, водночас у переважній більшості випадків така ситуація свідчить про незадовільну якість рівня фінансового управління та низький рівень фахових компетенцій.

Для аргументації ми здійснимо моніторинг співвідношення 3-х показників у загальній структурі доходів та видатків кожного з місцевих бюджетів;

- витрати на утримання апарату управління;

- витрати на заробітну плату працівників бюджетної сфери;
- капітальні витрати.

Так, по громадах Одеської області середній показник витрат на утримання апарату у 2020 році склав 23,5%, але якщо заглибитися в аналіз, то ми бачимо, що подекуди ці витрати сягають до більш як 40% бюджетних доходів (рис.1):

При цьому, на заробітну плату з нарахуваннями спрямовано «левову частку» всіх доходів (рис. 2):

З графіку видно, що в переважній більшості (в 25-ти з 31) громад витрачається від 70% до 87% лише на заробітну плату – це т. з. «видатки проїдання», які не

Співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду (без трансфертів), (%)

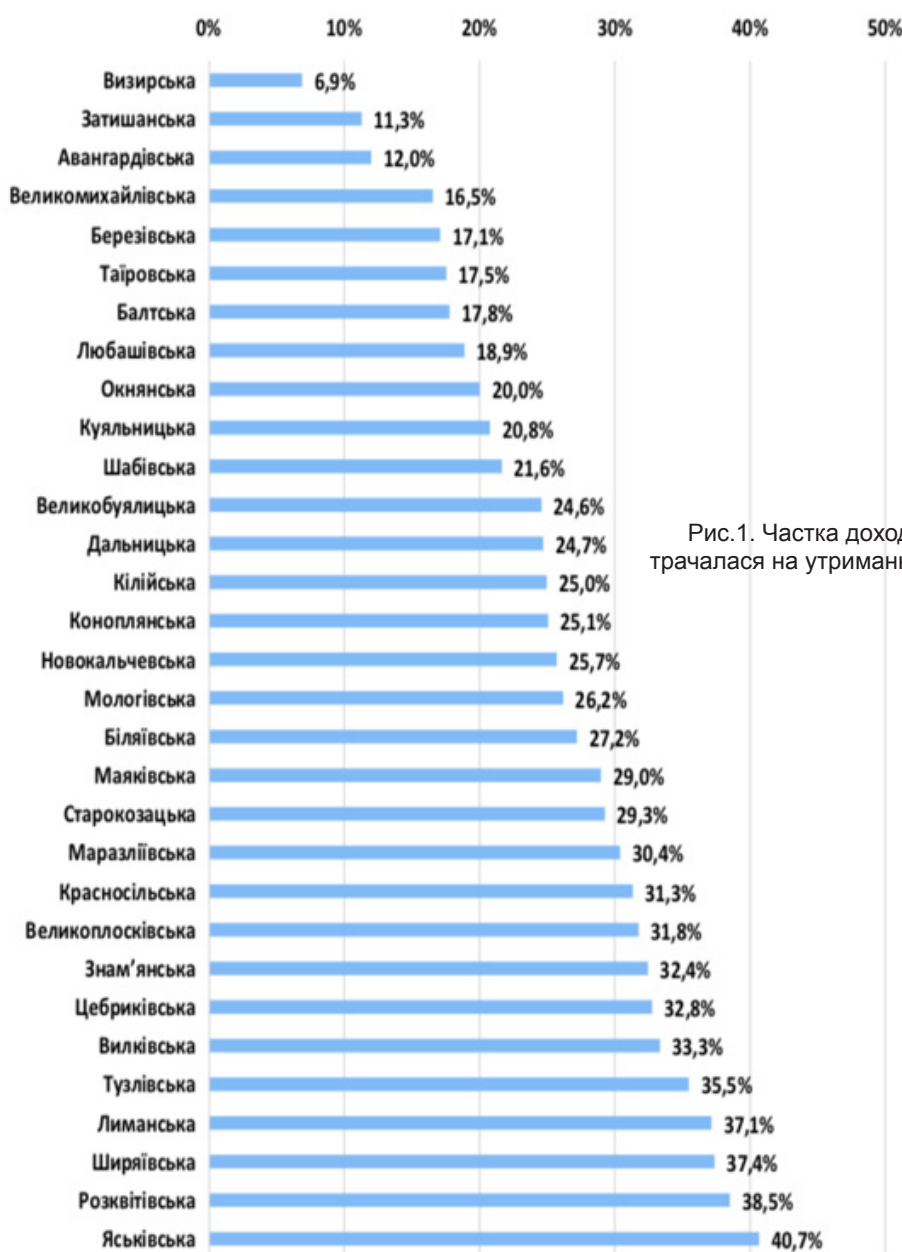


Рис.1. Частка доходів загального фонду, що витрачалася на утримання апарату в 2020 р.

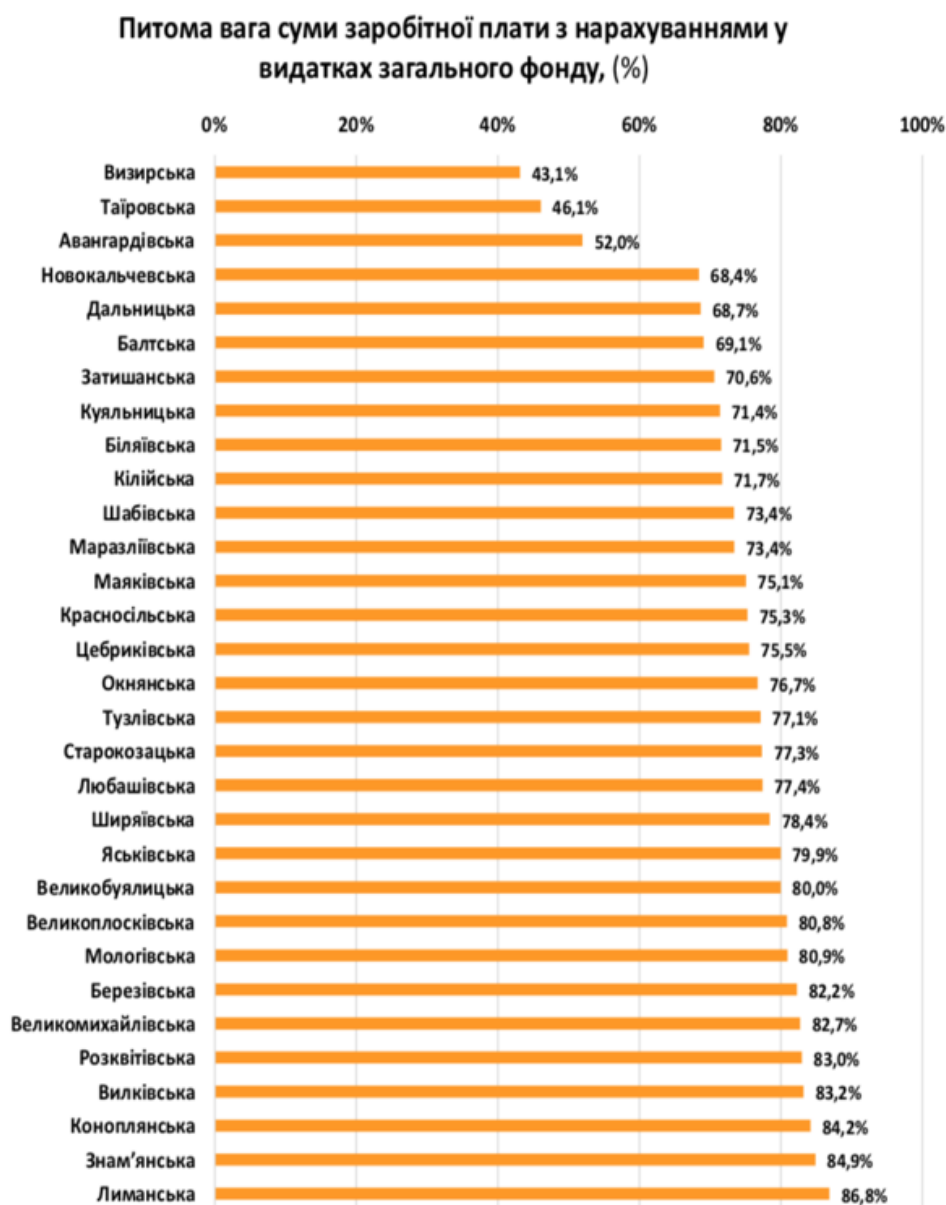


Рис. 2. Питома вага заробітної плати у видатках у 2020 році

носять розвиткового характеру. А що ж з капітальними витратами? Тут ситуація обернено пропорційна (рис. 3):

При середньому невисокому показникові по області в 21 % переважна більшість (19 громад) не піднялася за його межі, а в 11 з них капітальні видатки становлять менше 10% витрат.

Наведені співвідношення також свідчать, у першу чергу, про низький рівень володіння фінансовим аналізом та можливостями фінансового менеджменту. Водночас для подолання таких негативних співвідношень, наука та практика володіє значною кількістю сучасних технологій, які не містять складових щодо збільшення фондів, трансфертів, витрат, тобто, не є складними, але вимагають фахових публічно-управлінських знань.

Тобто, особливо актуальним «сьогодні і зараз» питанням є також проблема дефіциту кваліфікованих кадрів фінансово-бюджетного напрямку, які володітимуть достатнім рівнем компетенцій для подолання викликів та вирішення нових завдань – адже фактично, від їх

управлінських рішень нині залежить вся соціально-економічна складова розвитку кожної з територіальних громад України. Всі ці знання викладаються в курсах підвищення кваліфікації та в магістерських програмах академічної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування; зокрема в нашому Інституті ці знання можливо здобути в дистанційному режимі.

Говорячи про множину викликів щодо рівня управлінських знань, слід визнати існування практики, яка складалася в діяльності органів місцевого самоврядування останніми 5-10 роками. Так, функцію освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування почали досить інтенсивно перебирати на себе значна кількість неурядових та недержавних організацій, проєктів міжнародної технічної допомоги тощо. Ніша дефіциту мобільних знань заповнилася ними досить швидко [8]. Такі, порівняно нові в цьому полі традиційної державницької діяльності інституції, охопили вже набагато більший спектр компетенцій, ніж класичні виші.

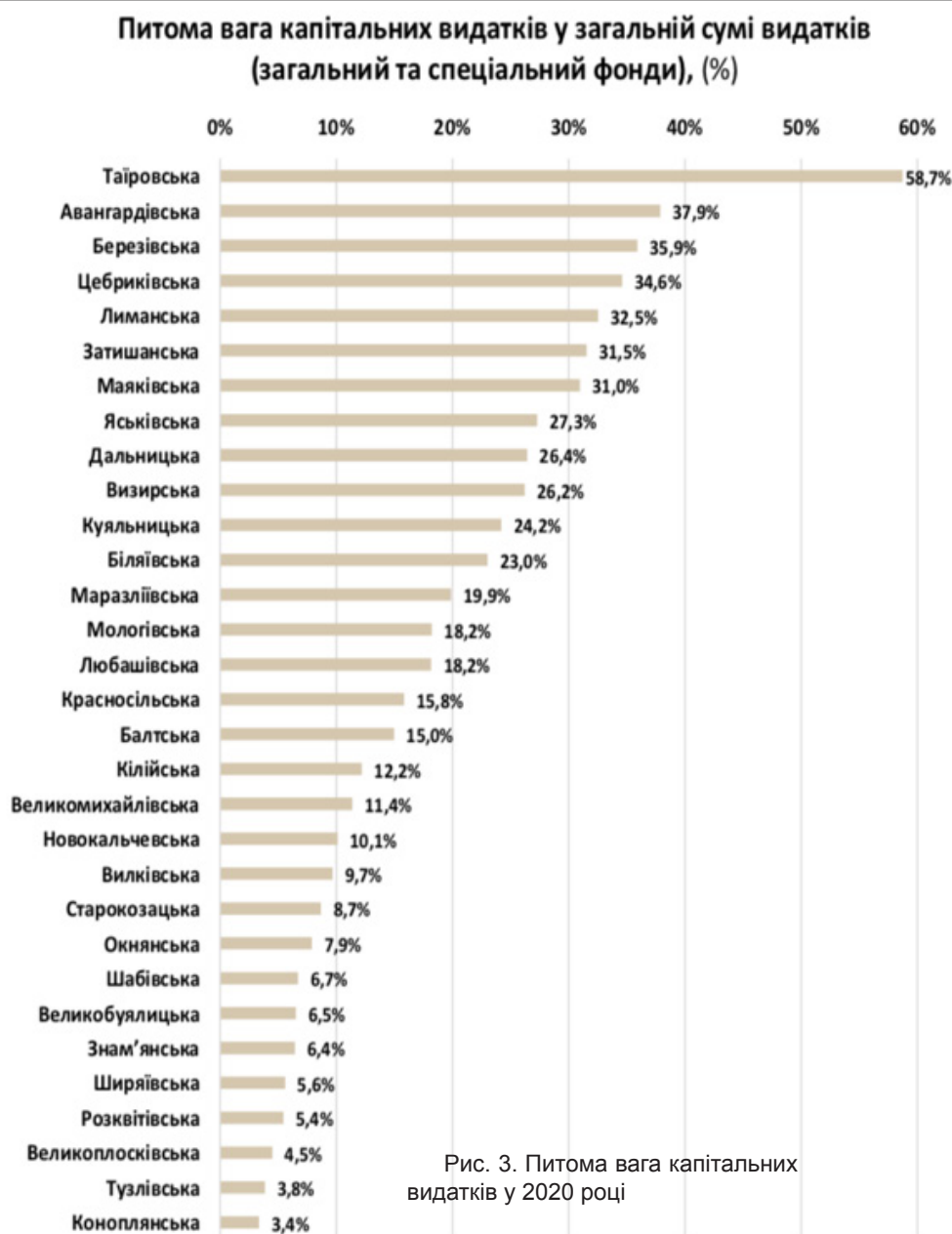


Рис. 3. Питома вага капітальних видатків у 2020 році

Так, наприклад, традиційна система підготовки досить важко перелаштовується на швидкоплинні в сучасному світі цілі розвитку суспільства. Консервативні технології організації навчального процесу не дозволяють оперативно мобілізуватися під щоденні управлінські потреби та зреагувати на виклики, що досить інтенсивно з'яляються та змінюються з плином змін зовнішньої та внутрішньої державної політики.

Об'єктивно потрібно зазначити, що обсяг фінансування проєктів міжнародної технічної допомоги дозволяє залучати найкращих українських фахівців та експертів до проведення заходів, оплачувати проїзд та харчування керівникам та посадовим особам місцевого самоврядування, проводити ці заходи на сучасній, зручній, комфортній базі готелів в обласних центрах, що значно привабливіше, ніж те, що пропонують традиційні обласні центри підвищення кваліфікації кадрів та регіональні інститути держуправління при Президентові України.

Якщо привести практичні приклади з тематики навчання, які неурядові організації практично взяли на себе з перших моментів виникнення попиту, а офіційний державний освітній простір або не приєднався до них зовсім, або приєднався з великими запізненнями, то це:

- Державні закупівлі;
- Децентралізація та реформа адміністративно-територіального устрою;
- Програмно-цільове бюджетування;
- Міжнародні стандарти бухгалтерії в державному секторі;
- Секторальні реформи (медична, судова, освітня і т. ін);
- Стандарти надання публічних послуг;
- Гендерні аспекти публічного управління;
- Цифровізація державних та публічних послуг тощо.

Сьогодні всі наведені тематичні блоки сформовані міжнародними проєктами як самостійні компетенції,

адже попит на ці знання з самого початку був дуже високим. При тому, що заклади вищої освіти (у першу чергу системні, великі) не змогли вчасно підхопити ініціативу та задовольнити в повному обсязі зазначений попит.

З огляду на це здавалося б, чому не внести зміни до Закону України «Про освіту» та повністю не інституціалізувати непрофільні організації, з метою надання функцій з підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування?

Але відповідь на це запитання лише на перший погляд є простою. Насправді ж, існує низка ризиків для такого варіанту вирішення проблеми.

По-перше. Питання системності. Оскільки кожна неурядова організація працює або відносно, або абсолютно окремо одна від одної, то природно, що цілі кожної з таких організацій є дуже різновекторними і завжди лежать у площині конкретного проєкту чи програми. Навіть якщо створено, наприклад, всеукраїнську асоціацію, партнерство, консорціум, тощо – вони будуть діяти лише в межах конкретного проєктного інтересу. Природна для цього сектору диференціація місій в організаціях, обсягу фінансування та строків реалізації проєктів не дозволяють на даному етапі розвитку продуктивних сил та комунікаційних відносин, побудувати цілісну систему з властивими їй єдністю поглядів, цілей та завдань, вона (диференціація) практично це унеможлиблює.

По-друге. Питання потужностей. В абсолютній переважній кількості випадків це дрібні відносно об'єкту надання послуг та інституційно досить розрізнені суб'єкти. При чому, варіант їх глобальної або більш-менш значної корпоратизації з метою об'єднання навкруги лише одного з державницьких завдань, є практично неможливим, зважаючи на причини, визначені в першому питанні. Питання обмеженості кадрових, організаційних, фінансових потужностей напругу породжує проблематику ресурсних ризиків, які в будь-який момент можуть спричинити руйнування системи підготовки публічних службовців, навіть якби, теоретично, така система стала б можливою.

По-третє. Питання відповідальності. За відсутності «зцементованої» системи та досить ризикованої ресурсної бази, питання відповідальності за результати підготовки публічних службовців залишаються відкритими. При чому, такі непрогнозовані результати стосуються рівною мірою, як показників якості, так і кількісних показників підготовки кадрового складу. Про відповідальність за результати діяльності у сфері публічного управління тут можна говорити лише в короткостроковій перспективі (тут все простіше, адже маса існуючих та вдалих оціночних технологій дозволяє скоригувати діяльність організації за принципом «тут і зараз»). Але відносно стратегічних довгострокових результатів ми не можемо говорити про реальну відповідальність [9]. Тому що всі стратегії розвитку України з їх метою, операційними цілями та очікуваними результатами забезпечуються відповідною ДЕРЖАВНОЮ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ, яка доповнюється регіональною кадровою політикою на місцях.

На превеликий жаль, ми можемо констатувати їх повну відсутність з часів президента-утікача. А ті кадрові експерименти, свідками яких ми є з 2014 року, підтверджують аксіому, що без професійно підготовлених, порядних, відповідальних керівників-патріотів органів

державної влади та місцевого самоврядування, ми не зможемо досягти позитивних результатів. Спроби призначити іноземців на високі державні посади показали повну безперспективність цього шляху.

Адже, порівняно короткострокові цілі неурядових організацій не можуть задовольнити потребу стратегічної результативності в реалізації будь-якої зі сфер державної політики. Водночас, похибки в підготовці керівної еліти можуть вкрай негативно відобразитися на системі управління державою. При чому, вони, як правило, виявляються зовсім не відразу, а їх негативний вплив завжди носить негативний синергетичний ефект та може призвести до небажаних політичних наслідків.

Наведені групи ризиків наштовхують на думку про недоцільність та нереалістичність сценарію повного перекладання функцій з підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на неурядові організації та на організації представників громадського сектору, хоч до цього давно підштовхують відомі-експерти-«грантоїди» в Україні.

Але, водночас треба визнати, що неспеціалізовані освітні організації, наряду з їх слабкими сторонами, безумовно, мають багато позитивних рис, які необхідно мобілізувати для підвищення результативності підготовки керівних кадрів публічної служби. Ці переваги слід враховувати та використовувати, як в короткострокових програмах підвищення кваліфікації, так і в колаборації з академічними навчальними курсами. Так, неурядові організації, здебільшого:

- мають потужний експертний пул;
- мобільні та гнучкі у своїй організаційній та інституційній діяльності;
- володіють значною комунікативною мережею, що дозволяє залучати нових і нових бенефіціарів освітніх послуг та здійснювати промоцію академічних освітніх програм;
- не мають жорстких обмежень щодо методик навчання та володіють їх широким розмаїттям, заснованим на успішних міжнародних стандартах;
- практико-орієнтовані та роблять акцент на прикладне спрямування своїх навчальних курсів.

Нині діючий Закон України «Про державну службу» дозволяє замовляти послуги з професійного навчання держслужбовців у будь-якій організації, установі, як в Україні, так і за її межами. Успішний приклад такої партнерської співпраці Одеський регіональний інститут державного управління має з Одеським відокремленим підрозділом Центру розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС), що за технічної підтримки Програми «U-Lead з Європою» працював в області в 2017-2019 роках. У партнерстві було реалізовано більш як 50 спільних заходів для представників ОДА, РДА та територіальних громад Одещини. У них брали участь більш як 1,5 тис. державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Інститут активно підтримував діяльність Одеського ЦРМС щодо роз'яснення перспектив та можливостей децентралізації влади. Для більш як 300 слухачів Центру підвищення кваліфікації керівних кадрів, на базі офісу Одеського ЦРМС експертами та викладачами Інституту проведено більше 20 виїзних навчань за тематикою: добровільне об'єднання громад, просторове планування, бюджетна децентралізація, організаційний та кадровий супровід діяльності виконавчих органів рад та їх апаратів тощо.

У ті непрості для реформи часи, Інститут виступив одним з основних на теренах Півдня України організаторів заходів із реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Отже, у сучасних умовах, вважаємо логічним поєднання профільної системи публічно-управлінської освіти з можливостями та вигодами організацій громадянського суспільства та неурядових організацій. За умови беззаперечного збереження академічної складової підготовки кадрів, залучення організацій та проєктів здатне посилити практичний компонент такої освіти, забезпечивши мейнстрім мобільності та гнучкості [10]. Система вишів тут здатна виступити носієм публічно-управлінської філософії та джерелом фундаментальних наукових ідей, а проєктний громадський сектор здатен ефективно підтримати практичну (вибіркову) сторону освітніх програм. Таке поєднання може підвищити рівень компетенції публічних службовців та наддати нового подиху системі їх підготовки, стати основою модернізації системи безперервної професійної освіти посадовців.

Висновки

Виняткова роль реалізованої в 2020 році реформи адміністративно-територіального устрою України у бік її децентралізації та шляхом надання територіальним громадам розширеного кола повноважень – не полягає у короткостроковому економічному чи політичному ефекті простих інституційно-організаційних змін. Її стратегічне значення лежить у площині побудови нової суспільної системи, здатної до самоорганізації та саморозвитку в умовах зрушень. Сьогодні вони виливаються викликами протиріч розширеного переліку самоврядних повноважень зі спроможністю кількісного і якісного складу керівних кадрів на місцях в реалізації цих повноважень.

Така здатність суспільної системи закладається в її органістичну природу, що, своєю чергою, реалізується через повсюдну і постійну, засновану на поєднанні сильних сторін академічної публічно-управлінської науки та мобільності громадського сектору, оновлену інституційну основу підготовки та підвищення компетенцій керівних кадрів. Саме так мають надаватися якісні освітні послуги вищого ґатунку, засновані на задоволенні інтересів посадовців у набутті актуальних знань та навичок. Такі знання дозволять комплексно і оперативного реагувати на щоденні управлінські виклики.

Перспективи подальших розвідок пролягають через наукове обґрунтування та пошук шляхів створення найбільш дієвих механізмів, здатних поєднати різновекторні територіальні інтереси, і на цій основі модернізувати зміст та структуру безперервної професійної освіти, що здатна створити нову парадигму кількісного та якісного відтворення кадрового потенціалу держави. Будучи породженням реальних інтересів спільнот, їх «плоттю від плоті та кров'ю від крові», ця нова парадигма має забезпечити єдину державницьку позицію розвитку державного управління та місцевого самоврядування в Україні.

Література.

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/paran101#n101>.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань організації та діяльно-

сті органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17.11.2020 № 1009 ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text>

3. Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua>.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

5. Сайт «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua>

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон від 03.11.2020 № 943-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>

7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.

8. Проєкти міжнародної технічної допомоги в Україні: інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром, 2020 р. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29339.pdf>

9. Надолішній П. І. Державне управління в Україні на перехресті тисячоліть: виклики, загрози і перспективи. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 2(58). С. 3–11.

10. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 2019. 40 p.

References.

1. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/paran101#n101>.
2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vporiadkuvannia okremykh pytan orhanizatsii ta diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia i raionnykh derzhavnykh administratsii: Zakon Ukrainy vid 17.11.2020 № 1009 ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text>
3. Ofitsiyni veb-sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. URL: <http://www.minregion.gov.ua>.
4. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
5. Sait «Detsentralizatsiia». URL: <https://decentralization.gov.ua>
6. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo optymizatsii merezhi ta funktsionuvannia tsentriv nadannia administratyvnykh posluh ta udoskonalennia dostupu do administratyvnykh posluh, yaki nadaiutsia v elektronni formi: Zakon vid 03.11.2020 № 943-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>
7. Biudzhetni kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
8. Proiekt mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy v Ukraini: informatsiina dovidka, pidgotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom, 2020 r. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29339.pdf>

9. Nadolishnii P. I. Derzhavne upravlinnia v Ukraini na perekhresty tysiacholit: vyklyky, zahrozy i perspektyvy. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. prats. Odesa: ORIDU NADU, 2014. Vyp. 2(58). S. 3–11.

10. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 2019. 40 r.

Валерій Бакуменко

професор кафедри організації виробництва, бізнесу та менеджменту,
Харківський національний технічний університет сільського господарства
імені Петра Василенка, д.держ.упр., професор

Олексій Красноруцький

завідувач кафедри організації виробництва, бізнесу та менеджменту
Харківський національний технічний університет сільського господарства
імені Петра Василенка, д.е.н. професор

Сергій Попов

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

ЕКСПЕРТНА АНАЛІТИКА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В НАУКОВИХ РОЗВІДКАХ УКРАЇНСЬКИХ ВЧЕНИХ

У статті в порядку вивчення та розповсюдження досвіду розкрито сутність та наведені сучасні приклади експертної аналітики механізмів державного управління, застосованої в наукових розвідках українських вчених. Стисло висвітлені такі дослідження щодо механізмів випереджаючого державного управління, регіонального форсайту, системної організації державного управління, самоорганізації та самовпорядкування в його системі.

Ключові слова: державне управління; експертна аналітика; механізми; наукові розвідки; українські вчені.

Valery Bakumenko

Professor of Department of Organization of Production, Business and Management,
Kharkiv National Technical University of Rural Development farm named
after Petro Vasylenko, Doctor of Science in Public Administration, Professor

Oleksiy Krasnorutskyi

Head of the Department of Organization of Production, business and management
Kharkiv National Technical University of Rural Development farm named
after Petro Vasylenko, Doctor of Economics, Professor

Serhii Popov

Head of the Department of Humanities and Socio-Political Sciences of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of Science in Public Administration, Professor
ORCID ID: 0000-0002-0729-9581

EXPERT ANALYTICS OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE RESEARCHES OF UKRAINIAN SCIENTISTS

The article explains the essence and presents modern cases of expert analytics of public administration mechanisms in the researches of Ukrainian scientists. Experts survey and evaluation methods were applied. Highly professional public administration specialists were involved in the survey. It is a briefly highlighted expert research on the mechanisms of pre-emptive public administration, regional foresight, systemic organization of public administration, self-organization and self-management in its system. To assess the state of mechanisms of domestic pre-emptive public administration were identified: its features; common means of implementation; principles of activity of subjects (bodies, managers); indicators; possible areas of improvement. To assess the state of the domestic regional foresight, the following parameters and conditions were determined: the level of readiness to work with them; why and when they should be carried out; focuses (problem areas); expected results; principles of conducting; possible subjects of initialization of their conduct; possible sources of funding; real threats to the conduct. To assess the state of the domestic mechanism of systemic organization of public administration were defined: compliance with modern globalization and ideological guidelines and the modern world level; the current state of regulatory and legal regulation and resource support; the need for proposed changes. To assess the state of self-organization mechanisms in the domestic system of public administration, parameters, conditions, properties of their implementation were determined. To assess the state of self-regulation mechanisms in the domestic system of public administration, objective and subjective reasons for targeted disorganization were identified and their assessment was carried out through an expert survey. The priority directions of possible improvement of the considered mechanisms of public administration have been determined.

Key words: public administration; expert analytics; mechanisms; scientific intelligence; Ukrainian scientists.

Постановка проблеми

В Україні велика увага приділяється дослідженням у сфері державного управління. На сьогодні захищено більше 2400 дисертацій за спеціальностями відповідної галузі науки. Надруковані численні монографії та наукові статті. Значна частина з цих робіт присвячена вивченню та врахуванню зарубіжного досвіду у практиці вітчизняного державотворення. В той же час, на нашу думку, ще мало уваги приділяється вивченню та узагальненню великого накопиченого досвіду вітчизняних наукових пошуків, врахуванню його теоретичного та методологічного потенціалу в нових наукових розвідках. Це сприяло б підвищенню рівня підготовки наукових та педагогічних кадрів у системі державного управління. На часі виправляти таку ситуацію. Саме виходячи з цієї авторської позиції підготовлена дана стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Існує перелік відомих аналітичних досліджень з оцінювання політик і програм [1–5], робіт, присвячених методології експертного оцінювання [6–9] та робіт, в яких застосована експертна аналітика проблемних питань державного управління [10–12].

Мета

Метою статті є розповсюдження досвіду українських вчених щодо проведення експертної аналітики механізмів державного управління.

Виклад основного матеріалу

Експертна аналітика – це поширений спосіб аналітичних досліджень, заснований на залученні експертів до оцінювання обраного предмета (об'єкта чи процесу) дослідження та формуванні на основі отриманих суджень висновків щодо подальшого його вдосконалення. Експертній аналітиці завжди передують виділення основних складових елементів та суттєвих параметрів, а також структурних і функціональних особливостей предмета дослідження. Отримані дані систематизуються дослідниками за певними критеріями у вигляді таблиць або анкет для опитування. Найбільш доступними та поширеними інструментами експертної аналітики є експертні опитування та оцінювання, а також SWOT-аналіз. У Вікіпедії експертне оцінювання визначено як процес отримання оцінки на основі судження експертів з метою прийняття наступного рішення або вибору. Воно складається з етапів постановки мети дослідження; вибору його форми; визначення бюджету; підготовки інформаційних матеріалів; підбору експертів; проведення експертизи та аналізу результатів шляхом обробки експертних оцінок [13].

На сьогодні основу державно-управлінського мислення фактично складають системний та ситуаційний підходи [14; с. 50–53]. Перший з них дозволяє досліднику сформулювати чи виділити модель системи (процесу), що відображає її складові елементи та зв'язки між ними. Після цього застосовуються системний аналіз та синтез. Існують й інші підходи та методи, які, здебільшого, потребують креативного підходу до їх застосування. Будь-які можливі підходи та методи оцінювання мають використовуватися, виходячи з їх ситуаційної доцільності та ефективності. Експертна аналітика механізмів державного управління заснована на залученні високопрофесійних фахівців як науковців, так і

практиків до аналітичної роботи для оцінювання його структур і процесів, що відбуваються у ньому.

З урахуванням цього під науковим керівництвом, редагуванням та за активної участі авторів даної статті у 2019 і 2020 роках підготовлені кілька монографій, що містять результати наукових розвідок з експертної аналітики механізмів державного управління за широким спектром їх застосування [15–17]. Експертна аналітика проводилася за напрямками: випереджаюче управління, регіональний форсайт, приріст знань, інновацізація, самоорганізація, міжрівнева взаємодія, системна організація, самовпорядкування. У більшості випадків експертне опитування було проведено серед слухачів Національної академії державного управління при Президентові України та її Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів. Це було обумовлено високим службовим статусом (2–5 ранги державної служби) більшості з них.

У порядку поширення досвіду наведемо низку прикладів та результатів таких досліджень.

Експертна аналітика механізмів випереджаючого державного управління здійснена у роботі [15; с. 7–18]. Таке управління зорієнтоване не майбутнє у будь-якій його перспективі (передбачення, прогнозування, планування стратегічне, оперативне і тактичне, програмування розвитку та цілове тощо). Для оцінювання стану механізмів вітчизняного випереджаючого державного управління були визначені: його ознаки; поширені засоби здійснення; принципи діяльності суб'єктів (органів, керівників); індикатори; можливі напрями вдосконалення.

Експертами встановлено, що найважливішими характерними ознаками державного управління у «випереджаючому стані» є врахування запитів на розвиток суспільства та державного управління, здатність оперативно засвоювати нові механізми і способи вирішення управлінських проблем, врахування в управлінських рішеннях і діях тенденцій суспільних та державотворчих змін, оцінювання можливих наслідків управлінських.

Більшість експертів віднесла до механізмів випереджаючого державного управління національні проекти, які спрямовані на розвиток пріоритетних напрямів економіки та мають стратегічно важливе значення для забезпечення технологічного оновлення та розвитку базових галузей, що безпосередньо впливає на покращення якості життя громадян України. Серед інших механізмів державного управління у «випереджаючому стані» експертами виділені державна політика, середньострокові прогнози розвитку; стратегічне управління, а також державні цільові програми та державні програми розвитку, що є головними засобами реалізації державної політики.

Експерти віддали перевагу таким індикаторам випереджаючого державного управління, як «підвищення стабільності розвитку суспільства», «зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою» та «скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ». Останній індикатор свідчить про підвищення стабільності розвитку суспільства.

У цілому, експерти підтримують важливість приділити значну увагу та підвищити ефективність розвитку механізмів випереджаючого державного управління, що забезпечить ефективну роботу державного апа-

рату, підвищення її якості, зниження витрат часу. При цьому наголошено на необхідності організації підготовки персоналу до роботи з перспективними управлінськими технологіями та застосування засобів випереджаючого управління.

В основу базових уявлень про сучасне випереджаюче управління доцільно покласти певну систему принципів: розуміння необхідності тісної взаємодії наукової думки та управлінської практики; корпоративне мислення; стратегічне мислення; відповідальність за результати; креативність; відкритість і сприйнятливність до нових джерел та ресурсів управління; інноваційність мислення та дій.

За результатами експертного оцінювання запропоновані суттєві заходи щодо сучасного випереджаючого державного управління в Україні, зокрема: посилення уваги розвитку регіонів як основних двигунів підйому країни; проведення якісної реформи державного управління з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, насамперед, досвіду Європейського Союзу; посилення контролю за надходження коштів від сплати податків до бюджетів різних рівнів; залучення до державної служби нової когорти патріотично налаштованих висококваліфікованих громадян України; створення нових робочих місць як найважливіше завдання сьогодення; нагляд за якістю освіти на різних рівнях акредитації; координація діяльності та допомога громадським організаціям; систематичне проведення опитувань громадян з найважливіших питань розвитку країни та інше. Сучасне випереджаюче державне управління є багаторівневим і передбачає пряме залучення регіональних і місцевих органів влади до формування і зміни політики країни.

З прикладом експертної аналітики регіонального форсайту можна ознайомитися у роботі [15; с. 40–47; 50–58]. Регіональний форсайт є сучасним механізмом випереджаючого державного управління, який на сьогодні ще на шляху його освоєння в нашій країні. У роботі використані аналітичні методи експертного опитування та SWOT-аналіз (виявлення можливостей, сильних і слабких сторін, загроз).

Для оцінювання стану вітчизняного регіонального форсайту були визначені такі параметри та умови: рівень готовності до роботи з ними; для чого та коли мають вони проводитися; фокуси (проблемні напрями); очікувані результати; принципи проведення; можливі суб'єкти ініціалізації їх проведення; можливі джерела фінансування; реальні загрози проведенню.

Експертами виділені найважливіші обставини, за яких є доцільним проведення регіонального форсайту. Серед них такі: визначення перспектив і проблем розвитку особливо важливих секторів; наявність важливих проблем, ресурсів та політичного контексту; необхідність розроблення пропозицій щодо адекватної реакції на проблеми; незадоволеність перспективами регіонального розвитку; упередження загроз при пришвидшенні регіонального розвитку; суттєве зниження економічних та демографічних показників, інвестицій.

Також визначені найбільш суттєві фокуси регіональних форсайтів у порядку зменшення їх пріоритетності, а саме: формування регіонального плану розвитку; визначення конкурентоспроможності найбільш важливих секторів розвитку суспільства; шляхи

позиціонування регіону як території потужного розвитку певних галузей; допомога населенню в усвідомленні інтересів та змін в регіоні, а також створення стратегічної платформи.

Найбільш очікуваними результатами регіональних форсайтів за експертними оцінками є: регіональні сценарії та стратегічний план розвитку; орієнтири фінансування регіональних проектів; орієнтири регіональної політики; напрями та рішення, що підтримуються більшістю громади; створення потенціалу (мережі людей) для обґрунтованого прийняття рішень; орієнтири пілотних проектів регіональної діяльності.

Серед найбільших загроз проведенню регіональних форсайтів на думку експертів є: відсутність фінансування; нестабільність регіональної влади; відсутність узгодженої роботи бізнесу, науки, влади та громади; неврахування запитів громад та бізнесу; відсутність політичної волі.

На підставі експертного оцінювання сформовані такі рекомендації: необхідно надати вітчизняному форсайту, як засобу визначення та формування майбутнього країни, статусу однієї з пріоритетних технологій для застосування у системі публічного управління як на національному, так і регіональному рівнях; слід розширити чинну нормативно врегульовану вітчизняну систему прогнозування та стратегічного планування такою функцією передбачення майбутнього, розробити та затвердити у встановленому порядку положення про неї, порядок та рекомендації щодо її застосування; доцільно сформувати мережу центрів форсайтних досліджень національного та регіонального рівнів із залученням до цього низки провідних науково-дослідних інститутів та вищих навчальних закладів; необхідно передбачити засвоєння інноваційних технологій форсайту у навчальних програмах існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; доцільно проводити щорічно науково-практичні конференції відповідно на національному та регіональному рівнях за підсумками розвитку вітчизняних форсайт досліджень з їх узагальненням та відповідними рекомендаціями щодо впровадження кращого їх досвіду; зробити форсайт потужним інструментом підвищення освіченості в сфері управління розвитком регіонів абсолютно усіх учасників процесу публічного управління; на часі підготувати умови для повноправного входження поля вітчизняних форсайт досліджень у європейський дослідницький простір.

Експерти схильні вважати, що найреальніші строки для поширення застосування форсайтів в Україні – це найближчі 5–9 років.

Експертна аналітика механізму системної організації державного управління застосована у роботі [17; с. 42–50]. Це складний інтегрований механізм, що поєднує численні засоби, інструменти, технології, важелі, заходи, ресурсні, нормативно-правові, організаційні, інформаційні та інші механізми, спрямовані на забезпечення злагодженої організації та функціонування системи державного управління.

Для оцінювання стану вітчизняного механізму системної організації державного управління були визначені: його внесок в забезпечення успішного вирішення завдань державного управління на центральному, регіональному та територіальному рівнях;

відповідність сучасним глобалізаційно-ідеологічним настановам; відповідність сучасному світовому рівню; сучасний стан нормативно-правового врегулювання; сучасний стан ресурсного забезпечення; необхідність запропонованих змін (реформування, модернізація, вдосконалення, інноватизація, інформатизація); доцільність запровадження наведених рекомендацій.

Експерти в цілому достатньо високо оцінили результати застосування механізмів системної організації державного управління на центральному рівні управління, а саме: стратегічного планування та прогнозування; розроблення та реалізації державної політики; адміністративного реформування; державного контролю; державного регулювання; стратегічного планування та прогнозування на регіональному і територіальному рівнях.

В той же час, адміністративне реформування відповідає лише на 43 % європейському виміру, на 30 % – демократизації, на 20 % – сталому розвитку. З деякими з цих оцінок можна погодитися, оскільки адміністративне реформування у частині децентралізації зараз фактично базується на моделі державного менеджменту, в той час, як в більшості країн ЄС у державному управлінні прийнята й розбудовується модель Good Governance (доброго управління, доброчесного врядування).

Оцінки «відповідає» і «частково відповідає» сучасному світовому рівню переважають оцінку «не відповідає» для всіх класичних механізмів системної організації державного управління. Найбільш високо за цим показником експертами оцінюються розроблення та реалізація державної політики, державне регулювання та державний контроль. Щодо форсайту ще немає унормовання та достатнього вітчизняного досвіду його застосування.

Переважає більшість експертів, а серед них чимало з юридичною та управлінською освітою, віддали перевагу оцінкам стану нормативно-правового врегулювання «достатнє» і «частково достатнє» над оцінкою «недостатнє». За таким показником найбільш високо оцінені: державне регулювання, адміністративне реформування, державний контроль, стратегічне планування та прогнозування. Щодо ресурсної забезпеченості, то достатньо високо оцінені державне регулювання, державне програмування та державний контроль. Водночас є приклади суттєвого недофінансування з бюджету при реалізації механізмів системної організації державного управління, зокрема державних цільових програм.

Експерти констатували, що всі механізми системної організації державного управління ще далекі від кращих світових зразків й потребують подальшого розвитку та вдосконалення. Це насамперед стосується: адміністративного реформування, наприклад шляхом його переорієнтування з моделі державного менеджменту на модель Good Governance; модернізації стратегічного планування і прогнозування, наприклад шляхом його більшої системної ув'язки з державною політикою та державним програмуванням; вдосконалення стратегічного планування і прогнозування, а також адміністративного реформування; спрощення державне регулювання, наприклад шляхом дерегуляції окремих суспільних сфер, галузей, відносин; інноватизації державного моніторингу та державної

політики; інформатизації (електронізації) державного контролю та програмування.

Існує експертна оцінка заходам, що можуть підвищити ефективність реалізації державних стратегій, політик і програм [16; с. 126]. Так, найбільш впливовими заходами названі: «для реалізації стратегій державного розвитку – це конкретність заходів; належне фінансування та затвердження законом; для реалізації державних політик – це затвердження законом; підвищення відповідальності; щорічна актуалізація та громадський контроль; для реалізації державних програм – це належне фінансування; конкретність заходів; затвердження нормативно-правовими актами та щорічна актуалізація.

Експерти підтримали віднесення низки механізмів системної організації, зокрема національних проектів, державної політики, середньострокових прогнозів розвитку, стратегічного управління та державних цільових програм до засобів випереджаючого державного управління. Тому, на них поширюються оцінки перспективності напрямів вдосконалення такого управління, серед яких: «виділення та розвиток найбільш ефективних методів, розвиток його теорії та методології, вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління, віднесення його до основоположних функцій держави, прискорення переходу на нові технологічні уклади та платформи [15; с. 18].

Наголошено на необхідності посилення уваги до методичного забезпечення розроблення та застосування механізмів системної організації державного управління. На сучасному етапі це насамперед стосується розроблення методичних рекомендацій для роботи з форсайт технологією, вдосконаленого державного програмування та адміністративного реформування.

Механізмам самоорганізації у системі державного управління присвячена робота [16; с. 116–127]. Такі механізми відіграють дуже важливу роль у процесах системотворення та управління системною організацією державного управління. Система державного управління відіграє роль суб'єкта управління сферами, галузями та відносинами у державі, тобто відіграє вирішальну роль у процесах самоорганізації суспільства. Така система інтегрує (поєднує) численні органи центральної, регіональної та місцевої влади. Кожний з цих органів є суб'єктом управління на своєму рівні і теж відіграє важливу роль у відповідних процесах самоорганізації.

Численні суб'єкт-об'єктні відносини у системі державного управління проявляються у циклах стратегічного, політичного, програмно-цільового та державного бюджетного управління. Таких циклів велика множина. Вони постійно оновлюються, призупиняються або припиняються. Більшість з них здійснюються незалежно один від одного. У сукупності вони утворюють дисипативну самоорганізацію. Тобто, вони діють у відкритій системі держави, регіонів, окремих територій, є численними, відносно між собою діють переважно незалежно, фактично хаотично.

Таким чином, ми можемо розглядати систему державного управління як дисипативну систему з дисипативною самоорганізацією, яка утворена численними різнорівневими суб'єкт-об'єктними утвореннями та відносинами. В такій системі останні можна розгля-

дати як її базові елементи, що мають типову модель суб'єкт-об'єктних відносин – модель циклу управління із такими структурно-функціональними складовими, як: суб'єкт управління, впливи управління, об'єкт управління, моніторинговий зв'язок. Окрім цього, самоорганізаційну модель суб'єкт-об'єктних відносин слід доповнити змістовними (ідеї), функціональними (умови, впливи, технології, інструментальні засоби) та ресурсними (різноманітні ресурси: фінансові, матеріально-технічні, кадрові, інформаційні тощо) елементами.

Для оцінювання стану механізмів самоорганізації у вітчизняній системі державного управління були визначені такі параметри, умови, властивості: рівень розуміння сутності цих процесів; ступень важливості їх вдосконалення; чинники найбільшого впливу на самоорганізацію; зовнішні (об'єктивні) умови впливу; глобалізаційні впливи; внутрішні (суб'єктивні) умови впливу; вплив різних механізмів на самоорганізацію; механізми, віднесені до механізмів самоорганізації; коли доцільно приймати стратегії розвитку держави; важливість взаємообумовленості стратегій державного розвитку, державних політик і державних програм; доцільність перейняття зарубіжного досвіду; найбільш важливі чинники при розробці стратегій розвитку; заходи для істотного підвищення ефективності реалізації стратегій державного розвитку, державних політик, державних програм.

За результатами експертного опитування та наступного аналізу визначено пріоритетні напрями можливого удосконалення механізмів самоорганізації в системі державного управління і запропоновано:

- при розробленні державних, регіональних та місцевих стратегій, прогнозів та планів розвитку державних та регіональних політик, національних проектів, державних цільових програм, пропозицій державних бюджетних заходів, інших державно-управлінських рішень необхідно виходити з принципу інноваційної обов'язковості шляхом врахування та використання нових ідей (ідей розвитку), концепцій (основних напрямів розвитку), технологій розвитку, ресурсів розвитку, забезпечення належного управління їх реалізацією, в тому числі ведення моніторингу та створення належних умов, формування відповідних впливів, спрямованих на досягнення розвитку;
- стратегії мають враховувати у своїй структурі всі основні чинники самоорганізаційної спроможності розвитку держави (регіону, галузі, міста тощо), а саме: суб'єкт (суб'єкти) державного управління орган державної влади (або їх систему), що інституційно забезпечує реалізацію такої стратегії; різноманіття впливів суб'єкта на об'єкт державного управління; об'єкт державного управління – суспільну діяльність, що включає все різноманіття відповідної суспільної сфери (галузі, відносин); систему моніторингу результатів реакції об'єкта державного управління на відповідні впливи суб'єкта державного управління, зокрема для організації контролю та оцінювання цих результатів; умови, за яких починається та відбувається державне (регіональне) управління; ідеї, на підставі яких здійснюється

державне (регіональне) управління, що у стратегічних, державно-політичних та програмних документах, як правило, представлені метою, цілями, принципами, підходами; технології, що забезпечують перетворення цих ідей в очікувані результати; ресурси, що необхідні для реалізації впливів державного управління у суб'єкт-об'єктних державно-управлінських відносинах.

Знаходимо продовження теми самоорганізації в системі державного управління, зокрема шляхом розвитку механізмів самовпорядкування [17; с. 94–104]. Самовпорядкування в системі державного управління являє собою процес встановлення її впорядкованого стану з початкової неупорядкованості структур та процесів функціонування та забезпечення її еволюційного розвитку (реформування, трансформації, упередження кризових ситуацій тощо). Такі механізми спрямовані на подолання системної неорганізованості, яка відповідно може бути цільовою (відхилення від запланованих показників), функціональною та структурною (морфологічною), а також еволюційною (відхилення від запланованої траєкторії розвитку).

Для оцінювання стану механізмів самовпорядкування у вітчизняній системі державного управління були виявлені об'єктивні та суб'єктивні причини цільової неорганізованості та здійснено їх оцінювання шляхом експертного опитування.

Об'єктивні причини цільової неорганізованості сучасної системи державного управління України експерти виклали за оцінками у такому порядку: політична нестабільність в країні; технологічне відставання від передових країн світу; зміна політичного курсу країни; відсутність стратегій розвитку країни, сфер і галузей, суспільних відносин; відсутність чіткої національної ідеї; низький рівень інноваційності та креативності системи; невідповідність цілей системи умовам, як вихідних, так і реалізації; відсутність достатніх ресурсних можливостей; ідеологічне відставання від передових країн світу; відсутність бажання змін у населення країни.

Суб'єктивні причини цільової неорганізованості сучасної системи державного управління України безпосередньо викликані особливостями діяльності відповідних органів державної влади, їх керівників та персоналу. Серед цих особливостей такі (у порядку зменшення гостроти стану): неефективне планування; низька вмотивованість персоналу; нечітке визначення пріоритетних завдань; неефективне адміністрування; відсутність бажання змін у політичного керівництва країни; неефективна комунікація; недостатня взаємодія між об'єктами управління; нераціональна побудова організаційних відносин; недостатня підготовленість персоналу; послаблений контроль; недостатня готовність об'єктів управління до реалізації завдань.

Функціональна неорганізованість може виникнути при порушенні правил та принципів здійснення процесів та застосування відповідних засобів. Її причини, насамперед, мають управлінський, технологічний та ресурсний характер. Структурна неорганізованість є наслідком будь-якої з двох основних причин, або наслідком неорганізованості організаційної структури, або наслідком неорганізованості організаційних відносин. Неорганізованість еволюційного розвитку таких систем проявляється в порушенні послідовності та поступовості їх розвитку, відсутності інноваційності,

припиненні покращання основних характеристик і показників, погіршенні останніх, гальмуванні розвитку, стагнації та розпаді. Неорганізованість еволюційного розвитку включає можливість створення ситуацій, що можуть привести до криз (політичних, економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних, конституційних та інших).

Проведене оцінювання стану механізмів самовпорядкування в системі державного управління сучасної України за ознаками причин цільової неорганізованості не залишає підстав сумніватися, що перспектива розвитку цієї системи вбачається лише у її комплексному реформуванні. Експертам було запропоновано оцінити складові стратегії реформування системи державного управління України: функціональні (орієнтація на надання послуг, спрямованих на потреби споживачів; розділення політичної та адміністративної складових державного управління; відповідальність за результати); структурні (підвищення ефективності; заміна командно-адміністративних механізмів ринковими; децентралізація).

Найбільшу оцінку експертів отримала функціональна стратегія «орієнтація на надання послуг, спрямованих на потреби споживачів». Далі йде за рівнем оцінки функціональна стратегія «відповідальність за результати (успіх управління визначається результатами для споживачів державних послуг)». Потім структурна стратегія «децентралізація (зміщення центра реалізації програм на більш низькі рівні системи управління)». Всі стратегії оцінені не дуже високо й їх оцінки розкидані у достатньо невеликому діапазоні.

Оцінки експертів, в основному, підтвердили, що визначені в Україні напрями реформ вірні, але їх успішне проведення залежить від правильності вибору механізмів самого реформування. Серед проблемних питань реформування сучасної України, на думку експертів, перше місце посідають: неконкретність напрямів та завдань реформ, незрозумілість та недостатня обґрунтованість очікуваних результатів; відсутність достатніх ресурсів для проведення та успішного завершення реформ.

Слід зазначити, що в усіх наведених прикладах експертного оцінювання механізмів державного управління схеми досліджень різняться між собою на стадії вибору напрямів і завдань опитування. В той же час, при формуванні SWOT-аналізів застосовується загальна схема вибору напрямів дослідження, що передбачає виявлення можливостей, сильних і слабких сторін, загроз.

Загальним для всіх з розглянутих експертно-аналітичних досліджень є те, що вони супроводжувалися окресленням актуальних проблем і завершувалися висновками та науково-практичними рекомендаціями.

Висновки

У статті розкрито сутність та наведені сучасні приклади експертної аналітики механізмів державного управління в наукових розвідках українських вчених. Переважно були застосовані методи експертного опитування та оцінювання. Наголошено на необхідності залучення до оцінювання високопрофесійних фахівців з державного управління, добре знайомих з предметом дослідження. Стисло висвітлені експертні дослідження щодо механізмів випереджаючого державного управління, регіонального

форсайту, системної організації державного управління, самоорганізації та самовпорядкування в його системі. Для оцінювання стану кожного з цих механізмів у вітчизняній системі державного управління були визначені певні чинники, параметри, умови, властивості їх реалізації. З'ясовано, що на цій стадії, а також при обробці результатів експертного оцінювання найбільше проявляється кваліфікація дослідника, його розуміння предмету та цілей дослідження. Перспективним є подальше охоплення експертно-аналітичними дослідженнями інших сфер і механізмів вітчизняного державного управління, а також розвиток і розширення методів експертної аналітики.

Література

1. Пал Леслі А. Аналіз державної політики. Київ: Основи, 1999. 422 с.
2. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики. Київ: Основи. 2000. 671 с.
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм. Пер. з англ. В. Шульги. Київ: ВСЕУВІТО. 2003. 350 с.
4. Кальниш Ю. Г. Концептуальні засади політичного аналізу в державному управлінні. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. С. 22–30.
5. Політична аналітика в державному управлінні: навч. посіб. С. О. Телешун, Ю. Г. Кальниш, І. В. Рейте-рович, О. Р. Титаренко. Київ: НАДУ. 2012. 228 с.
6. Данелян Т. Я. Формальные методы экспертных оценок. *Экономика, статистика и информатика*. 2015. № 1. С. 183–187.
7. Дюйзен Е. Ю. Креативная экономика. 2014. № 2(86). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metod-ekspertnogo-otsenivaniya-rukovodstvo-k-deystviyu>.
8. Дюйзен Е. Ю. Комплексный анализ ситуаций при принятии руководителем качественных управленческих решений. *Лидерство и менеджмент*. 2015. № 2. С. 19–34.
9. Самохвалов Ю. Я., Науменко Е. М. Экспертное оценивание. *Методический аспект*. Киев. 2007. 263 с.
10. Башкатов В. М. Системні чинники демократизації країни як засади формування механізмів державного управління. *Вісник АМУ*. 2008. № 3. С. 107–120.
11. Михайлов А. О. Причинно-наслідковий зв'язок функцій держави та механізмів державного управління: монографія. Київ: АМУ. 2015. С. 115–140.
12. Синиця М. І. Результати експертного оцінювання ефективності застосування інноваційних технологій в сучасній системі державного управління України. *Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку*: матеріали наук.-практ. конф. за між-нар. участю (Київ, 6 квіт. 2012 р.). Київ: АМУ, 2011. Ч.2. С. 240–241.
13. Экспертное оценивание. Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Экспертное_оценивание.
14. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ: УАДУ. 2000. 328 с.
15. Експертна аналітика розвитку механізмів публічного управління: випереджаюче управління, регіональний форсайт, приріст знань: монографія. Бакуменко В.Д., Красноручький О.О., Галушка В.Ю., Цедік М.Г., Шмагун А.В. / за. заг. ред. В.Д. Бакуменка.

О.О. Красноручького. Харків. ХНТУСГ ім. Петра Василенка. 2019. 105 с.

16. Експертна аналітика державного управління: інноватизація, самоорганізація: монографія. Бакуменко В.Д., Їжа М.М., Красноручький О.О., Попов С.А., Червякова О.В. / за. заг. ред. В. Бакуменка, С. Попова. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2020. 176 с.

17. Експертна аналітика розвитку механізмів державного управління: міжрівнева взаємодія, системна організація та самовпорядкування: монографія. Бакуменко В.Д., Красноручький О.О., Дончик Н.П., Усаченко О.О., Гацько А.Ф., Прокопенко В.Ю., Родченко І.Ю., Белоусова О.С., Бобловський О.Ю., Краля В.Г., Подольська О.В., Сагачко Ю.М., Смігунова О.В. За. заг. ред. В.Д. Бакуменка. О.О. Красноручького. Харків : ХНТУСГ ім. Петра Василенка. 2020. 114 с.

References.

1. Pal Lesli A. Analiz derzhavnoi polityky. K.: Osnovy. 1999. 422 s.

2.Vajs K. H. Otsiniuvannia: metody doslidzhennia prohram ta polityky. Kyiv: Osnovy. 2000. 671 s.

3.Vedunh E. Otsiniuvannia derzhavnoi polityky i prohram. Per. z anhl. V. Shul'hy. Kyiv: VSEUVYTO, 2003. 350 s.

4.Kal'nysh Yu. H. Kontseptual'ni zasady politychnoho analizu v derzhavnomu upravlinni. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2006. № 1. S. 22-30.

5.Politychna analityka v derzhavnomu upravlinni : navch. posib. S. O. Teleshun, Yu. H. Kal'nysh, I. V. Rejterovych, O. R. Tytarenko. Kyiv: NADU, 2012. 228 s.

6.Danelian T. Ya. Formal'nye metody ekspertnykh otsenok. *Ekonomyka, statystyka y ynformatyka*. 2015. № 1. S. 183–187.

7.Diujzen E. Yu. Kreatyvnaia ekonomika. 2014. № 2(86). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metod-ekspertnogo-otsenivaniya-rukovodstvo-k-deystviyu>.

8.Diujzen E. Yu. Kompleksnyj analiz sytuatsiy pry pryniatyy rukovodytelem kachestvennykh upravlencheskykh resheniy. *Lyderstvo y menedzhment*. 2015. № 2. S. 19–34.

9.Samokhvalov Yu. Ya., Naumenko E. M. Ekspertnoe otsenyvanye. *Metodycheskyj aspekt*. Kyev. 2007. 263 s.

10.Bashkatov V. M. Systemnichynnyky demokratyzatsii krainy iak zasady formuvannia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia. *Visnyk AMU*. 2008. № 3. S. 107–120.

11.Mykhajlov A. O. Prychynno-naslidkovy zvyazok funktsij derzhavy ta mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia: Monohrafiia. K. AMU. 2015. S. 115-140.

12.Synytsia M. I. Rezul'taty ekspertnoho otsiniuvannia efektyvnosti zastosuvannia innovatsijnykh tekhnolohij v suchasnij systemi derzhavnoho upravlinnia Ukrainy. Zavdannia derzhavnoho, rehional'noho ta munitsypal'noho upravlinnia v konteksti novykh realij natsional'noho rozvytku: materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnarodnoiu uchastiu (Kyiv, 6 kvit. 2012 r.). Kyiv: AMU, 2011. Ch.2. S. 240–241.

13.Ekspertnoe otsenyvanye. Vykypedia. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Ekspertnoe_otsenyvanye.

14.Bakumenko V. D. Formuvannia derzhavno-upravlins'kykh rishen': problemy teorii, metodolohii, praktyky: monohrafiia. Kyiv: UADU. 2000. 328 s.

15.Ekspertna analityka rozvytku mekhanizmiv publichnogo upravlinnia: vyperedzhaiuche upravlinnia,

rehional'nyj forsajt, pryrist znan' : Monohrafiia. Bakumenko V.D., Krasnoruts'kyj O.O., Halushka V.Yu., Tsedik M.H., Shmahun A.V. Za. zah. red. V.D. Bakumenka. O.O. Krasnoruts'koho. Kharkiv. KhNTUSH im. Petra Vasylenka. 2019. 105 s.

16.Ekspertna analityka derzhavnoho upravlinnia: innovatyzatsiia, samoorhanizatsiia: monohrafiia. Bakumenko V.D., Yzha M.M., Krasnoruts'kyj O.O., Popov S.A., Chervyakova O.V. Za. zah. red. V. Bakumenka, S. Popova. Odessa: ORIDU NADU. 2020. 176 s.

17.Ekspertna analityka rozvytku mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia: mizhrivneva vzaiemodiia, systemna orhanizatsiia ta samovporiadkuvannia: Monohrafiia. Bakumenko V.D., Krasnoruts'kyj O.O., Donchyk N.P., Usachenko O.O., Hats'ko A.F., Prokopenko V.Yu., Rodchenko I.Yu., Bielousova O.S., Boblovs'kyj O.Yu., Kralia V.H., Podol's'ka O.V., Sahachko Yu.M., Smihunova O.V. Za. zah. red. V.D. Bakumenka. O.O. Krasnoruts'koho. Kharkiv: KhNTUSH im. Petra Vasylenka. 2020. 114 s.

Олексій Гібадулін

аспірант кафедри економічної політики та менеджменту

ХРІДУ НАДУ при Президентові України

ORCID ID: 0000-0002-8574-7941

ТЕОРЕТИЧНО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ТОРГОВО-ПРОМИСЛОВОЇ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу теоретично-методологічних аспектів державного регулювання інноваційного розвитку торгово-промислової сфери економіки України. Доведено, що стратегічні інтереси України вимагають усвідомлення, що сталий розвиток економіки, в умовах глобальних світових змін, можна досягти лише розвиваючи високотехнологічні галузі промисловості. Детально розглянуто вимоги, що висувуються до продуктів підприємств торгово-промислової сфери. Визначено, що на сучасному етапі розвитку економіки необхідно вирішити такі завдання як удосконалення та корегування технологічних процесів, адаптація продукції до вимог зовнішніх ринків, так і зміни та удосконалення системи державного регулювання інноваційним розвитком.

Ключові слова: державне регулювання інноваційного розвитку; механізми державного регулювання; інновації; інноваційний розвиток; торгово-промислова сфера; розвиток торгово-промислової сфери.

Oleksii Gibadullin

PhD student of Economic Policy and Management Department,

the KRIPA NAPA under the President of Ukraine

ORCID ID: 0000-0002-8574-7941

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF STATE REGULATION OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF COMMERCIAL AND INDUSTRIAL SPHERE OF UKRAINE

Problem statement. The modern conditions of the global environment require domestic producers to maximize the effectiveness of utilizing all types of resources, increase the operational efficiency of production processes, and create knowledge-intensive and competitive products. Therefore, it is important to consider issues related to the theoretical and methodological aspects of the state regulation of innovative development of the commercial and industrial sphere of Ukraine.

Recent research and publications analysis. The question of practical application of these theories to enterprises of commercial and industrial sphere of the economy of Ukraine remains open. Domestic enterprises are just beginning to think about the issues of achieving competitiveness through the development of innovation potential.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem consists in determining the theoretical and methodological aspects of the state regulation of innovative development of the commercial and industrial sphere of the Ukrainian economy, identification of the conceptual apparatus relating to innovations and innovative development for the commercial and industrial sphere of the economy of Ukraine.

Paper main body. A characteristic feature of the current stage of development of commercial and industrial groups is their diversified orientation, which makes it possible to quickly respond to changes in market conditions. At the same time, despite a steady trend towards diversification of activities, there has been observed creation and operation of commercial and industrial groups with strong specialization. We are talking, first of all, about the formation of commercial and industrial groups based on technologically related enterprises. Ukraine's strategic interests require the awareness of the fact that sustainable economic development in the global change context can be achieved only by developing high-tech industries.

Based on the experience of economically developed countries, it is recognized that the competitiveness of enterprises is directly related to innovation. The competitive advantage is given to those market players who are at the forefront of using innovations. At the present stage of economic development it is necessary to solve such tasks as improvement and adjustment of technological processes, adaptation of products to the requirements of foreign markets, and changes and improvements in the system of the state regulation of innovative development.

Conclusions of the research and prospects for further studies. After analyzing the legal framework and being guided by the provisions of the Commercial Code, commercial and industrial enterprises were defined in a more detailed way as enterprises operating in highly competitive conditions of long trade chains, largely dependent on demand not only in their basic market, but also in the markets of their customers. The requirements for the products produced by commercial and industrial enterprises were considered more thoroughly.

Key words: state regulation of innovative development; mechanisms of state regulation; innovations; innovative development; commercial and industrial sphere; development of commercial and industrial sphere.

Постановка проблеми

Сучасні умови глобального середовища вимагають від вітчизняного виробника максимізувати ефективність використання всіх видів ресурсів, підвищувати операційну ефективність виробничого процесу, створювати наукоємний та конкурентоспроможний продукт. Щоб зрозуміти яким чином може функціонувати та розвиватися торгово-промислова сфера, важливо розглянути питання пов'язані з теоретично-методологічними аспектами державного регулювання інноваційного розвитку торгово-промислової сфери економіки України.

Сучасний стан функціонування механізмів державного регулювання щодо підприємств торгово-промислової сфери економіки України показує практично повну відсутність уваги з боку держави до підприємств цієї значущої сфери. Прийнята досі точка зору описує подібні підприємства в структурах існуючої класифікації галузей та не розглядає торгово-промислову сферу, як окрему, досить значущу одиницю економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблема функціонування та розвитку торгово-промислової сфери економіки була і є предметом дослідження багатьох вітчизняних та закордонних вчених-економістів: Є. Борисов, С. Гаркавенко, Т. Забазнова, О. Крушельницька, Є. Попкова, І. Токарева, Ф. Котлер, Ж. Ламбен, Д. Лихтенталь та багатьох інших. Існуюча система класифікації сфер та галузей народного господарства не дає чіткого визначення торгово-промислової сфери економіки, особливостей роботи підприємств, що входять в цю доволі широкую сферу, та важливу для економіки України сферу (одиночні контракти у торгово-промисловій сфері мають величини від ста тисяч до десятків (інколи – сотень), або мільйонів доларів США).

Теорія інновації, та інноваційного розвитку присвятили свої праці Р. Аккоф, В. Аньшин, А. Аскарова, В. Бранчєєв, Л. Водачек, Л. Гохберг, А. Дагаєв, С. Ільєнкова, Ф. Никсон, С. Онишко, М. Портер, Б. Санто, Б. Твісс, А. Томпсон, Й. Шумпетер С. Ягудін та багато інших. Незважаючи на вагомий внесок науковців у теорію інновацій та інноваційного розвитку, досі залишається відкритим питання практичного застосування цих теорій для підприємств торгово-промислової сфери економіки України. Вітчизняні підприємства тільки починають замислюватись над питаннями досягнення конкурентоспроможності через розвиток інноваційного потенціалу.

Мета

Метою статті є визначення теоретично-методологічних аспектів державного регулювання інноваційного розвитку торгово-промислової сфери економіки України, визначення поняття торгово-промислової сфери економіки, ідентифікація понятійного апарату щодо питання інновацій та інноваційного розвитку для торгово-промислової сфери економіки України.

Виклад основного матеріалу

Наприкінці XIX століття у провідних розвинених країнах, для великих виробників досить гостро постало питання наявності достатньої ресурсної бази виробництва та посилилась конкурентна боротьба, що потягнула

за собою потребу у жорсткому контролі над каналами збуту. Виникає поняття виробничтво засобів виробництва, виробництво та постачання матеріальних ресурсів. Одночасно з товарним виробництвом виникає поняття ринок – система обмінних відносин між виробником та споживачем, через систему купівлі-продажу на основі вільного ціноутворення. З'явилися перші об'єднання банківського та промислового капіталу, відокремилась окрема категорія дочірніх підприємств, що зосереджувалась на збуті продукції. Почали формуватися перші поняття про ринок продуктів для бізнесу, або ринок промислової сфери чи, іншими словами – ринок засобів виробництва.

У подальшому, протягом XX століття цей процес набув активного розвитку та відображався у різноманітних формах. Однією з основних форм відповіді на виклики змін стали промислово-фінансові групи – об'єднання виробничих і торгових підприємств з кредитно-банківськими установами, що трансформувалися у великі багатогалузеві господарські системи зі спільною економічною стратегією та внутрішнім товарообігом та торгово-промислові групи, як їх особлива форма, в якій співпраця учасників зводиться здебільше до кооперації в постачальницько – збутовій сфері та прагненні якомога ефективніше контролювати канали збуту.

Сучасний етап розвитку світової економіки характеризується постійними змінами, які стали не тільки постійними, а і всюди проникаючими. Більш того, зростає їх швидкість, чому сприяє, перш за все, стрімкість технічного прогресу і конкуренція. Життєві цикли товарів вимірюються тепер не протягом років, а місяцями. Скоротилися не тільки життєві цикли товарів і послуг, а й відведений час для розробки нових товарів і виходу з ними на ринок. Сьогодні компанії повинні діяти швидко, інакше вони не зможуть діяти взагалі. Характерною рисою сучасного етапу розвитку торгово-промислових груп є їх багатогалузева спрямованість, що дозволяє оперативно реагувати на зміни ринкової кон'юнктури. Разом з тим, незважаючи на стійку тенденцію до диференціації діяльності, спостерігається створення і функціонування торгово-промислових груп з вираженою спеціалізацією. Мова йде, перш за все, про формування торгово-промислових груп на основі технологічно пов'язаних підприємств. Завдяки цьому максимально концентруються матеріальні і фінансові ресурси на якомусь одному або кількох напрямках, що дають найбільший ефект, і відсікаються другорядні, малоефективні сфери діяльності. Подібний підхід дозволяє виробничим підприємствам зосереджуватись на виробничій діяльності продукту, оптимізувати виробничі цикли та підвищувати операційну ефективність та не замислюватися над дистрибуційними операціями, довіривши цю справу торговим компаніям, які, в свою чергу, забезпечують контроль над каналами збуту та сервіс. Такий підхід досить виправданий у випадках формування торгово-промислових груп на основі підприємств найбільш передових, наукоємних галузей, які визначають пріоритетні напрями науково-технічного прогресу. Він дозволяє, не порушуючи галузеву спеціалізацію, розширювати сферу функціонування торгово-промислової групи за рахунок проникнення в суміжні сфери діяльності.

Традиційно, вітчизняна класифікація галузей народного господарства, не виділяє підприємства торгово-промислової сфери у окремий вид діяльності, а

поділяє вітчизняне народне господарство на дві великі сфери – сферу матеріального виробництва і невиробничу сферу. Підприємства торгово-промислової сфери класифікують як підприємства матеріального виробництва та пов'язується з видами економічної діяльності зі створення, відновлення або знаходження матеріальних благ, а також з діяльністю, пов'язаною з продовженням виробництва у сфері обігу (реалізації) шляхом переміщення, зберігання, сортування, пакування продукції чи інших видів діяльності, які продовжують процес створення продукції в ході її реалізації. За загальною класифікацією галузей народного господарства [6] підприємства торгово-промислової сфери не виділені в окрему групу, а розглядаються в структурі інших галузей матеріального виробництва. Загальний класифікатор галузей народного господарства, хоча і узгоджений з міжнародними регламентуючими документами, не може дати відповіді на ряд питань: яким чином класифікувати підприємства торгово-промислової сфери, як визначити особливості їх роботи, як виміряти результативність діяльності. Навіть самі фахівці статистичних органів визнають існуючі невідповідності та пропонують, при визначенні сфери діяльності користуватися Господарським Кодексом України.

Однією із загальних умов, що згідно із статтею 258 ГК визначають особливості регулювання господарських відносин, є економічна форма результату господарської діяльності. Результатом економічної діяльності у галузях матеріального виробництва може бути продукт, призначений для використання як засіб виробництва у сфері виробництва або для використання у сфері особистого (невиробничого) споживання. Ст. 261 ГК України передбачає, що до сфери матеріального виробництва належать галузі, які визначаються видами діяльності, що створюють, відновлюють або знаходять матеріальні блага (продукцію, енергію, природні ресурси), а також продовжують виробництво у сфері обігу (реалізації) шляхом переміщення, зберігання, сортування, пакування продукції чи інших видів діяльності, усі інші види діяльності у своїй сукупності становлять сферу нематеріального виробництва (невиробничу сферу). Ст. 262 ГК України пропонує визначати економічну форму та сферу діяльності за кінцевим продуктом, та залежно від цільового призначення певного продукту виробництва [4].

Отже, Господарський Кодекс України пропонує визначати економічну форму та сферу діяльності підприємства за результатами господарської діяльності (форма реалізації мети способу виробництва і засобів її досягнення) та кінцевим продуктом діяльності. Характер та соціальний зміст кінцевих результатів господарської діяльності зумовлені системою виробничих відносин, насамперед формами власності на засоби виробництва та відповідними економічними інтересами. Вони відображають рух суспільного виробництва, характеризують рівень задоволення суспільних потреб у його продукції та ефективність і раціональне використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів. Цим вимогам найбільше відповідають фізичний обсяг національного доходу, його маса, темпи зростання і співвідношення з використаними ресурсами, а також величина кінцевого суспільного продукту.

Кінцеві результати господарської діяльності відображають рух продукту в усіх фазах суспільного відтво-

рення аж до кінцевого споживання його населенням, до витрат на потреби накопичення, експорту, зміцнення обороноздатності країни тощо. Тому суспільне виробництво на рівні країни загалом доцільно оцінювати не за його проміжними стадіями, а за ефективністю кінцевого використання його результатів. На рівні підприємств, об'єднань, галузей та економічних регіонів кінцеві результати господарської діяльності мають специфічні форми вияву. Зокрема, для підприємств та об'єднань найважливішими показниками, що відображають кінцеві результати господарської діяльності є: обсяг реалізованої продукції, зростання продуктивності праці та якості продукції; зниження її собівартості; збільшення прибутку та рентабельності; підвищення ефективності використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів [3].

Виходячи з вищевикладеного, можна дійти висновку, що поняття визначення сфери діяльності підприємств, що відносяться до торгово-промислової сфери, досить гнучке та залежить від кінцевого продукту виробництва, споживача продукту та засобу його використання. За Господарським Кодексом України, до підприємств торгово-промислової сфери належать здебільше комерційні підприємства, продуктом яких є засоби виробництва, що використовуються іншими підприємствами для виготовлення та реалізації свого, продукту кінцевому споживачу. Отже і система виробничих відносин у подібних підприємств, в процесі розподілу, обміну та споживання продукту, побудована саме між підприємствами.

Але, нажаль, це визначення не може дати відповідь, як саме складаються система економічно-виробничих відносин у подібних підприємств, в процесі розподілу, обміну та споживання продукту, які чинники впливають на побудови та розвиток подібних відносин. Вивчення системи виробничих відносин між підприємствами торгово-промислової сфери детально показує цілі і мотиви виробництва, форми управління, принципи розподілу створеного продукту та одержаних доходів. Діалектика виробничих відносин розкриває причини саморуху виробництва і тим самим сутність всього процесу та взаємозв'язок між виробництвом та споживанням [2]. "Структура розподілу, – писав К. Маркс, – повністю визначається структурою виробництва. Розподіл саме є продукт виробництва – не лише за змістом, бо розподілятися можуть тільки результати виробництва, а й за формою, бо певний спосіб участі у виробництві визначає особливу форму розподілу, форму, в якій беруть участь в розподілі". Для визначення особливостей підприємств торгово-промислової сфери, основним продуктом яких є засоби виробництва, розглянемо структуру розподілу їх продуктів – ринок засобів виробництва.

Ринок засобів виробництва в Україні, як у всіх постсоціалістичних державах, є новим. Триває процес його створення – перехід від фондового розподілу матеріальних ресурсів до застосування широкого спектру товарно-грошових відносин. Ринок матеріальних ресурсів, характеризується високим ступенем самозбалансованості і саморегулювання; сприяє високій соціальній активності підприємств з метою забезпечення виробництва. Існує чітке визначення ринку засобів виробництва, як сукупності економічних відносин між самостійними суб'єктами господарської діяльності,

що виникають у сфері обігу, в зв'язку з продажем-купівлею товарів, призначених для виробництва нових продуктів та послуг. В економічно розвинутих країнах, для визначення ринку засобів виробництва, більш прийнятний термін «Business to business», або «Бізнес для Бізнесу», що відомо з середини ХХ століття. Під ринком B2B прийнято розуміти розподіл підприємств за кінцевим продуктом підприємства – товаром, чи послугою, матеріальним, або інтелектуальним результатом людської праці, яка служить матеріалом для виготовлення або вироблення будь чого, а також товар, який задовольняє бажання чи потреби ринку [9].

Однією з основних, незмінних протягом років, тенденцій розвитку світового ринку є зростання конкурентної боротьби. Досвід провідних, економічно розвинутих країн свідчить, що конкурентоспроможність підприємств напругу пов'язана інноваціями. Перевагу в конкурентній боротьбі отримують саме ті учасники ринку, які займають активну позицію у використанні інновацій. Майкл Портер, розглядаючи конкурентоспроможність твердив, що вона не дістається у спадок, не є наслідком наявних ресурсів або робочої сили, а ґрунтується на постійному використанні інновацій [5]. Конкурентоспроможність залежить від здатності підприємств швидко застосовувати інновації, модернізуючи своє функціонування. Утримання конкурентних переваг стає можливим завдяки постійній спрямованості на пошук, здійснення і впровадження інновацій. Таким чином, фундаментом конкурентних переваг є процес безперервного стимулювання оновлення і вдосконалення, рушійною силою якого виступають інновації.

Існує безліч підходів вітчизняних та закордонних вчених до визначення самого специфічного поняття «інновація», як правило, науковці розкривають суть поняття «інновація» залежно від об'єкту та предмету свого дослідження – процесу або змін, систему чи результат.

Б. Санто, Б. Твіс, Я. Кук і П. Майерс, В. Томпсон визначають інновації як суспільний техніко-економічний процес, який через практичне використання ідей і винаходів приводить до створення кращих за своїми властивостями виробів, технологій і орієнтується на економічну вигоду (прибуток). Цей підхід визначає інноваційну діяльність як повний процес – від ідеї до готового, реалізованого на ринку продукту [7].

Л. Водачек, Ф. Валента, [3] визначають інновації через вивчення теорії змін, а саме – як зміни, з метою впровадження та використання нових видів споживчих товарів, виробничих і транспортних засобів, ринків і форм організації в промисловості.

Й. Шумпетер [9] та Н. Лапін визначають інновації, як цілісну систему, з внутрішньою суперечливістю та динамізмом щодо конструювання нових способів виробництва і нових продуктів.

Ф. Ніксон [5] визначає інновації як сукупність технічних, виробничих і комерційних заходів, які приводять до виникнення нових і покращених промислових процесів, устаткування.

С.В. Онишко [7] визначає інновації, як економічну необхідність, що усвідомлена через задоволення потреби ринку, попиту й отримання виробником прибутку.

С. Д. Ілленкова, С. Ю. Ягудін, Л. М. Гохберг, Д.В. Соколов, Х. Барнет [5] визначає інновації через визначення результату інноваційної діяльності, що реалізу-

вався у вигляді нового, або удосконаленого, продукту, впровадженого на ринку, нового або удосконаленого технологічного процесу. Концепція чи ідеї, які повинні отримати поширення, щоб формування ринку було успішним.

Закон України «Про інноваційну діяльність» визначає поняття «інновація» як -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 [8].

Розглядаючи дефініцію «інновація» через особливості підприємств торгово-промислової сфери ми доходимо висновку, що інновація – це, перш за все, унікальне нововведення у виробничі процеси чи продукти, яке суттєво впливає на додану вартість та кінцевий прибуток. Але на сьогодні не має чітко сформованого бачення, наскільки унікальними повинні бути створені технології, товари чи послуги, щоб вони відповідали характеристикам інновації. Відповідно до концепції Й. Шумпетера [9] будь-яка зміна, що приносить дохід, є інновацією. Отже, в діяльності підприємств торгово-промислової сфери економіки «інновація» – це система змін, що поєднує процес створення та реалізації будь-якої нової ідеї, втілення підходу та погляду, яке впливає на отримання та комерціалізацію кінцевого результату та приводить до матеріалізованих змін і є джерелом соціально-економічного та науково-технічного поступу.

Господарський Кодекс України не визначає поняття «інноваційного розвитку», але трактує дефініцію «інноваційної діяльності» Ст. 325. Інноваційною діяльністю у сфері господарювання є діяльність учасників господарських відносин, що здійснюється на основі реалізації інвестицій з метою виконання довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності витрат і впровадження нових науково-технічних досягнень у виробництво та інші сфери суспільного життя [4].

Визначення поняття «інноваційний розвиток», для підприємств торгово-промислової сфери економіки, спираючись на точку зору провідних науковців, характеризує якісні зміни об'єктів; виникнення нових форм буття; процес і наслідки планомірної діяльності організації у динамічному економічному середовищі; нагромадження нових знань; трансформацію внутрішніх, зовнішніх зв'язків; засіб продуктивного розподілу та рекомбінації ресурсів. Розвиток – це необоротні, закономірні, спрямовані зміни матеріальних і нематеріальних об'єктів. Р. Акофф розглядає розвиток як збільшення здібностей і компетенцій, перехід до більш досконалого стану об'єкта [1].

Отже, інноваційний розвиток підприємств торгово-промислової сфери – це планомірна діяльність підприємства спрямована на розвиток та оптимізацію системи виробничих процесів та технологій для досягнення максимальної операційної ефективності, розробки та виводу на ринок нових продуктів та послуг, для досягнення максимальної конкурентоспроможності, отримання, накопичення та втілення у виробничий процес нових знань, навичок та підходів.

Вивчивши регламентуючі документи ми дійшли висновку, що існуюча вітчизняна система класифікації

Висновки

галузей народного господарства не дає відповіді на питання, які саме підприємства належать до торгово-промислової сфери економіки, сфери, що охоплює у собі пріоритетні галузі промисловості, різноманітні види діяльності, органічно пов'язані між собою. Проаналізувавши законодавчу базу та керуючись положеннями Господарського кодексу, ми дійшли до базового визначення підприємства торгово-промислової сфери, як підприємств, продуктом яких є засоби виробництва, що використовуються іншими підприємствами для виготовлення та реалізації свого продукту кінцевому споживачу, система економічно-виробничих відносин у подібних підприємств, в процесі розподілу, обміну та споживання продукту, побудована саме між підприємствами. Вивчивши академічну думку, стосовно системи економічно-виробничих відносин у подібних підприємств, в процесі розподілу, обміну та споживання продукту, тобто закони функціонування ринку, ми виділили особливості, притаманні підприємствам цієї сфери, та дали більш детальне визначення підприємствам торгово-промислової сфери, як підприємствам, що працюють в умовах високої конкурентної боротьби, довгих ланцюгів продаж, значною мірою залежать від попиту не тільки на своєму базовому ринку, а й на ринках своїх клієнтів. Детально розглянули вимоги, що висуваються до продуктів підприємств торгово-промислової сфери.

В діяльності підприємств торгово-промислової сфери економіки України «інновація» – це система змін, що поєднує процес створення та реалізації будь-якої нової ідеї, втілення підходу та погляду, яке впливає на отримання та комерціалізацію кінцевого результату та приводить до матеріалізованих змін і є джерелом соціально-економічного та науково-технічного поступу.

Література

1. Аккоф Р. Аккоф о менеджменте / пер. с англ. под. ред. Л.А. Волковой. Санкт-Петербург: Питер, 2002. С. 202–203.
2. Борисов Е.Ф. Економічна теорія : підручник. Москва, МАУП, 2003.
3. Водачек Л., Водачкова О. Стратегия управления инновациями на предприятии. Москва: Экономика, 1989. 167 с.
4. Господарський Кодекс України: Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 11.06.2020).
5. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1. / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.
6. Загальний класифікатор галузей народного господарства. URL: <http://www.uazakon.com/big/text771/pg1.htm> (дата звернення: 14.06.2020).
7. Инновационный менеджмент: учебник для ВУЗов / С. Д. Ильенкова, Л. М. Гохберг, С. Ю. Ягудин и др. Москва: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. 327 с.
8. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4.07.2002 р. № 40-IV (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (дата звернення: 21.08.2020).
9. Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследование предпринимательской прибыли, капи-

тала, кредита, процента и цикла конъюнктуры). Москва: Издательство «Прогресс», 1982. 454 с.

References.

1. Akkof, P. (2002). Akkof o menedzhmente / per. s anhl. pod.red. L.A. Volkovoi. Sankt-Peterburh: Pyter. pp. 202–203 [in Russian].
2. Borysov, Ye.F. (2003) Ekonomichna teoriia : pidruchnyk. Moskva, MAUP. [in Ukrainian].
3. Vodachek, L., Vodachkova, O. (1989). Stratehiya upravleniya ynnovatsiyamy na predpriyatyy. Moskva : Ekonomyka. 167 p [in Russian].
4. Hospodarskyi Kodeks Ukrainy : Kodeks vid 16.01.2003 № 436-IV (zi zminamy ta dopovnenniamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (data zvernennia: 11.06.2020) [in Ukrainian].
5. Ekonomichna entsyklopediia (2000): U trokh tomakh. T. 1. / Redkol.: S. V. Mochernyi (vidp. red.) ta in. Kyiv : Vydavnychiy tsentr "Akademiia". 864 p [in Ukrainian].
6. Zahalnyi klasyfikator haluzei narodnoho hospodarstva. URL: <http://www.uazakon.com/big/text771/pg1.htm> (data zvernennia: 14.06.2020) [in Ukrainian].
7. Innovatsionnyy menedzhment (1997) : uchebnyk dlja VUZov / [S. D. Il'enkova, L. M. Gohberg, S. Ju. Jagudin i dr.]. Moskva : Banki i birzhi, JuNITI. 327 p [in Russian].
8. Pro innovatsiinu dialnist : Zakon Ukrainy vid 4.07.2002 r. № 40-IV (zi zminamy ta dopovnenniamy). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (data zvernennia: 21.08.2020). [in Ukrainian].
9. Shumpeter, J. (1982). Teoriya jekonomicheskogo razvitiya (Issledovanie predprinimatel'skoj prybyli, kapitala, kredita, procenta i cikla kon#junkturny). Moskva : Izdatel'stvo «Progress». 454 p [in Russian].

Oleksandr Klymenko*PhD student of the State Studies and Law Chair
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine***FORENSIC ADMINISTERING:
HISTORICAL STAGES OF THE FORMATION, DEVELOPMENT AND FUNCTIONING**

The basic historical stages of formation and development of forensic examination are studied. It has been proven that, at various historical times, forensic expertise was administered by either law enforcement or health authorities. The basic stages of the emergence of the terms «specialist» and «expert» are outlined. The current state of public administration of forensic activity has been analyzed and the main problems in this field have been identified, including the control of forensic expertise by law enforcement, justice and health authorities, as well as significant shortcomings of the legislation regulating forensic activity.

Key words: public administration; judicial examination; forensic activity; expert; legislation; code.

Олександр Клименко*аспірант кафедри державознавства і права ОРІДУ НАДУ при Президентові України***СУДОВО-МЕДИЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ:
ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ, РОЗВИТОК ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ**

В статті вивчено основні історичні етапи становлення та розвитку судово-медичної експертизи. Починаючи з античних часів досліджувалося питання тяжкості різних тілесних ушкоджень з метою встановлення причини смерті. Зазначено, що у період пізнього середньовіччя було зафіксовано вимоги до суду здійснювати огляд трупа за участю лікарів та обов'язково складати висновок, який міг бути підставою для винесення вироку. Таким чином, вперше було сформовано інститут судової експертизи. Після чого прокоментовано, що у часи Російської імперії вперше зафіксовано на законодавчому рівні відповідальність за вбивство та передбачалося обов'язкове проведення судово-медичної експертизи для встановлення причин смерті, що дало поштовх для накопичення практичних знань та розвитку судової медицини як окремої науки.

На думку автора, розвиток судово-медичного адміністрування припадає на дореволюційний період, спочатку судово-медична служба належала до сфери управління Міністерства внутрішніх справ і була тісно пов'язана з адміністративним апаратом губернських управлінь. Після революції службу судової медицини виключили зі складу зазначеного Міністерства та перевели до відомства охорони здоров'я.

Доведено, що в різні історичні часи, судово-медична експертиза знаходилась у підпорядкуванні або органів внутрішніх справ, або органів охорони здоров'я. Окреслено основні етапи зародження понять «спеціаліст» та «експерт». Проаналізовано сучасний стан державного управління судово-медичною діяльністю та визначено основні проблеми, що існують в цій сфері, зокрема здійснення контролю за судово-медичною експертизою з боку органів внутрішніх справ, юстиції та охорони здоров'я, а також виявлено суттєві недоліки законодавства, що регламентує судово-медичну діяльність.

Ключові слова: державне управління; судово-медичне адміністрування; судово експертиза; судово-медична діяльність; експерт; законодавство; кодекс.

**Постановка
проблеми**

Forensic expertise is an important part of human rights protection. Forensic examination is one of the key issues in the evidence base of litigation. Forensic examination is a component of forensic examination. The foremost task of forensic examination is to assist law enforcement agencies in cases (criminal and civil) related to crimes against life, health, dignity and health of the general population. Therefore, the level of forensics plays a key role in the provision of adequate health and medical care in the country.

At different times of its existence, forensic reports were subordinated to various bodies of state power, now the bureaus of forensic expertise belong to the sphere of management of the Ministry of Health of Ukraine, but this was not always the case. Forensics and forensic experts have been subordinate to justice for quite some time. And nowadays, the question of the expediency of managing

these institutions by the Ministry of Justice of Ukraine is being raised, and therefore it is necessary to study in depth the historical stages of formation and development of the state management of forensic activity at different times of its existence and to identify contemporary problems.

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

Problems of regulation of managerial relations in the field of forensic activity in the scientific literature are rarely considered, most of the works of domestic scientists are devoted to the management of forensic expertise.

For example, P.Repeshko studied the particular issues of management of judicial and expert institutions in the conditions of their reformation, and the role of the state administration of judicial and expert activity in ensuring the protection of human rights in Ukraine was investigated by

V.Fedchyshyn, and V.Lukyanenko considered the historical and legal aspect of the development of management of specialized institutions of judicial expertise in Ukraine. With regard to forensic examination, it is worth noting that in the scientific literature, attention is mostly paid to legislative issues, for example, N.Ergard studied the shortcomings of the regulation of forensic examination, but some historical stages of the development of forensic examination are considered mainly in educational handbooks in the discipline of Forensic Medicine, but not in terms of public administration.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Highlighting the historical aspect of legal regulation and practical activity in the relationship between the forensic service and pre-trial investigation bodies.

Мета

The purpose of the article is to study the main historical stages of formation, development and current state of public administration of forensic activity in Ukraine.

Виклад
основного
матеріалу

Medical knowledge in the justice process began to be used earlier by all specialized knowledge. Hippocrates, who was born about 460 BC, studied the severity and mortality of various injuries. His knowledge is now successfully used in forensic medicine. In ancient documents of the Roman Empire, references are made to how a medical examination of the body of the murdered Julius Caesar (44 BC) was carried out, and one of the twenty-one wounds that caused the death was found among the twenty-three wounds [5].

In the late Middle Ages, the most significant step in the development of forensic research can generally be considered some of the provisions of the «Carolina» – the German penal code of 1532, which operated in all German and dependent countries until 1870. This document has had a significant impact on the development of criminal and criminal procedure law in many states. Although in Carolina, known persons (surgeons, doctors) were still regarded as credible witnesses and reviewers, nevertheless, in this Code (Article 149) the requirements for a court were recorded: to carry out a review troupe with the participation of doctors and be sure to make a report on the examination of wounds, injuries, injuries. That is, the doctors at the examination acted as a specialist (in the modern sense), their conclusion was taken into account by the court and it could be the basis for sentencing. Article 146 of the same convention, which deals with unintentional homicide, recommended that informed persons be consulted for clarification [5]. It was this prototype of the examination of the corpse with the participation of a specialist in the field of forensic medicine that formed the basis of the Military Statute of Peter I, and later the Statute of the Criminal Court in 1864. Thus, Carolina established at the legislative level the institute of forensic examination, at the same time identifying the doctor as one of the possible experts [3, p. 138].

According to domestic scientists, for example, Gusachenko E. [2], in the territory of our country the question of the appointment and holding of examination as a peculiar form of use of special knowledge was first normatively regulated by the decree «On the procedure

for the study of signatures on serfs» from 1699. First, it established that the expertise can be produced («hands testify») only by knowledgeable persons and identified the objects of study (serfs). Secondly, the law states the need for mandatory examination in certain circumstances. Further expansion of the legislative regulation of the use of special knowledge was made by Peter the Great in an article in the military in 1715. According to the historian V.Kleandrova, for the first time in the history of Russian law, this article establishes responsibility for the murder and provides for compulsory forensic examination to establish the reasons death, examination procedure (body dissection), procedural issues, expert's responsibility, determination of the expert himself [5]. Outlining the specific problems faced by physicians involved in forensic examinations has given impetus to the accumulation of practical knowledge in this field and to the development of forensic science as a separate science.

Until 1917, the Russian Empire and its provinces carried out forensic research in the medical departments of the provincial departments, the departments of forensic medicine of universities, the conclusions were made by medical officers, and in the hospitals – by police doctors. Chemical, bacteriological laboratories of universities and medical institutions were used as needed [13]. Prior to the revolutionary events of 1917, the forensic service belonged to the sphere of administration of the Ministry of Internal Affairs and was closely connected with the administrative apparatus of provincial administrations. After the revolution, the forensic service was expelled from the Ministry and transferred to the health department [1].

Since 1918, the Soviet authorities have been trying to regulate the involvement of experts in criminal justice. From the point of view of the history of forensic examination, the most interesting normative act here is the decision of the People's Commissariat of Health of January 28, 1919 «On the Rights and Responsibilities of State Medical Experts». It was in this ruling that the view of the expert as a scientific judge was enshrined. The same year, the Rules on the Procedure for Carcassing and Laboratory Research were introduced. Thus, from the first steps of building Soviet health, the forensic expertise of the internal affairs system was subordinated to the health authorities. Since 1923 have received the legal regulation of activity of the Kiev, Odessa and newly created Kharkov Regional Offices of the Scientific and Judicial. The main tasks of the Cabinet were «... exposing crimes and all kinds of traces that may contribute to the identification of the crime, to the indictment of the culprit and to find out the innocence of the suspect, as well as to assist the investigative authorities and the report in the transfer of activities requiring special technical expertise» [4].

At the same time, subordination of forensic expertise to health authorities triggered a longstanding problem of dual control of the forensic service. It was believed that a forensic expert, while serving in the health care system and at the same time acting as a state expert, would be objective, uninterested, ineligible, and independent of the investigative bodies. Instead, there is a unique situation for forensics in general, where a forensic expert is dependent on both the health care service as a doctor and the law enforcement agencies as a participant in criminal proceedings. At the same time, the activity of the forensic expert was regulated by legislative acts on both these

spheres of activity, which led to legislative contradictions and misunderstandings.

The Code of Criminal Procedure of the Soviet authorities in 1922 for the first time legislated this type of evidence as expert opinions (Article 62), and if there was doubt in court or investigator, examination was considered compulsory (Article 67). The forensic findings were recognized as one of the pieces of evidence in a criminal case. At the same time, the Criminal Procedure Code of the Soviet authorities in 1922 enshrined two forms of use of specialized knowledge: forensic examination and expert participation in investigative actions, but so far without a clear distinction between those forms. This situation was conditioned by the lack of procedural order for the appointment and conduct of examination and domination at the same time of two views on forensic examination. According to the first, the examination was considered as independent evidence, which is evaluated by the court together with all other evidence. According to the second view, the medical expert was regarded as a scientific judge of fact, that is, his conclusion in the case was decisive. Representatives of the forensic and forensic and psychiatric sciences were supporters of this view, and in this divergence of views we again see a conflict between the forensic experts' view of their professional activity and the place which was given them legislation in the judicial process [3]. The Criminal Procedure Code of the Ukrainian SSR of 1927 provided for articles 66, 162, 190 only for some specialists (translators, doctors and educators) during investigative activities [7].

In 1949, A. Vinberg, for the first time in the Soviet Union, raised the issue of bringing a person, such as a specialist, into the criminal process, with functions that would be different from those of an expert [10, p. 19]. In 1960, a new Criminal Procedure Code was adopted in the Ukrainian SSR – again without taking into account the practice requirements for the use of special knowledge by experts and specialists. I continue to assign expertise in many cases where it was possible to involve a person with specialist knowledge, not an expert. However, in Articles 191, 194 of the Code of Criminal Procedure, the term «specialist» has its status in procedural forms [11], and by the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR of August 30, 1971, the Code of Criminal Procedure was supplemented by Art. 128 note «Specialist involvement in investigative activities.» Thus, the legislation of that time already considers two different procedural forms of the use of specialized knowledge: expertise and participation of a specialist in investigative actions.

With the acquisition of Ukraine's independence, a new stage of judicial expertise development in the country has begun. By a resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of February 25, 1994, for the first time among the countries of the post-Soviet space, the Law of Ukraine «On Forensic Expertise» was enacted, which defined the legal, organizational and financial bases of forensic expertise. According to Article 7 of the Law of Ukraine «On Forensic Expertise», judicial and expert activity in criminal proceedings is carried out by state specialized institutions, and in other cases also by judicial experts who are not employees of the said institutions, and other specialists (experts) in the relevant fields of knowledge in order. and under the conditions laid down in this Law. State specialized institutions include, but are not limited

to, research institutes of forensic expertise, forensic and forensic psychiatric establishments of the Ministry of Health of Ukraine. Only specialized state institutions carry out forensic activities related to forensic, forensic and forensic psychiatric examinations [9].

Pursuant to Articles 9 and 16 of the above Law, the decrees of the Ministry of Justice of Ukraine approved: «Regulations on the State Register of Certified Forensic Experts», «Regulations on Expert Qualifications and Certification of Forensic Experts», «Regulations on the Qualification Classes of Forensic Experts», «Regulations Coordination Council on Problems of Forensic Expertise at the Ministry of Justice of Ukraine », etc.

At the same time, expert institutions have actively developed in independent Ukraine. In particular, the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 25, 1995 No. 52 established: in Odessa – the Odessa Research Institute (hereinafter – SRI) of forensics on the basis of the Odessa Forensic Laboratory of Forensic Expertise (established in 1951 after the reorganization of the Institute); in Lviv – Lviv Forensic Research Institute based on the Lviv Branch of the Kiev Forensic Research Institute; in Donetsk – Donetsk Forensic Research Institute based on the Donetsk Branch of Kharkiv Forensic Research Institute. In 2002, the Crimean Forensic Research Institutes were created on the basis of the Crimean Branches of the Kharkiv Forensic Research Institute.

Approval and implementation of the Instructions on the Appointment and Conduct of Forensics and the Scientific and Methodological Recommendations on the Preparation and Assignment of Forensics, which was approved by the order of the Ministry of Justice of October 8, 1998, were of great importance for the work of the judicial examination institutions. No. 53/5 to ensure a unified approach to the conduct of forensic assessments and to improve their quality. The Instruction provides for the appointment of forensics and expert studies to forensic experts of state specialized research institutions of forensic expertise of the Ministry of Justice of Ukraine and certified forensic experts who are not employees of state specialized institutions, their duties, rights and responsibilities [8].

It should be noted that the appearance of the Criminal Procedure Code of Ukraine in the 2012 edition changed the role of a specialist in criminal proceedings. In particular, experts are now involved not only in investigative (investigative) actions, as provided for in the Criminal Procedure Code of 1960, but also in unspoken investigative (investigative) and judicial actions, as well as other procedural actions, including the selection of samples for examination. Thus, the use of specialist knowledge in criminal proceedings is enshrined in two forms: when experts are involved in individual investigative (judicial) actions and within the limits of expertise [6].

Thus, at present, the conduct of judicial examination is governed by the Law of Ukraine of February 25, 1994 «On Judicial Expertise», the Criminal Procedure Code of Ukraine and the Civil Procedure Code of Ukraine [6; 9; 12]. Examination shall be conducted by an expert institution, expert or experts involved by the parties to the criminal proceedings or by an investigating judge at the request of the party of defense in the cases and procedure stipulated by the Criminal Procedure Code of Ukraine, if special knowledge is needed to ascertain the circumstances relevant to the criminal proceedings [6].

Special knowledge includes any knowledge and skills of objective nature obtained as a result of higher professional training, scientific activity, practical experience, which correspond to the modern scientific and practical level.

The Law of Ukraine «On Forensic Expertise» defines the concept of forensic expertise as a research based on specialized knowledge in the field of science, technology, art, craft, etc. of objects, phenomena and processes in order to give a conclusion on issues that are or will be the subject of litigation. The law stipulates that state-specialized institutions, including research institutes of forensic examinations, forensic and forensic and psychiatric establishments of the Ministry of Health of Ukraine [9], carry out judicial-expert activity by organizational form. But in addition to the general legal rules that apply to all forensic experts, forensic experts are also guided in their practical activity by the «Instruction on forensic examination», approved by the Decree of the Ministry of Health of Ukraine on January 17, 1995 No. 6 and agreed with The Supreme Court of Ukraine, the Prosecutor General's Office of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Although the relationship between the forensic service and the bodies of pre-trial investigation is determined generally by the criminal procedural legislation, in practical terms, their interaction differs in a large variety of forms and multilevel nature, which is further complicated by the existing significant contradictions between the divisiveness of the court. Order No. 6 of the Ministry of Health and new provisions of the CPC of Ukraine.

An analysis of the forensic history shows that it has evolved as a result of the accumulation of medical and forensic data. At the same time, the practice of involving doctors in investigative activities and

Висновки

forensic science were formed. It can be said that forensic medicine and forensic expertise were different independent systems of knowledge, one of which remained purely medical for a long time and the other purely forensic. In the early 20th century, these two trends merged, and as a result of their actual semantic association, a forensic expertise emerged, the activity of which is regulated, with the exception of legislative acts, regulations of the Ministry of Health, the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Justice. By the way, the Ministry of Justice of Ukraine is the Holder of the Register of Certified Forensic Experts, and the structural subdivision of the Ministry of Justice of Ukraine, which is entrusted with the functions of the holder of the Register, provides organizational and administrative support for forensic expert activities, incl. forensic. All three ministries also control the activities of forensic experts, which contradicts the provisions of the legislation of Ukraine on the independence of expert opinion.

Further research and discussion requires improving the legal regulation of forensic activity in Ukraine, as well as defining ways of introducing into national legislation foreign experience of functioning of similar services and managing them.

References

1. Від часів Університету св. Володимира до сьогодення: історія становлення та діяльності кафедри судової медицини Національного медичного універси-

тету імені О. О. Богомольця (1841–2011) / Б. В. Михайличенко, С. С. Бондар, В. А. Шевчук та ін.; за ред. Б. В. Михайличенка. Київ: Нац. мед. ун-т ім. О. О. Богомольця, 2012. 148 с.

2. Гусаченко Є. О. Історико-правові передумови використання спеціальних знань. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. №3. С. 243–253.

3. Дудич А. В. Поняття судового експерта як учасника кримінального провадження. *Наше право*. 2014. №6. С. 138–143.

4. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. *Народний комісаріат юстиції*. 4-е вид. Харків: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1922. 1058 с.

5. Іщенко А.В. Періодизація використання спеціальних знань у юридичній практиці на ранніх етапах слов'янської державності. *Науковий вісник Української академії внутрішніх справ*: наук.-теорет. журн. Київ, 1996. № 1. С. 58–64.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

7. Кримінально-процесуальний кодекс УСРР. Харків: Юрид. Вид-во Наркомюста УСРР, 1927. 123 с.

8. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: наказ Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 р. № 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.

9. Про судову експертизу: Закон України від 25 лютого 1994 року № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>

10. Романюк Б. В. Участь спеціаліста на стадії досудового слідства: навч. посіб. Київ: Аванпост-Прим, 2010. 303 с.

11. Уголовно-процесуальный кодекс УССР. Москва: Госюриздат, 1960. 155 с.

12. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.03.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

13. Юсупов В. В. Розвиток Українських судово-медичних закладів у першій половині ХХ століття. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. №3. С. 301–318.

References

1. Vid chasiv Universytetu sv. Volodymyra do sjoghodennja: istorija stanovlennja ta dijalnosti kafedry sudovoi medycyny Nacionalnogho medychnogho universytetu imeni O. O. Boghomoljca (1841–2011). B. V. Mykhajlychenko, S. S. Bondar, V. A. Shevchuk ta in. ; za red. B. V. Mykhajlychenka. Kyjiv : Nac. med. un-t im. O. O. Boghomoljca, 2012. 148 s.

2. Ghushachenko Je. O. Istoryko-pravovi peredumovy vykorystannja specialnykh znanj. Naukovyj visnyk Nacionalnoji akademiji vnutrishnikh sprav. 2015. №3. S. 243–253.

3. Dudych A. V. Ponjattja sudovogho eksperta jak uchasnyka kryminalnogho provadzhennja. *Nashe pravo*. 2014. № 6. S. 138–143.

4. Zbirnyk uzakonenj ta rozporjadzhenj robitnycho-seljansjkogho urjadu Ukrainy / Narodnyj komisariat

justycji. 4-e vyd. Kharkiv: Drukarnja UVO im. M. Frunze, 1922. 1058 s.

5. Ishhenko A.V. Periodyzacija vykorystannja specialnykh znanj u jurydychnij praktyci na rannikh etapakh slov'janskoji derzhavnosti. *Naukovyj visnyk Ukrajinskoji akademiji vnutrishnikh sprav*: nauk.-teoret. zhurn. Kyiv, 1996. № 1. S. 58–64.

6. Kryminalnyj procesualnyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13 kvitnja 2012. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

7. Kryminalno-procesualnyj kodeks USRR. Kharkiv: Juryd. Vyd-vo Narkomjusta USRR, 1927. 123 s.

8. Pro zatverdzhennja Instrukciji pro pryznachennja ta provedennja sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhenj ta Naukovo-metodychnykh rekomendacij z pytanj pidghotovky ta pryznachennja sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhenj: nakaz Ministerstva justycji Ukrainy vid 8 zhovtnja 1998 r. # 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.

9. Pro sudovu ekspertyzu: Zakon Ukrainy vid 25 ljutogho 1994 roku # 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.

10. Romanjuk B. V. Uchastj specialista na stadiji dosudovogho slidstva: navch. posib. Kyiv: Avanpost-Prym, 2010. 303 s.

11. Ugholovno-processualnyj kodeks USSR. Moskva: Ghosjuryzdat, 1960. 155 s.

12. Cyvilnyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.03.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

13. Jusupov V. V. Rozvytok Ukrajinsjkykh sudovo-medychnykh zakladiv u pershij polovyni KhKh stolittja. *Naukovyj visnyk Nacionalnoji akademiji vnutrishnikh sprav*. 2017. № 3. S. 301–318.

Володимир Марущак

завідувач кафедри державознавства і права

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

Катерина Бачинська

доцент кафедри державознавства та права

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

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОНОМІЦІ

Стаття розглядає функціонування стратегічного управління економіки у правовому полі в процесі розробки та прийняття управлінських рішень, що дає можливість надати йому ефективності в державному регулюванні ринкових відносин.

Ключові слова: економіка; стратегічне управління; право; управлінське рішення; державне управління; державні органи.

Volodymyr Marushchak

Head of State Studies and Law Chair,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Full Professor

Ekaterina Bachynskay

Associate Professor of State Studies and Law Chair,

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

LEGAL ASPECTS OF STRATEGIC MANAGEMENT IN THE ECONOMY

Article considers an operation of strategic control of economy in the legal field in the process of development and taking the management deciding, which enables to afford him efficiency in the government regulation market relations.

The purpose of this article is to reveal the content of the influence of law and strategic management on the regulation of the economy and to determine the strengthening of the role of strategic management in the regulation of economic processes. Strategic management in the field of legal regulation of economic activity – is the implementation of the main directions of state economic policy, its goals and objectives, the functions of the state in the socio-economic sphere through a deliberate process of management decisions in legal form through public administration in the economy. It is expressed in actions aimed at achieving maximum results, based on the strengths of public administration with the use of favorable conditions around and in the middle of it. These actions include providing operations with pragmatic and prognostic properties due to their conditionality from economic processes and internal potential of public administration bodies, aimed at avoiding negative situations and achieving positive consequences of their activities in the legal regulation of the economic sphere.

Strategic management in the field of legal regulation of economic relations – is the development and adoption of management decisions by public administration bodies on economic issues on the basis of legal norms and presented by them strategic predictable actions that have a definite end result.

Strategic management of management decisions includes: clear formation of tasks of the state body on regulation of economic relations; delineation of the boundaries of the legal act; identification of opportunities and availability of resources for the implementation of the legal act; determining the effectiveness of the established regulation in the legal act; determining the consequences of the implementation of the content of this decision in both economic and social spheres.

Key words: economy; strategic management; law; administrative decision; public administration; state bodies.

Постановка проблеми

Сучасні економічні процеси суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи до регулювання фінансово-економічної діяльності вичерпали себе, що веде до значних потрясінь соціально-економічного життя. Це в свою чергу потребує від держави заходів до стабілізації економіки. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підсилити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають право і стратегічне управління, що дають можливість вивести державне регулювання економічних процесів на якісно новий рівень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження даної проблематики в галузі права і державного управління на сьогодні представлено недостатньо широко. Теорія стратегічного управління в сфері економіки висвітлюється в працях В. Ребкало, О. Валевського, І. О. Шарова та інших. Втім сама проблема права і стратегічного управління та їх впливу на економічний розвиток залишається недостатньо дослідженою.

Мета

Метою даної статті є розкриття змісту впливу права і стратегічного управління на регулювання економіки.
© Марущак В. П., Бачинська К. В., 2021.

ки та визначення посилення ролі стратегічного управління в регулюванні економічних процесів.

Виклад
основного
матеріалу

Останні десятиліття в розвинених країнах пов'язані з розвитком стратегічного управління [1], яке є додатковою підставою для ефективного державного управління в сфері економічних відносин. Відносно

України можна стверджувати, що як системне явище воно не діє, але окремі його моменти існують в системі державного управління. Щоб оцінити його потенціал і можливості використання у розвитку економіки, необхідно звернутися до стратегічного управління як явища, оскільки воно не вписується в існуючі уявлення і дійсно виступає як нестандартна форма управлінської діяльності.

Стратегічне управління і економіка.

Процес стратегічного управління представляє собою ряд послідовно здійснюваних дій з боку державного органу в регулюванні економічного об'єкту, які включають в себе дослідження, збір інформації, проектування (розробку моделі), оцінку моделі, розробку альтернатив, вибір варіанту плану дій, організаційну підготовку реалізації варіанту моделі акту, виконання акту і контроль, коректировку дій державного органу по регулюванню економічної ситуації. Процес управління може бути автономним, коли вирішується проблема закритого типу, наприклад, правове регулювання оподаткування прибутку підприємства, або відкритим, коли взаємопов'язуються різні структури правового регулювання економічних відносин, наприклад, оподаткування і формування бюджету. Таким чином, процес стратегічного управління дає можливість уявити розроблене рішення у виді віртуальної реальності, формувати механізм оцінки кількісних і якісних джерел інформації, вихідних даних, результатів проміжного стану економічної ситуації і кінцевий результат діяльності державного органу в регулюванні економічних відносин, що дає можливість розробити оптимальне управлінське рішення.

Стратегічне управлінське рішення у економічній сфері:

- 1) детально формує завдання органів державного управління з економічних питань;
- 2) допомагає окреслити загальні межі управлінського рішення економічної ситуації;
- 3) дає можливість проаналізувати об'єкти економічного регулювання;
- 4) модулює використання ресурсів;
- 5) визначає ефективність управлінських дій.

Досягнення результатів означеного стратегічного управління розвитку економіки, зміни циклу розробки і прийняття рішення в процесі нормотворчої діяльності державних органів управління. Розробка і прийняття рішення на основі стратегічного управління передумовлює постановку питання про необхідність такого регулювання і розробку наукової концепції розробки проекту акту регулювання економічних відносин. Лише після цього може йти мова про розробку самого проекту рішення. Наукова концепція як стадія стратегічного управління органів управління повинна передумовити рішення, які увійдуть у його проект. Для цього необхідно окреслити проблему, яка повинна знайти своє відображення в рішенні, як її можна вирішити, який

організаційно-правовий механізм необхідно запровадити для ефективного управлінського рішення, хто конкретно буде виконувати і нести відповідальність за наслідки рішення. Розробка наукової концепції стратегічного рішення розвитку економіки дає змогу перейти до розробки його проекту, використовуючи накопичену базу і доповнюючи її компонентами, необхідними для якісного змісту. З цією метою проект необхідно перевірити на відповідність до нормативної бази, провести експертизу наукової концепції, а потім і самого проекту, скласти графік проходження проекту правового акту стратегічного управління, здійснити координацію різних ланок при розробці проекту. Такий підхід до розробки рішень органів державного управління, які мають стратегічну спрямованість, дозволив би підвищити якість управлінських рішень і більш професійно виконувати свою роботу.

Розробка і прийняття рішень державних органів вибирає в себе систематизацію дій, які повинні носити стабільний і передбачений характер за рахунок зусиль, спрямованих на те, щоб уникнути ситуацій, які гальмують діяльність самих органів, зменшують їх ефективність і негативно впливають на об'єкти економічного регулювання. Це означає, що державні органи при регулюванні економічних відносин повинні діяти в межах своєї компетенції, аналізувати стан об'єкту регулювання, розробляти правові акти так, щоб вони реально сприяли поліпшенню стану регулюючого об'єкту, тобто економічних відносин.

Стратегічне управління у сфері регулювання розвитку економіки слід розглядати як невід'ємну частину управлінського впливу. Мова йде про те, що рішення державних органів управління приймаються по головних напрямках регулювання економіки шляхом як конструювання внутрішньої структури рішення, так і тих дій, які здійснює в зв'язку з цим орган державного управління. Тому стратегічне управління має статично-динамічний характер, де статика – це рішення, сконструйоване на стратегічних засадах, а динаміка – це скоординовані управлінські дії державного органу чи їх сукупність. Таким чином, стратегічне управління являє собою кристалізовані дії державних органів через управлінські рішення, які формуються на стратегічних засадах.

Стратегічне управління в розвитку економіки дає можливість встановлювати тривалі зв'язки між державними органами і об'єктом регулювання економічних відносин. Кожний етап реалізації управлінського рішення передбачає злічення передбачуваних наслідків і фактичного стану речей. Такий взаємозв'язок дає можливість вносити корективи в залежності від об'єктивного ходу розвитку економіки. Ці корективи пов'язані з виконанням дій, котрі можуть гальмувати негативні тенденції економічного розвитку. Досягається це шляхом зміни акцентів у реалізації самого рішення і за рахунок залучення додаткових ресурсів. Крім того, стратегічне управління дає можливість більш плідної роботи з виконавцями. Вже саме управлінське рішення, побудоване на стратегічних засадах, висвітлює необхідність тих характеристик, які мають бути у виконавців для ефективної реалізації прийнятого рішення. Все це дає можливість у процесі реалізації стратегічних напрямків окреслити основні цінності, кінцеві результати, виробити оптимальний вплив на об'єкт, що

регулюється. Це підвищує ефективність прийнятого рішення на стадії його реалізації з боку державних органів і знижує неясність прийнятих рішень.

Розробка і прийняття управлінських рішень на основі стратегічних засад дає можливість бачити поетапну його розробку і як вирішуються питання від задуму до реалізації. Такий підхід дає можливість переконати опонентів, що кроки, закладені в рішенні правильні, оптимальні і ефективні. Це суттєво знижує опір з боку тих, хто супротивиться змінам і бажає залишатися в межах існуючого економічного простору. До того ж стратегія управлінського рішення знижує суперечності між різними органами, оскільки воно опирається на компетенцію кожного органу і дає можливість пов'язати їх дії так, щоб націлити на кінцевий результат. Стратегічне управління дозволяє поліпшити якість роботи державного органу, оскільки планові процедури зменшують ймовірність помилки, розширюють інформаційну базу при прийнятті рішення, дають можливість пов'язати цілі, задачі з ресурсними можливостями, поставити виконання рішення на реальну основу, передбачити можливість виникнення нештатних ситуацій, застосування засобів по ліквідації негативних явищ, прогнозувати наслідки прийнятого управлінського рішення.

Право і стратегічне управління.

Стратегічне управління у сфері правового регулювання економічною діяльністю – це реалізація основних напрямків державної економічної політики, її цілей і завдань, функцій держави в соціально-економічній сфері шляхом проміркованого процесу прийняття управлінських рішень в правовій формі через діяльність органів державного управління у сфері економіки. Воно висловлюється в діях, спрямованих на досягнення максимальних результатів, виходячи із сильних сторін органів державного управління з використанням сприятливих умов навколо і в середині його. Ці дії включають у себе надання операціям властивостей прагматичного і прогностичного характеру за рахунок їх обумовленості від економічних процесів і внутрішнього потенціалу органів державного управління, націлених на те, щоб уникнути ситуацій негативного характеру і добитися позитивних наслідків своєї діяльності в правовому регулюванні економічної сфери. Тому воно об'єднує цілі органу державного управління, його політику і дії в єдине ціле, на підставі і в межах правового регулювання. Стратегічне управління у сфері правового регулювання не слід сприймати тільки як розробку і реалізацію стратегічного плану. Мається на увазі, що рішення органів державного управління, які приймаються по основним напрямкам правового регулювання економіки, формуються на основі правових норм і уявляють з їх боку стратегічні дії [2].

Суттєва відмінність стратегічного управління від інших форм управління полягає в тому, що воно не тільки спрямовано на досягнення кількісних показників, на розробку прогностичного стану об'єкту регулювання, на створення програм розвитку об'єкта регулювання, програмування розвитку економічних відносин, а на формування дій суб'єктів державного управління шляхом їх формалізації, як правило, за допомогою нормативних актів, використовуючи системоутворюючі правові основи. Стосовно до економічної сфери правове регулювання на основі стратегічного управління уяв-

ляє таку діяльність державних органів, яка виходячи із їх внутрішньої структури і наданої компетенції була б в змозі використати сильні свої сторони для прийняття проміркованих, ефективних і адекватних рішень з економічних питань в правовій формі.

Розробка і прийняття правових актів державних органів з економічних питань вбирає в себе систематизацію дій, які повинні носити сталий і передбачений характер за рахунок зусиль, спрямованих на те, щоб уникнути ситуацій, які гальмують діяльність самих органів, зменшують їх ефективність і негативно впливають на об'єкти економічного регулювання. Це означає, що державні органи при регулюванні економічних відносин повинні діяти в межах своєї компетенції, аналізувати стан об'єкту регулювання, розробляти правові акти так, щоб вони реально сприяли поліпшенню стану регулюючого об'єкту, тобто економічних відносин.

Стратегічне управління пов'язано з проміркованими діями державних органів, котрі спрямовані на прийняття рішень і здійснення таких дій, які об'єднують у собі економічну політику держави, а також опираються на реальність існуючих економічних відносин. Виходячи з цього прийняття управлінського рішення правового характеру включає в себе:

- 1) чітке формування завдань державного органу по регулюванню економічних відносин;
- 2) окреслення кордонів розроблюваного та прийнятого правового акту;
- 3) виявлення можливостей і наявності ресурсів для реалізації правового акту;
- 4) визначення ефективності закладеного регулювання в правовому акті;
- 5) визначення наслідків реалізації змісту означеного рішення як в економічній так і соціальній сфері [3].

Використання стратегічного управління у правовому регулюванні економічних відносин пов'язано з внутрішніми його властивостями які включають у себе процес, організацію і структуру стратегічного управління.

Процес стратегічного управління при регулюванні економічних відносин державними органами може мати рацію коли діє ефективна система самої організації. Побудова організаційної системи залежить від стану суб'єкта регулювання, його потенціалу, тих ресурсів якими він розпоряджається. Вибір підходу до організації стратегічного управління залежить від досвіду державного органу в розробці і прийнятті стратегічних рішень, а також тих ресурсів, якими він реально розпоряджається. Наявність досвіду зі стратегічного управління дозволяє більш ефективно використати сильні сторони організації при розробці та прийнятті рішення, оскільки може впевненіше опиратися на внутрішню структуру і вести розробку рішення знизу вверх. Наявність внутрішньої структури дозволяє активно залучати співробітників для виконання поставленої мети, бо при реалізації прийнятого рішення вони в значній мірі будуть втягнені в його виконання і повинні будуть співпрацювати з тими суб'єктами, яким безпосередньо будуть адресовані правові акти. Активний підхід припускає участь значної частини співробітників державного органу в розробці економічних рішень, що дозволяє знімати тенденційність у прийнятті рішення, і дає можливість забезпечити більш якісне виявлення проблем, аргументації їх вирішення та розробку стратегії.

Відсутність досвіду організації стратегічного управління є підставою до використання іншого варіанту організації стратегічного управління, коли економічне рішення приймається керівництвом при залученні зовнішніх сил. Не тільки відсутність досвіду стратегічного управління, але й слабка внутрішня структура органу, недостатня компетенція його співробітників, а тому і невпевненість в своїх розробках, діях, наслідках веде до залучення професіоналів у цій сфері. Спеціалізовані професійні організації з стратегічного управління в змозі ефективно вирішувати поставлені проблеми і компенсувати недоліки самого процесу стратегічного управління. Разом з тим робота фахівців коштує більше ніж робота своїх фахівців, тому для таких кроків необхідно мати відповідне матеріальне забезпечення.

В організації стратегічного управління може бути і третій варіант, коли для розробки особливо складного рішення з економічних питань залучаються і співробітники державного органу, і фахівці. Такий системний підхід є найбільш ефективним, хоча має свої недоліки – як протистояння груп робітників, уповільнення процесу стратегічного управління. Але ці недоліки можуть компенсуватися іншими організаційно – правовими заходами.

Таким чином організація стратегічного управління по прийняттю рішень з економічних питань може здійснюватися знизу – вгору, зверху вниз [4] та системно. Організація знизу вгору починається з дослідження зовнішнього середовища кожним підрозділом державного органу. Такі дії дають можливість накопичити базу даних про стан, який відбувається в економічних процесах і визначитися з цілями та завданнями державного регулювання економіки. Дані від підрозділів поступають до центру, який їх використовує для первісної розробки економічного рішення. Така організація процесу передбачає можливість оцінки первісного розробленого рішення та плану дій як з боку внутрішніх підрозділів державного органу так і з боку інших державних і недержавних органів, які можуть давати експертні оцінки та консультації. Проведений збір коментарів та пропозицій по запропонованому управлінському рішенням враховується керівництвом державного органу при кінцевому варіанті прийнятого стратегічного рішення.

Організація стратегічного управління зверху вниз передбачає побудову економічного рішення по замовленню на основі контракту з іншими державними або недержавними організаціями. Проект одержаний від них оцінюється не тільки самим керівництвом, а також запускається у внутрішню структуру державного органу з метою збору коментарів, зауважень, пропозицій по запропонованому управлінському рішенням. Після цього керівництво формує кінцевий варіант стратегічного рішення.

Стратегія залежить від структури і навпаки. Стратегія впливає на структуру [5], оскільки дозволяє розподілити компетенцію органів у сфері економічного регулювання та встановити оптимальні зв'язки як між органами державного управління так і між ними та суб'єктами господарської діяльності. В той же час структура обумовлює стратегічні дії державного органу, обмежує його можливості в регулюванні економічних явищ, спонукає його до пошуку зв'язків з іншими суб'єктами економічного регулювання для досягнення стратегічної мети. Сама по собі структура веде до спеціалізації діяльності

державного органу управління, що відбивається на його функціях економічного регулювання ринкових відносин, та інтеграції своїх зв'язків і діяльності.

Структура, яка відображає функціональний характер діяльності, в змозі використати потенціал найбільш досвідчених фахівців зі структури державного органу, як фактор впливу на службовий персонал. Для реалізації стратегічного рішення орган державного управління може створити у себе функціонально спрямовану структуру для рішення економічної проблеми, а інші структури можуть бути їй функціонально підпорядковані. Це сприяє відтворенню умов для накопичення досвіду, централізації інтелектуальних та організаційних ресурсів, що створює передумови для прийняття кваліфікованого правового управлінського рішення по регулюванню економічної ситуації. Достоїнством функціонального підходу в організації стратегічного управління треба визначити те, що це дозволяє за рахунок спеціалізації об'єднати внутрішній потенціал державного органу в єдиний кулак і спрямувати сили на вузькій ділянці з тим, щоб здійснити прорив в економічному регулюванні при мінімальних витратах і, таким чином, наситити управлінське рішення якістю професійної діяльності.

Стратегічне управління обумовлює структурну переорієнтацію діяльності внутрішньої структури державного органу в залежності від стратегії економічного регулювання. Це сприяє підвищенню запропонованого управлінського рішення, бо встановлюється прямий зв'язок між діяльністю самого органу та кінцевим результатом в регулюванні відносин суб'єктів економічного циклу. У даному випадку складається залежність між діяльністю внутрішньої структури державного органу, результатом його роботи та якістю прийнятого рішення. Все це зменшує ступінь ймовірності в діях органу управління і персоніфікує його відповідальність.

Висновки

1. Стратегічне управління у сфері правового регулювання економічних відносин – це розробка і прийняття управлінських рішень органами державного управління з економічних питань на основі правових норм і уявляються з їх боку стратегічні передбачувані дії, які мають визначений кінцевий результат.

2. Стратегічне управління управлінського рішення включає в себе: чітке формування завдань державного органу по регулюванню економічних відносин; окреслення кордонів розроблюваного та прийнятого правового акту; виявлення можливостей і наявності ресурсів для реалізації правового акту; визначення ефективності закладеного регулювання в правовому акті; визначення наслідків реалізації змісту означеного рішення як в економічній так і соціальній сфері.

Література.

1. Владимир Марущак. Государственное управление, экономика, цены. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015. С. 3–4.
2. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системный подход в организации государственного управления. Київ. 1998. 88 с.
3. Підготовка законів і управління нормотворчістю в країнах центральної та східної Європи. Київ. 1998. 29 с.
4. Эффективность государственного управления. Москва. 1998. 679 с.
5. Эффективность государственного управления. Москва. 1998. 686 с.

References.

1. Vladymyr Marushchak. Hosudarstvennoe upravlenye, ekonomyka, tseny. LAP LAMBERT Academie Publishing, 2015. S. 3–4.
2. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia. Kyiv. 1998. 88 s.
3. Pidhotovka zakoniv i upravlinnia normotvorchistiu v krainakh tsentralnoi ta skhidnoi Yevropy. Kyiv. 1998. 29 s.
4. Effektyvnost hosudarstvennoho upravleniya. Moskva. 1998. 679 s.
5. Effektyvnost hosudarstvennoho upravleniya. Moskva. 1998. 686 s.

Юлана Рак

аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби

НАДУ при Президентіві України

ORCID ID: 0000-0001-8415-969X

КОНФЛІКТИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИДИ

У статті розглянуто теоретичні засади поняття «конфлікт», типологія конфліктів, феномен конфліктної взаємодії у публічному управлінні та причини виникнення конфліктів в державних установах. Конфліктні ситуації у галузі публічного управління можуть бути початком різних криз, а особливо криз суспільного розвитку. Публічне управління, як система врегулювання конфліктних і кризових ситуацій суспільного розвитку та виходу з них, створює основу стабільності політичного, економічного та соціального характеру, саме тому зараз необхідно детально вивчати питання та особливості протікання конфліктів саме у сфері публічного управління. Це свідчить про те, що в процесі формування нової для України політичної системи проблема конфлікту потребує як наукового осмислення, так і вивчення типології конфліктної взаємодії. Тому і маємо, що загальний підхід щодо питань типології, визначення конфліктних ситуацій у публічному управлінні не завжди дає змогу здійснити якісний аналіз особливостей окремого конфлікту з метою його конструктивного розв'язання.

Ключові слова: конфлікт; публічне управління; управлінська діяльність; типи конфліктів; причини конфліктів; конфліктна взаємодія; державна служба.

Yulana Rak

PhD student of the Department of Public Administration and Public Service,

NAPA under the President of Ukraine

ORCID ID: 0000-0001-8415-969X

CONFLICTS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE: FEATURES AND TYPES

Nowadays, the problem of conflict has become quite relevant and covers more than one scientific field. The study of the phenomenology of conflict extends to the broad field of research in psychology, sociology, political science, history, military sciences, pedagogy, philosophy, and public administration as well. Today's stage of development of society in Ukraine is accompanied by a large number of conflicts between the executive and legislative branches, parties and movements, individual political leaders, factions in the Verkhovna Rada of Ukraine, the President's Office and the government, between central and local authorities, between public authorities and authorities, and necessarily between the government and the population of the country. In the process of forming a new system of public administration for Ukraine, the problem of conflict interaction requires a deep theoretical understanding and solution of a number of extremely important issues. The article considers the theoretical foundations of the concept of conflict, the typology of conflicts, the phenomenon of conflict interaction in public administration and the causes of conflicts in public institutions. Conflicts in the field of public administration can be the beginning of various crises, especially crises of social development. Public administration, as a system for resolving conflict and crisis situations of social development and overcoming them, creates the basis for political, economic and social stability, which is why it is now necessary to study in detail the issues and peculiarities of conflict in public administration. This indicates that in the process of forming a new political system for Ukraine, the problem of conflict requires both scientific understanding and study of the typology of conflict interaction. Therefore, we have that the general approach to the issues of typology, definition, conflict situations in public administration does not always allow for a qualitative analysis of the specifics of a particular conflict in order to resolve it constructively. Thus, based on the analysis and study of theoretical materials, we see the state of modern research on conflict in public administration is still far from complete, domestic and foreign researchers are considering certain aspects of conflict in public administration. This gives grounds to conclude that the theoretical and practical foundations of conflict interaction in public administration require further scientific and practical study and research, especially today, when the civil service is in the process of transformation and change.

Key words: conflict; public administration; management; types of conflicts; causes of conflicts; conflict interaction; civil service.

Постановка проблеми

Суспільство є неоднорідним, бо воно складається з багатьох особистостей зі своїми поглядами, цінностями, принципами, світоглядом, потребами. А саме тому у всіх сферах людського життя та суспільних відносинах існує таке соціальне явище, як конфлікт, що виникає внаслідок опору тиску і панування однієї сили над іншою. А отже, основною причиною конфліктів стають питання панування

і підпорядкування, відносини влади, нерівність різних груп у соціальній структурі суспільства тощо. Оскільки феномен нерівності існує в будь-якому суспільстві, то і конфлікт є неминучим супутником взаємодії будь-яких соціальних груп людей.

В наші дні сьогодні проблема конфлікту стала досить актуальною та охоплює не єдине наукове спря-

мування. Вивчення феноменології конфлікту сягає широкої галузі досліджень психології, соціології, політології, історії, військових наук, педагогіки, філософії, і публічного управління також. Сьогоднішній етап розвитку суспільства в Україні супроводжується великою кількістю конфліктів між виконавчою та законодавчою владою, партіями й рухами, окремими політичними лідерами, фракціями у Верховній Раді України, Апаратом Президента й апаратом уряду, між центральною і місцевою владою, між органами публічної влади та владою, ну й обов'язково між владою та населенням країни. У процесі формування нової для України системи публічного управління проблема конфліктної взаємодії потребує глибокого теоретичного осмислення й вирішення низки надзвичайно важливих питань.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Вивчення конфліктної взаємодії здійснюється як зарубіжними, так і вітчизняними науковцями. Маючи широкий спектр особливостей, питання конфлікту широко висвітлюється в науковій літературі: з психології,

соціології, конфліктології, політології, менеджменту у працях вітчизняних та зарубіжних авторів (Г. Андреева, О. Анцупов, І. Гришина, О. Громова, Л. Ємельяненко, Є. Жариков, Л. Карамушка, Г. Сагач, Е. Уткін, С. Фролов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Бандурка, С. Дубенко, В. Князев, В. Луговий, В. Майборода, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Пірен, В. Тронь, С. Хаджирадєва, В. Цветков, О. Шегда, І. Бекешкіна, О. Здравомислов, В. Лозниця, М. Маскон, Г. Осовська, Ф. Тейлор та інші) [1; 2].

Мета

Дослідження теоретичних засад поняття конфлікт, типології та виникнення конфліктів в публічному управлінні в Україні.

Виклад
основного
матеріалу

Державні установи, в яких працюють тисячі людей, щодня стикаються з найрізноманітнішими проблемними ситуаціями, пов'язаними з «людським фактором», до них можна віднести як окремі випадкові неприємні

ситуації, так і намічені негативні тенденції. У більшості випадків причинами їх виникнення є відмінності працівників установ за віком, освітою, стажем роботи, професійним та життєвим досвідом, розходженнями в їх посадових функціях та обов'язках, цілях та завданнях, а також різноманітність особистих якостей, цінностей, установок, інтересів, поглядів на проблеми, що виникають у процесі роботи. В результаті всіх цих відмінностей зростає ймовірність виникнення конфліктних ситуацій і конфліктів. Мова йде не лише про індивідуальні випадки, що можуть зумовлюватися суб'єктивними причинами, а про виявлені тенденції до повторюваності подібних випадків, що потребують аналізу і втручання [3]. Саме тому конфлікти, що виникають у сфері публічного управління, безпосередньо впливають не лише на службовців і на якість виконання ними професійних обов'язків, а й опосередковано на суспільство, громадян.

Конфлікти супроводжують людство протягом усієї історії існування (конфлікти з природою, між родами та племенами, між бідними та багатими, між різними політичними силами, державами, у колективах, сім'ях та ін.), а тому чимало філософів, соціологів та психологів

прагнули з'ясувати причини виникнення даного явища та визначити можливі шляхи його попередження, подолання або уникнення. Термін «конфлікт» походить від «лат. conflictus, conflictio», що у буквальному розумінні слова означає «зіткнення», боротьбу протилежних поглядів [4].

Зазвичай зміст поняття «конфлікт» розкривають через такі значення:

- 1) стан відкритої, часто затяжної боротьби; битва або війна;
- 2) стан дисгармонії у стосунках між людьми, ідеями чи інтересами; зіткнення протилежностей;
- 3) психічна боротьба, яка виникає як результат одночасного функціонування взаємно виключних імпульсів, бажань або тенденцій;
- 4) протистояння характерів або сил у літературному [5].

Необхідно відзначити, що сьогодні серед дослідників немає єдності в розумінні природи конфлікту як соціального явища: одні вважають, що конфлікт – норма в соціальному житті, «безконфліктне суспільство таке ж немислиме як суха вода», «якщо в житті немає конфліктів, перевірте, чи є у Вас пульс»; інші автори говорять про те, що конфлікт – небезпечна хвороба, соціальна патологія і від неї раз і назавжди потрібно позбутися, попереду – суспільство без конфліктів. Але ми пам'ятаймо, що ще здавна конфлікт вважався неминучим явищем в історії людського суспільства і стимулом соціального розвитку, в основі якого лежить боротьба за владу, престиж, авторитет.

Через те, що сьогодні існує багато різних теоретико-методологічних підходів до аналізу сутності та змістовного трактування даного явища, розглянемо визначення поняття «конфлікт», наданих вітчизняними і зарубіжними дослідниками.

1. А. Я. Анцупов і А. І. Шипілов: конфлікт – це найбільш деструктивний спосіб розвитку і завершення протиріч, що виникають в процесі соціальної взаємодії, а також боротьба підструктур особистості [6].

2. І. В. Ващенко та С. П. Пренко: конфлікт – як вияв неузгодженості інтересів, незгоди між двома або більшою кількістю сторін (особистостями чи групами), коли кожна сторона намагається зробити так, щоб була прийнята саме її позиція або цілі, спробу завадити зробити те саме іншій стороні, хворобу спілкування (нечесна, несправедлива, незрозуміла гра); серйозне розходження, гостру суперечку [7].

3. В. Друзь, А. Бандурка: конфлікт – протистояння – опозиція – зіткнення індексно протилежних цілей, інтересів, мотивів, позицій, думок, задумів, критеріїв або ж концепцій суб'єктів в опонентів у процесі спілкування – комунікації [8].

4. Б. Хасан, Дж. Тернер: конфлікт – це така характеристика взаємодії, у якій не можуть співіснувати в незмінному вигляді дії, які взаємодетермінують і взаємозаміняють один одного, вимагаючи для цього спеціальної організації. Водночас будь-який конфлікт повинен актуалізувати суперечності, тобто втілені у взаємодії цінності, настанови, мотиви. [9].

5. Г. Ложкін та Н. Пов'якль: конфлікт – це зіткнення різноспрямованих сил (цінностей, інтересів, поглядів, цілей, позицій) суб'єктів – сторін взаємодії, наголошуючи на тому, що поняття різноспрямованості ширше за розуміння протилежності спрямованості, що дає

можливість зняти обмеження розуміння проблеми та усунути елементи антагонізму [6].

6. В. Тимофіїв: конфлікт – це стосунки між суб'єктами соціальної взаємодії, що характеризуються їх протистоянням на основі протилежно спрямованих мотивів (потреб, інтересів, цілей, ідеалів, переконань) або суджень (думок, поглядів, оцінок), а з іншого – як процес розвитку взаємодії суб'єктів від конфронтації до комунікації [10].

7. К. Костантіно і К. Мерчант: конфлікт – це висловлення незадоволення та незгоди під час взаємодії сторін, конфлікт є процесом, а не результатом [11].

Отже, наведенні визначення поняття конфлікт, дозволяють виявити певну спільну рису навіть за відмінності трактування, так, у п'ятих із наведених вище визначень конфлікт – це взаємодія, а у двох – протистояння, неузгодженість, тому ми можемо зробити висновок про те, що наявність взаємодії – це характеристика конфлікту.

Конфліктна взаємодія як компонент професійної діяльності працівників публічної влади ґрунтується на працях дослідників: О. Бандурки, І. Ващенко, Н. Довгань, Г. Ложкіна, В. Радченко, Н. Федчун, С. Хаджираєва та багатьох інших авторів [1].

Також хочемо зауважити, що окрім розуміння того, що конфлікт це негативне явище, ознака неефективної діяльності організації, поганого управління, яке бажано уникати, поширеною стає й інша сучасна точка зору, яка полягає в тому, що навіть в організаціях з ефективним управлінням деякі конфлікти не тільки можливі, але навіть можуть бути й корисними. Це так звані конструктивні конфлікти, в основі яких лежать розбіжності щодо вирішення принципових проблем організації, що можуть попереджувати застій та стимулюють розвиток колективу до нових цілей; як правило вони сприяють формуванню нових форм взаємодії і цінностей [3].

Отже, важливість конфлікту в сфері публічного управління полягає в тому, щоб сигналізувати владі та суспільству щодо наявних суперечностей і розбіжностей, а також сприяти пошуку нових можливостей, які оновлюють саму систему державного управління, виокремлюючи старе і віджиле і, тим самим, забезпечуючи механізм розвитку та адаптації до нових умов, що змінилися.

Як правило, кожен керівник намагається будь-яким чином уникнути конфліктної ситуації у своєму колективі. І це зрозуміло, оскільки в свідомості людей конфлікт призводить до погіршення взаємостосунків, втрати взаєморозуміння та довіри, зниження працездатності та ін. [12].

Отже, ми бачимо, що сучасна конфліктологія трактує конфлікт як феномен суспільства, якому властиві як позитивні, так і негативні функції, що є проявом присутніх в суспільних системах суперечностей та несумісних інтересів різних соціальних груп, які є результатом розвитку взаємодії між окремими його частинами.

Глибокий та різноплановий аналіз теоретичних основ конфлікту надає можливість комплексного вивчення передумов, причин і шляхів подолання конфліктної взаємодії в публічному управлінні. Однак загальний підхід щодо проблем розв'язання конфліктів у публічному управлінні не завжди дає змогу здійснити якісний аналіз особливостей окремого конфлікту з метою його конструктивного розв'язання.

Передумови виникнення конфліктів включають у себе загальний контекст ситуації, наявність у цьому контексті факторів, що утруднюють або полегшують гостроту протистояння конфліктуючих сторін [13].

Передумови виникнення конфлікту:

1) наявність ситуації, що сприймається учасниками як неприйнятна для них, тобто конфліктна;

2) неподільність об'єкта конфлікту, через що вирішення однією стороною своїх проблем стає можливим лише за рахунок іншої сторони.

Найпоширенішою передумовою виникнення конфлікту є фактор відносин, що формуються між працівниками органу влади чи установи, в повсякденному спілкуванні. Характер же відносин під час виконання професійних завдань формується під впливом особливостей самої діяльності.

Розглядаючи головні ознаки конфлікту як соціального явища, дослідники виокремлюють:

1) усвідомлення сторонами протилежної спрямованості інтересів, мотивів і суджень сторін;

2) відкрите або приховане протистояння сторін, завдання ними взаємних збитків;

3) психологічна напруженість, наявність негативних емоцій стосовно іншої сторони;

4) втягування учасників у конфліктну взаємодію, що ускладнює її припинення [14].

Поведінка державного службовця в конкретній конфліктній ситуації може виявлятися принаймні у трьох напрямках [15]:

- як реакція на перепону досягненню основних цілей трудової діяльності;
- як реакція на перепону досягненню особистих цілей у спільній діяльності;
- як реакція на поведінку, що не відповідає прийнятним нормам відносин службовців у сумісній професійній діяльності.

Питання типології конфліктів, одна з найбільш дискусійних проблем серед сучасних теоретиків конфлікту, адже конфлікт є настільки різноманітним у своїх формах та проявах, що виокремити якийсь один критерій типології надзвичайно важко. Тому автори, виходячи з різних підходів до вивчення конфлікту, по-різному вирішують і саму проблему типології.

Найбільш широко використовується аналітично-описовий підхід до типології конфліктів. Метою такого підходу є логічне визначення і в міру вичерпне порівняння різних типів конфліктів згідно якогось, прийнятого автором, критерію. Найчастіше це поділ суб'єктивний, здійснений через визначення учасників конфлікту (індивіди, суспільні ролі, що вони виконують, соціальні групи тощо) [16]. Наприклад, П. Сорос поділяв суспільні конфлікти на два головних типи: інтерперсональні (міжособистісні) і міжгрупові. Серед останніх він називає близько двадцяти типів конфліктів, в тому числі конфлікти проміж державами, народами, епохами, расами, кастами, кланами, родинами та ін. [17]. Розглянемо найбільш поширені типології конфліктів які існують.

1. За сферами прояву: соціально-політичні, виробничо-економічні, ідеологічні, соціально-психологічні, родинно-побутові.

2. За масштабами, тривалості й напруженості: глобальні, загальні та локальні, парціальні; бурхливі, швидкоплинні, короткочасні; гострі, тривалі, затяж-

ні; слабо виражені й уповільнені; слабо виражені й швидкоплинні.

3. Щодо суб'єктів конфліктної взаємодії: внутрішньоособистісні, міжособистісні; між особистісно-групові, між групові.

4. За предметом конфлікту: реальні (предметні), нереальні (безпредметні).

5. За джерелами та причинами виникнення: об'єктивні й суб'єктивні, організаційні, емоційні та соціально-трудова, ділові та особистісні.

6. За комунікативною спрямованістю: горизонтальні, вертикальні, змішані.

7. За наслідками: позитивні й негативні; конструктивні та деструктивні; творчі й руйнівні.

8. За формами і ступенем зіткнення: відкриті й приховані; спонтанні, ініціативні і спровоковані; неминучі, вимушені, недоцільні.

9. За способами і масштабами врегулювання: антагоністичні й компромісні; повністю або частково дозволяються, призводять до згоди й співпраці.

Отже, ми бачимо, що типологія конфліктів залежить від наявності різноманітних причин конфліктів в суспільному житті та тих критеріїв, які беруться за основу.

Конфлікти, які розгортаються в організаціях, характеризуються об'єктивно-суб'єктивною природою виникнення: з одного боку, вони зумовлюються зовнішніми, об'єктивними факторами (соціально-політичною та економічною ситуацією в суспільстві, станом розвитку та матеріально-технічного забезпечення галузі, особливостями функціонування конкретної організації тощо), а з іншого – внутрішніми, суб'єктивними факторами (психологічними характеристиками учасників конфлікту, їхніми потребами, інтересами, мірою значущості для них конфліктної ситуації, особливостями характеру тощо).

Розглядаючи конфлікти на державній службі, можна виділити конфлікти на макро-, мезо- і мікрорівнях: на макрорівні це конфлікти між державними органами, на мезорівні – конфлікти між структурними підрозділами одного органу. На мікрорівні конфлікти виникають між співробітниками структурного підрозділу, а також відносимо внутрішньо і особистісний конфлікт [18; 19]. Загалом, можна говорити, що конфлікти у сфері публічного управління представлені конфліктами між різними ланками управлінського апарату, обумовлені серйозною функціональною роздробленістю системи державного управління, і конфліктами між органами державного управління і населенням.

Науковці пропонують велику кількість ознак виокремлення та типології конфліктів, однак більшість із них важко використати для сфери публічного управління, тому ми спробували узагальнити типи конфліктів в публічному управлінні, що наведено у табл. 1 «Типологія конфліктів у публічному управлінні».

Практичне значення типології конфліктів у сфері публічного управління полягає в забезпеченні можливості як більш глибокого якісного і оперативного аналізу, так і ефективного управління конфліктами з урахуванням специфіки їх вирішення в управлінській сфері.

Найчастіше в системі державного управління відбуваються міжособистісні, внутрішньо- та міжгрупові конфлікти. Конфлікт у державному управлінні практично завжди є видимим, оскільки він має певні зовнішні

прояви: високий рівень напруженості в колективі; зниження працездатності.

На основі типології можна виділити причини саме конфліктної взаємодії. Конфліктна взаємодія – це процес взаємних негативних впливів індивідів, груп, рухів, партій, етносів, країн один на одного, в процесі яких стикаються між собою інтереси, цілі, устремління, ціннісні орієнтації змагаються суб'єктів конфлікту.

Існує багато причин виникнення конфліктної взаємодії в публічному управлінні. Найкраще на наш погляд вони розкриті у працях Т. Карлова та Н. Довгань, які виокремлюють:

- зіткнення інтересів службовців, які тісно співпрацюють і вирішують багато проблем. Це можна означити як природне зіткнення значущих матеріальних і духовних інтересів людей у процесі їхньої життєдіяльності;
- відносно стійкі стереотипи міжособистісних і міжгрупових відносин суб'єктів публічного управління;
- нерівномірну завантаженість різних підрозділів і окремих співробітників;
- протиріччя між бюрократичними правилами системи управління і потребою до свободи дій і самовираження суб'єктів управління;
- прогалини в нормативних документах, що регулюють порядок публічного управління: нечіткий розподіл функцій між різними посадовими особами дублювання функцій, паралелізм у роботі, слабка розробленість правових та інших нормативних процедур вирішення соціальних суперечностей; порушення конституційного обов'язку забезпечення прав та свобод людини; зловживання повноваженнями; ненормований робочий день або ж жорсткий регламент режиму праці; невідповідність спеціаліста та інше;
- недосконалість кадрової політики: крайнощі кадрової політики в підрозділах (повна заміна фахівців-практиків дипломованими фахівцями або, навпаки, приниження ролі чи навіть ігнорування фахівців з дипломами); намагання працівника обійняти вищу посаду та обмеженість можливостей задовольнити його прагнення безпосередньо у своєму відділі, департаменті; правова закріпленість за посадою або місцем працівника з низьким рівнем ділових якостей за наявності справді кращої кандидатури та неможливість для керівника здійснити заміну; тощо;
- різний ступінь зацікавленості суб'єктів під час взаємодії на кожному етапі професійної діяльності [1; 20].

Висновки

Отже, на основі аналізу та вивчення теоретичних матеріалів, ми бачимо стан сучасного дослідження конфлікту у публічному управлінні ще далекий від завершення, вітчизняні і зарубіжні дослідники, розглядають окремі аспекти конфліктів у державному управлінні. Це дає підстави для висновку, що теоретичні й практичні основи конфліктної взаємодії у публічному управлінні, потребують подальшого науково-практичного вивчення та дослідження, особливо сьогоденні, коли державна служба знаходиться в процесі трансформації та змін.

Поняття конфлікту є багатограним, в його суті є взаємодія, в основі якої лежить несумісність цілей,

«Типологія конфліктів у публічному управлінні»

Умови або причини виникнення	Типи конфліктів у публічному управлінні	Умови, причини виникнення конфліктів
Соціально-психологічні чинники	конфлікт «очікування»	розходження з уявленням щодо умов праці, поведінки керівника/колективу, заробітної плати, функцій та ін.
	конфлікт інтересів, цілей	суперечності щодо цілей, способів виконання завдання, спрямування на перерозподіл влади, інтересів, ресурсів, умов та інше
	особистісні та міжособистісні конфлікти	через індивідуальні особливості членів колективу, незадовільні комунікації між працівниками, керівником і колективом; порушення правових чи етичних норм; дублювання функцій; жорсткий контроль, неадекватне спілкування та ін.
	конфлікти формальної й неформальної структури	пов'язані з соціально-психологічною системою відносин у колективі, протилежністю інтересів, цінностей, цілей між групами, амбіції лідерів та ін.
	конфлікт «керівник-підлеглий»	протиріччя між функціями, між обов'язками і правами, між функціями та засобами їх виконання, невідповідність спеціаліста до конкретної управлінської діяльності, прийняття необґрунтованих, неоптимальних помилкових рішень, низький авторитет конкретного управлінця серед підлеглих та ін.
Особливості професійної діяльності	конфлікт «структур»	проблеми організаційної структури, нечітке розмежування прав і обов'язків, дублювання функцій, повноважень, посад, органів неузгодженість дій керівників функціональних підрозділів та ін.
	конфлікт інформації	брак, достовірність, неповнота наданої інформації, її розмитість, порушення строків та ін.
	посадовий конфлікти	суперечності між правами та обов'язками, юридичними і фактичними діями та ін.
	конфлікти між органами влади	конфлікт інтересів, дублювання функцій чи повноважень, договірних зобов'язань; боротьба за ресурси, сфери впливу та ін.
	конфлікт «політичної ситуації»	залежність органів публічної влади від політичної ситуації, виконання наказів «з гори» та ін.
Зовнішні чинники	конфлікт ресурсів	через обмеженість будь-яких ресурсів або неправомірне користування особою службовими і особистими правами, що пов'язане з отриманням незаконних переваг та ін.
	конфлікти громадськості і органів влади	конфлікт суперечностей поглядів, різна політична орієнтація, порушення законодавчо встановлених для державного службовця обмежень і заборон, використання службового статусу та ін.

Джерело: розроблено автором

інтересів, норм поведінки й відносин в процесі розв'язання проблеми, що має високу ділову та/або особисту значущість для кожної зі сторін, і зазвичай супроводжується гострими негативними емоціями.

Практичне значення типології конфліктів у сфері публічного управління полягає в забезпеченні можливості як більш глибокого якісного і оперативного аналізу, так й ефективного управління конфліктами з урахуванням специфіки їх вирішення в управлінській сфері.

Конфлікти в сфері публічного управління – складна система, що містить у собі ряд суперечностей, але саме це дає їй можливість пристосовуватися до мінливих умов і розвиватися. Тому конфлікти є основою механізму адаптації державно-адміністративної сфери, тому що, з одного боку, вони дозволяють виявити і відстежити існуючі протиріччя, з іншого ж – домогтися підвищення ефективності всієї системи за умови вмілого управління конфліктами.

Нами розглянуто теоретичні засади поняття конфлікт, визначено, що навіть при великій кількості трактувань поняття, спільним є те що в основі будь-якого конфлікту є взаємодія однієї особи з іншою чи групою. Розглянуто причини конфліктної взаємодії у публічному управлінні. Здійснена спроба типологізації конфлік-

тів у публічному управлінні, в основі якої конфлікти які найчастіше можуть виникати між працівниками сфери державного управління.

Література.

1. Карлов Т. В. Теоретичні засади конфліктної взаємодії в публічному управлінні. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 2. С. 104–110. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_2_18
2. Федчун Н. О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування: автореф. дис. ... к.держ.упр. Київ, 2009. 18 с.
3. Новікова Н. Управління конфліктами в організації: підходи до вирішення та профілактики. Галицький економічний вісник. 2013. № 2. С. 79–83. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gev_2013_2_14
4. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тисяч слів і словосполучень; уклад. О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк; за ред. Г. П. Півторак; НАН України, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні. Київ: Довіра, 2006. 790 с.
5. Долинська Л. В., Матяш-Заяц Л. П. Психологія конфлікту: навч. посіб. Київ: Каравела, 2010. С. 7–14.

6. Ложкін Г. В., Пов'якель Н. І. Психологія конфлікту: теорія і сучасна практика: навч. посіб. Київ: ВД Професіонал, 2006. 416 с.
7. Калаур С. М., Фалинська З. З. Соціальна конфліктологія: навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2010. 360 с.
8. Бандурка А. М., Друзь В. А. Конфликтология. Харьков: Ун-т внутрен. дел. 1997. 196 с.
9. Пірен М. І. Конфліктологія: підручник. / Київ: МАУП, 2003. 360 с.
10. Тимофієв В. Г. Управління конфліктами в діяльності державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2006. 20 с.
11. Андріянова Ю. В. Конфлікт як явище управлінської діяльності: аналіз наукових досліджень. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 3(14). С. 183–193.
12. Криворучко О. Аналіз конфлікту в колективі. Персонал. 2003. № 4-5. С. 101–103.
13. Тимофієв В. Г. Управління конфліктами в діяльності державних службовців: дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2006. 205 с.
14. Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учеб. для вузов. Москва: ЮНИТИ, 1999. 551 с.
15. Пірен М. І. Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності: навч. посіб. Київ: Видавництво НАДУ, 2003. 240 с.
16. Мацієвський Ю. Теоретичні аспекти аналізу суспільних конфліктів: множинність концептуальних підходів. *Людина і політика*. 2004. № 3. С. 115–128. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/109/1/teoretychni.pdf>
17. Сорокин П. Новые материалы к научной биографии: сб. науч. тр. Москва, 2012. 232 с.
18. Олешко О. Особливості управління конфліктом інтересів у сфері державної служби. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 1. С. 254–265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_1_28
19. Тертишна О. А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.
20. Довгань Н. Технології врегулювання конфліктів у державному управлінні. Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 28 трав. 2004 р.). Київ: Вид-во НАДУ, 2004. Т. 1. С. 148–149.
5. Dolynska L. V., Matiash-Zaiats L. P. Psykholohiia konfliktu: navch. posib. Kyiv: Karavela, 2010. S. 7–14.
6. Lozhkin H. V., Poviakel N. I. Psykholohiia konfliktu: teoriia i suchasna praktyka: navch. posib. Kyiv: VD Profesional, 2006. 416 s.
7. Kaur S. M., Falynska Z. Z. Sotsialna konfliktolohiia: navch. posib. Ternopil: Aston, 2010. 360 s.
8. Bandurka A. M., Druz V. A. Konfliktolohiia. Kharkov: Un-t vnutren. del. 1997. 196 s.
9. Piren M. I. Konfliktolohiia: pidruchnyk. / Kyiv: MAUP, 2003. 360 s.
10. Tymofiiiev V. H. Upravlinnia konfliktamy v diialnosti derzhavnykh sluzhbovtiv : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Dnipropetrovsk, 2006. 20 s.
11. Andriianova Yu. V. Konflikt yak yavyshe upravlinskoï diialnosti: analiz naukovykh doslidzhen. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2012. Vyp. 3(14). S. 183–193.
12. Kryvoruchko O. Analiz konfliktu v kolektyvi. Personal. 2003. № 4-5. S. 101–103.
13. Tymofiiiev V. H. Upravlinnia konfliktamy v diialnosti derzhavnykh sluzhbovtiv: dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Dnipropetrovsk, 2006. 205 s.
14. Antsupov A. Ya., Shypylov A. Y. Konfliktolohiia: ucheb. dla vuzov. Moskva: YuNYTY, 1999. 551 s.
15. Piren M. I. Konflikt v systemi polityko-upravlinskoï diialnosti: navch. posib. Kyiv: Vydavnytstvo NADU, 2003. 240 s.
16. Matsiievskiy Yu. Teoretychni aspekty analizu suspilnykh konfliktiv: mnozhynnist konseptualnykh pidkhodiv. Liudyna i polityka. 2004. № 3. S. 115–128. URL: <https://eprints.ua.edu.ua/109/1/teoretychni.pdf>
17. Sorokyn P. Novyye materyaly k nauchnoi byohrafiy: sb. nauch. tr. Moskva, 2012. 232 s.
18. Oleshko O. Osoblyvosti upravlinnia konfliktom interesiv u sferi derzhavnoi sluzhby. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2015. Vyp. 1. S. 254–265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_1_28
19. Tertyshna O. A. Vykorystannia konstruktyvnoho resursu konfliktu v systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Dnipropetrovsk, 2010. 20 s.
20. Dovhan N. Tekhnolohii vrehuliuvannia konfliktiv u derzhavnomu upravlinni. Aktualni teoretyko-metodolohichni ta orhanizatsiino-praktychni problemy derzhavnoho upravlinnia: materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (Kyiv, 28 trav. 2004 r.). Kyiv: Vyd-vo NADU, 2004. T. 1. S. 148–149.

References.

1. Karlov T. V. Teoretychni zasady konfliktnoi vzaiemodii v publicnomu upravlinni. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 2015. Vyp. 2. S. 104–110. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_2_18
2. Fedchun N. O. Konflikt v diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: prychny, shliakhy rozviazannia ta prohnozuvannia: avtoref. dys. ... k.derzh. upr. Kyiv, 2009. 18 s.
3. Novikova N. Upravlinnia konfliktamy v orhanizatsii: pidkhody do vyrishennia ta profilaktyky. Halytskyi ekonomichnyi visnyk. 2013. № 2. S. 79–83. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gev_2013_2_14
4. Suchasnyi slovnyk inshomovnykh sliv: blyzko 20 tysiach sliv i slovospoluchen; uklad. O. I. Skopnenko, T. V. Tymbaliuk; za red. H. P. Pivtorak; NAN Ukrainy, In-t movoznav. im. O. O. Potebni. Kyiv: Dovira, 2006. 790 s.

Олег Фесовець

докторант кафедри економічної політики та врядування

НАДУ при Президенті України, к.і.н.

ORCID ID: 0000-0002-3180-1789

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ КОНТЕКСТ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЦЯМИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ У ХІХ СТОРІЧЧІ

Стаття висвітлює процес формування державного управління та регулювання перевезеннями на залізничній мережі України, що розбудовувалась у другій половині ХІХ ст. Проаналізовано перші нормативно-правові акти Російської імперії, що стосувалися будівництва та управління залізничним транспортом. Розкрито роль імператора, урядових органів та окремих державних діячів Росії щодо розбудови та управління залізницями в той час. Висвітлено проблеми будівництва залізниць приватними компаніями на підставі концесійних угод. Окремий процес від початкової приватизації до подальшого одержавлення залізниць на території України. Надано аналіз причин та методів одержавлення залізниць. Сформувано загальні висновки на основі історичних аналогій з сучасним станом управління залізничним транспортом України.

Ключові слова: залізничний транспорт; історія; державне управління та регулювання; законодавчі акти; державно-приватне партнерство.

Oleh Fesovets

Doctoral student of the Economic Policy and Governance Chair

of the NAPA under the President of Ukraine, PhD in Historical Sciences

ORCID: 0000-0002-3180-1789

HISTORICAL AND LEGAL CONTEXT IN THE FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS OF RAILWAYS ON THE TERRITORY OF UKRAINE IN THE XIX CENTURY

The main problem that faces the state administration of railways at all times and in all countries with a market economy is the balance between the interests of the state and the interest of private capital in the development and further operation of railways. Considering the current state of public administration in the field of railway transport of Ukraine, it seems necessary to highlight the relevant historical prerequisites for the formation of a network of national railways, which began to form almost 160 years ago.

The article reflects the main factors that shaped the mechanisms of state management of rail transport in Ukraine in the second half of the 19th century. An analysis of the regulatory support of the development process of the industry as a whole in the Russian Empire as a state, which in the specified historical period included the territory on which 84 % of the modern national railway network of Ukraine is concentrated.

In this study, the author considers the process of the emergence of railway transport in the Russian Empire in general and in Ukraine in particular. The first Russian laws concerning the construction and management of railway transport are analyzed. The role of the Russian emperor, government bodies and individual statesmen of Russia in the management of railways at that time is disclosed. A special role is given to the construction and further development of railways located in Ukrainian regions. The process of the initial construction of railways by private joint stock companies on the basis of concession agreements with the state is highlighted. The advantages and disadvantages of this method of railway construction are shown. The process of nationalization of private railways in the Russian Empire is further shown. The causes and methods of nationalization of railways are analyzed. Comparative statistics on the length of state and private railways located in Ukraine at the beginning of the 20th century is given.

General conclusions are drawn on the basis of historical analogies with the current state of Ukraine's railway management. Prospects for further research in this scientific area of activity are outlined.

Key words: railway transport; history; public administration and regulation; legislative acts; public-private partnership.

Постановка проблеми

Залізничний транспорт України відіграє визначальну роль щодо вирішення економічних та стратегічних завдань держави (у т. ч. щодо обороноздатності), але дана галузь також суттєво впливає на інші сторони життя країни, такі як соціальний розвиток регіонів, міждержавні зв'язки, здійснення широкого кола питань міжнародного співробітни-

цтва тощо. Сьогодні перед вітчизняними залізницями поставили принципові завдання з реформування та визначення подальших напрямків стратегічного розвитку галузі у конкурентному ринковому середовищі. Крім того дана проблематика потребує вирішення згідно з обов'язками, що взяла на себе наша держава, уклавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським

Союзом. Згідно з актами європейського права у сфері залізничного транспорту, які необхідно імплементувати у національне законодавство, удосконаленню та розвитку підлягає у першу чергу система державного управління залізницями України.

Основною проблемою, що постає перед державним управлінням залізницями у всі часи та у всіх країнах з ринковою економікою (виняток становить період комуністичного експерименту у СРСР та країн радянського блоку) є баланс між власне інтересами держави та зацікавленістю приватного капіталу у розбудові та подальшій експлуатації залізниць.

Розглядаючи сучасний стан державного управління у сфері залізничного транспорту України вбачається за необхідне висвітлити відповідні історичні передумови формування мережі національних залізниць, що почала розбудовуватись майже 160 років тому. Також у даному аспекті корисно здійснити ретроспективний аналіз генези нормативно-правової бази щодо державного регулювання залізничною галуззю у нашій державі.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Дослідженню історичних аспектів формування залізничної галузі на території України у останній час було присвячено роботи наступних вітчизняних вчених та фахівців: В. Дмитрюк, О. Кривошшин, О. Стрелко,

А. Хахлюк, П. Лазечко, І. Агієнко, А. Іщенко та інші. Серед закордонних дослідників тематики історичних питань державного управління у галузі залізничного транспорту необхідно відзначити праці таких авторів: Д. Беккалієв, Н. Мішина, В. Тестов, Х. Гаданкова, Х. Валдмюлер, Й. Блібергер.

Мета

Метою статті є окреслення основних чинників, що формували механізми державного управління залізничним транспортом на території України у другій половині XIX ст., а також аналіз нормативно-правового забезпечення відповідного процесу розвитку галузі загалом у Російській імперії як держави до складу якої у зазначений історичний період входила територія де зосереджено 84 % сучасної національної залізничної мережі [1].

Виклад
основного
матеріалу

У наш час досить часто вживається термін «державно-приватне партнерство» у розумінні прогресивного методу розвитку вітчизняної економіки. Але не всім відомо, що розбудова вітчизняних залізниць відбувалось саме у цей спосіб. І даний метод будівництва шляхів сполучень зарекомендував себе у той час, як досить ефективний та продуктивний, хоча і не без певних недоліків.

Росія на момент початку залізничного будівництва на її територіях, значно поступались за рівнем економічного розвитку провідним західноєвропейським державам, в першу чергу тогочасному світовому лідеру – Британії, а також Франції та Німеччині, що звичайно відобразилось на механізмах розбудови у тому числі мережі залізниць України.

У імператорській Росії залізничне сполучення започатковувалось як певний атракціон і забавка для царської сім'ї та наближених до імператорського двору – Царскосільська залізниця (рік побудови 1837). Але

навіть цей проект можливо б не відбувся без наполегливості, енергії та знань іноземця – чесько-австрійського інженера і підприємця Франца Антона Герстнера [14].

На відміну від залізничних справ у європейських країнах, ситуація з даного питання у Росії цілком залежала від однієї особи – імператора, у той час Миколи I. Саме завдяки його підозрілому ставленню до новітніх європейських транспортних розробок, для наступного будівництва залізниць у державі було обрано стандарт ширини колії – 1524 мм, що суттєво відрізнялось від європейського (а згодом і переважно загальносвітового) стандарту колійної ширини – 1435 мм. Дане історичне рішення визначально відобразилось на подальшій локальній діяльності залізниць Російської імперії, зумовило частково обмежене від Європи функціонування цієї транспортної мережі. Зазначений фактор і дотепер суттєво впливає на розвиток залізничних сполучень України, наприклад, щодо запровадження сучасного високошвидкісного руху.

Подальше повільне будівництво залізниць Санкт-Петербург – Москва (рік введення в експлуатацію – 1851) загалом не ставило за мету економічний інтерес держави, у першу чергу переслідувались адміністративні та воєнні цілі щодо переміщення маси посадовців-чиновників державного апарату імперії та контингенту військових підрозділів між двома столицями країни. Показово, що першими пасажирами, які були перевезені на даній магістралі стали склади двох батальйонів Преображенського та Семеновського гвардійських полків [4, с. 62]. Керування залізницею на початковому етапі здійснювалось адміністративними методами із залученням військових, тобто проглядається суто армійсько-командний стиль початку функціонування та управління російськими залізницями [11, с. 33–34]. В той час коли у західній Європі розгорнувся справжній бум залізничного будівництва, що в основному базувався на приватній ініціативі за підтримки державних владних еліт, у Російській імперії крім будівництва за державний кошт зазначеної лінії Санкт-Петербург – Москва, півтора десятиріччя майже нічого відбувалось.

Необхідно згадати ще одну залізницю, що була споруджена у країні в той період, її щоправда назвати російською можливо тільки умовно. Отже у 1845 році була введена в дію Варшаво-Віденська залізниця у автономному Царстві Польському, яка мала напрямок від Варшави на південь до кордону з Австрією та Прусією та поєднувалась в єдину мережу європейських залізниць у районі Кракова, що тоді був австрійським містом. Стандарт ширини новозбудованої колії був європейський – 1435 мм. Будівництво цієї лінії розпочалось у 1839 році на кошт польських банкірів, які з метою реалізації даного проекту організували акціонерне товариство, але через неспроможність залучити необхідний акціонерний капітал завершити прокладення цієї колії товариство не змогло. Закінчення спорудження першої польської залізниці взяла на себе російська держава. Можливо, і через це цар Микола I дуже підозріло ставився до залучення приватного капіталу у розбудову мережі залізниць своєї імперії.

Одним з перших нормативних актів, що стосується відносин держави та підприємців у залізничній сфері став указ російського уряду (урядового сена-

ту) на основі особистого розпорядження імператора від 20 червня 1847 року «О обезпеченіи сооружения желѣзныхъ дорогъ, предпринимаемыхъ компаніями частныхъ лицъ» [10], де були прописані досить суворі вимоги до претендентів на залізничне будівництво, зокрема – внесення у державну кредитну установу (банк) грошової застави у розмірі не менше 5 % від розрахункової загальної вартості майбутньої залізниці та, крім того «всього для неї приладдя», тобто мінімально необхідної для її функціонування кількості локомотивів, вагонів, інших механізмів та обладнання тощо. Зважаючи, що у той час майже вся залізнична техніка завозилась з-за кордону, виконати дані умови у Росії без державної підтримки було майже не можливо. У даному нормативному документі також зазначалось, що у разі не виконання приватним підприємством у встановлені терміни своїх зобов'язань щодо будівництва залізниці, із зазначеної суми застави будуть утримуватись кошти на покриття збитків з надання приватних та державних земель під залізницю та щодо інших збитків. Зважаючи на такі умови підприємців охочих до розбудови російських залізниць у ті роки не знаходилося.

Отже, на початок 50-х років XIX ст. Росія (беручи до уваги на її величезну територію) майже не мала залізничних шляхів сполучень (601 км), в той час, як у інших країнах їх протяжність була вже досить значною: США – 13,8 тис. км., Велика Британія – 10,6 тис. км., Німеччина – 5,8 тис. км., Франція – 3 тис. км., Австрія – 2,2 тис. км. [13, с. 128]. Навіть останнім ретроградом у російських правлячих колах стало зрозумілим, що без інтенсивного залізничного будівництва країна приречена на економічну відсталість. Крім того, тогочасна досить важка для Російської імперії політична ситуація у Європі спонукала до розвитку шляхів сполучень.

15 лютого 1851 року імператорським указом проголошено початок будівництва за казенний кошт стратегічної залізниці до західних кордонів держави Санкт-Петербург – Варшава, а у 1852 році був наданий дозвіл на будівництво залізниці від Москви у не менш стратегічно важливому чорноморському напрямку. Для спорудження цієї південної залізниці планувалось залучити приватний акціонерний капітал із безпрецедентними для Росії пільгами – забезпечення державою 0,5 % прибутку акцій та звільнення від державного мита усіх потрібних для будівництва металевих виробів, що завозяться з-за кордону [8 с. 48]. Ця чорноморська залізниця особливо цікава для нас, так як вона могла б стати першою магістральною колією, що пролягла на українській землі. Але цим планам не судилося здійснитися, у 1853 році розпочалася Кримська війна, що призвела до поразки Російської імперії (та особистої трагедії для імператора Миколи I), однією з основних причин якої стала відсутність відповідних залізничних шляхів сполучень.

Російський імператор Микола I помер 2 березня 1855 року (за однією з версій – покінчив життя самогубством), спадкоємцем престолу став його син Олександр II. Це була досить освічена людина з відомою прогресивними поглядами. Як відомо, саме цей цар скасував кріпосне право у Росії у 1861 році. Він також добре розумівся у залізничних питаннях, так як ще з 1842 року очолював Комітет для облаштування Санкт-Петербурго-Московської залізниці, який після спорудження цієї залізниці став постійно діючим орга-

ном та отримав назву – Комітет залізничних шляхів. І однією з перших значних подій за його правління стала розробка та прийняття документу (закону) щодо загальної мережі залізниць Росії. Відповідний імператорський указ публікується 28 січня 1857 року та має назву «О сооружении первой сети желѣзныхъ дорогъ в Россіи» [11]. У даному законодавчому акті передбачається першочергове будівництво 4-х великих залізничних ліній, які повинні були охопити значну площу європейської частини російської держави, а саме: Санкт-Петербург – Варшава (частково вже започатковане будівництво), Москва – Нижній Новгород, Москва – Феодосія, через Курськ та Харків (новий план щодо залізниці на українських землях) та Курськ – Лібава (порт на балтійському узбережжі, нині місто Лієпая у Латвії).

Вищезазначеним указом затверджувались Положення щодо основних умов облаштування першої мережі залізниць Росії, у яких надавались виключні права великому закордонному капіталу (у особі в основному французьких банкірів) щодо створення Головного товариства російських залізниць, випуску акцій даного товариства та розповсюдження їх з метою залучення коштів для будівництва залізниць. Держава надавала гарантії на прибутковість зазначених акцій у розмірі 5 %.

Перші роки діяльності цього акціонерного товариства стали роками спекулятивних торгів акціями, що більше було схожим на фінансові махінації для виведення акціонерного капіталу за кордони Російської імперії, а безпосередньо будівництво залізниць відходило на другий план. За спогадами сучасника, ця діяльність була «картиною сумною, повною непорозуміння, помилок та беззаконного марнотратства» [5, с. 285]. В результаті цар та російський урядовий сенат вимушені були видати указ від 3 листопада 1861 року щодо затвердження оновленого статуту Головного товариства російських залізниць, у якому передбачались тільки дві залізничні лінії для майбутнього будівництва: Санкт-Петербург – Варшава та Москва – Н. Новгород [8, с. 115]. Будівництво залізниці на території наддніпрянської України відкладалось на невизначений термін. Що цікаво, на наступний день після оприлюднення зазначеного вище царського указу, а саме 4 листопада 1861 року в українське місто Львів, що тоді знаходився під владою Австрійської імперії, прибув перший потяг з Кракова. І ця подія офіційно вважається започаткуванням залізничного руху в Україні (саме у цю календарну дату святкується професійне свято – День залізничника України).

Початок інтенсивної розбудови залізниць України, що була частиною Російської імперії, безпосередньо пов'язаний з ім'ям відомого російського інженера-залізничника та державного діяча Павла Мельникова. Одразу ж після його призначення у жовтні 1862 року на посаду головного управляючого (з 1866 року – міністра) шляхів сполучень імперії, він оприлюднив оновлений проект розвитку залізничної мережі країни, що передбачав будівництво 5-ти нових залізничних ліній, три з яких повинні були проходити українськими землями. Це такі залізниці:

- Південна (колишня Чорноморська) – від Москви, через Курськ, Харків, Катеринослав (нині – Дніпро), Олександрівськ (нині – Запоріжжя), Сімферополь, Севастополь;

- Південно-Західна – від Одеси через Балту та Брацлав до Києва, з Києва через Чернігів та Брянськ на Москву;
- Південно-Східна (антрацитна) – від Катеринослава до Грушовських копалень (східний Донбас) [там само, с. 124].

Мельников принципово відстоював державне планування та фінансування для спорудження майбутніх залізничних шляхів сполучень. Але у той час казна Російської імперії не могла дозволити собі на пряму фінансувати великі інфраструктурні проекти і була вимушена або залучати приватний капітал (в основному – закордонний), або розробляти інші механізми для їх реалізації.

Отже, у липні 1863 року для будівництва лінії Москва – Севастополь було надано концесію акціонерному товариству, створеному у Англії (банкіри Флюрінг, Гешен, Палмер та ін.) із значними пільгами, такими як: термін концесії 105 років від початку будівництва, 5 % державної гарантії річного прибутку на основний вкладений капітал та інші. Єдиною умовою концесії стало формування необхідного капіталу протягом року, він повинен був скласти 22 млн. фунтів стерлінгів, або 140 625 тис. рублів золотом [там само, с. 131–133].

Будівництво Одесько-Київської залізниці планувалось за рахунок вітчизняного приватного капіталу, в тому числі зацікавлених землевласників Подільської, Київської та Волинської губерній. У наданій цій компанії концесії (21 березня 1863 року) також гарантувався щорічний 5 % дохід на основний капітал, який повинен був скласти 55 млн. рублів сріблом, загальний строк концесії становив 85 років. Вимога до концесіонерів була аналогічною тій, що була надана британській компанії – за рік зібрати необхідний капітал та розпочати будівництво [там само, с. 133].

Залізничний головноуправляючий П. Мельников та одеський генерал-губернатор П. Коцебу не довіряючи можливостям товариства Одесько-Київської залізниці, розробили свій поетапний план щодо початку будівництва даної залізниці за державний кошт. Вони запросили досвідченого інженера – барона Карла фон Унгерн-Штернберга та запропонували йому очолити спорудження першої ділянки залізниці від Одеси до пристані на Дністрі у містечку Паркани біля Тирасполя. Барон погодився на пропозицію та розробив підрядний спосіб будівництва, що полягав у отриманні досить обмеженого державного кредиту та використанні дешевої робочої сили військових арештантів (було гарантовано Міністерством внутрішніх справ). Планова вартість спорудження даної ділянки залізниці була затверджена із розрахунку 45 тис. рублів сріблом за версту, тоді як акціонери Одесько-Київської залізниці формували свій капітал із розрахунку 85 тис. рублів сріблом за версту, англійські концесіонери розраховували вартість версти Московсько-Севастопольської залізниці у розмірі 121 тис. рублів сріблом. Барон Унгерн-Штернберг був особисто зацікавлений у швидкому та менш затратному способі спорудження рейкового шляху, так як за підрядною угодою після прийняття урядовою комісією новозбудованої залізниці він отримував 3 % зekoномленої суми між розрахунковою та фактичною вартістю будівництва [там само, с. 133–137, 146].

Отже, 4 травня 1863 року від Тираспольської застави (нині станція Одеса-Застава І) одразу в двох

напрямах, до Карантинного порту та на північ, розпочалось будівництво першої української залізниці у загальній мережі шляхів сполучень Росії. Завдяючи описаному вище підрядному способу, будівництво просувалось досить швидко, до моря – в порт залізниця була доведена вже восени того ж року – 7 листопада відбулась перша поїздка. Вже влітку 1864 року рейковий шлях був прокладений на північ до пункту на 59 верст від початку будівництва, саме тут було вирішено спорудити вузлову станцію та дати їй назву Роздільна. Така назва була обрана тому, що звідси лінія розподілялась на дві гілки, одна на захід, до пристані на Дністрі – Паркани, друга більш довга, далі на північ, до міста Балта, на той час великого торговельного центру, де на постійній основі відбувались великі продоволячі торги (ярмарки).

У травні 1865 року залізниця дійшла до Дністра, а у листопаді того ж року прокладення її завершилось у Балті. 3 грудня відбулось урочисте відкриття Києво-Балтської залізниці, а 4 грудня 1865 року на ній розпочато регулярний рух. Керівник будівництва Карл фон Унгерн-Штернберг отримав премію у 35 тис. рублів як зекономлені кошти від розрахункової вартості новозбудованої залізниці, а концесійні акціонерні товариства Одесько-Київської та Московсько-Севастопольської залізниць так і не запрацювали як такі, що не змогли сформувати основний капітал для реалізації концесій.

Ще до введення в дію вищезазначеної залізниці постало питання щодо подальшого розширення мережі шляхів сполучень від кінцевої станції Балта. На розсуд імператора та ради міністрів було надано 2 проекти, один можна назвати політико-стратегічним – будувати залізницю на північний схід до Києва, важливого адміністративного та військового центру (одним з прихильників цього варіанту був П. Мельников), другий проект здавався більш економічно-прагматичним – розширювати мережу безпосередньо на схід до Дніпра і далі до Харкова як важливого торговельного центру. В результаті перемогли прибічники другого варіанту, у імператорському указі від 28 грудня 1864 року було затверджено напрямок майбутнього будівництва: Балта – Ольвіопіль – Єлисаветград – Кременчук – Полтава – Харків. Крім того в указі зазначено: будувати за кошти державного казначейства, спосіб спорудження – господарський підряд, відповідальний будівничий – барон К. фон Унгерн-Штернберг. Тобто зберігались виконавці та умови спорудження попередньої залізниці, у тому числі з використанням арештантської робочої сили. Кошторисна вартість за версту будівництва нової лінії теж залишалась незмінною – 45 тис. рублів сріблом [там само, с. 146].

В той же час головноуправляючий шляхами сполучень Павло Мельников не полишав ідеї щодо поєднання залізницею Одеси та Києва. У 1866 році з'явилися одразу 2 закордонних інвестори для цього проекту. Один з них – берлінський «негоціант» Леві пропонував спорудити дану лінію вже знайомим способом, з наданням концесії на 85 років, з державною гарантією прибутку на основний капітал будівництва 5 % та середньою ціною за версту близько 85 тис. рублів. Інший – бельгійський підприємець де-Врієр надав більш вигідні умови – оптовий підряд будівництва без залучення кредитів та застав, розрахунок російського уряду за будівниц-

тво 5-відсотковими державними облігаціями поетапно після приймання ділянки новозбудованої залізниці. Досить зрозуміло, що був схвалений менш затратний бельгійський проект будівництва. Крім того де-Врієр зобов'язався побудувати окрему стратегічну лінію – відгалуження від основної на захід до кордону з Австро-Угорщиною [там само, с. 152–153]. Кінцевим пунктом цієї гілки повинне було стати містечко Волочиск на лівому березі прикордонної річки Збруч, на правому березі цієї річки до селища Підволочиск у цей же час від Тернополя австрійці споруджували свою залізничну лінію. Тобто, було заплановано здійснити залізничне поєднання наддніпрянської України з Галичиною. Символічно, що поєднання залізничним сполученням двох українських берегів Збруча відбулось 4 листопада 1871 року, рівно через 10 років після започаткування залізничних перевезень на українських землях.

12 лютого 1870 року у Києві був введений в експлуатацію перший залізничний міст через Дніпро (який на той час був найбільшим у Європі), споруджений за проектом та під керівництвом видатного інженера А. Струве, а вже 18 лютого на станцію Київ-Пасажирський прибув перший потяг, але прийшов він не з Одеси, а з Курська. Паралельно зі спорудженням Києво-Балтської залізниці компанією відомих залізничних концесіонерів фон Мека та фон Дєрвіза велось будівництво Курсько-Київської залізниці. Ще у січні 1868 року по цій лінії перший потяг прийшов на станцію Бровари, але обов'язок щодо будівництва дніпровського мосту взяла на себе держава. Отже, залізничне поєднання правого та лівого берега України відбулось саме в столиці України, що символічно. Через 2 роки – 25 березня 1872 року в Кременчуці було відкрито другий залізничний міст через Дніпро на згаданий вище лінії Балта – Харків. Він також став важливою ланкою у залізничному об'єднанні України.

Поступово формувалась національна мережа залізниць України. Звичайно на неї накладала свій відбиток російська імперська політика щодо більш щільного приєднання українських територій до центральної Росії. Наприклад, у Харків (як і в Київ) перший потяг у травні 1868 року прийшов з Курська додатковою залізничною гілкою сполученою з Московсько-Курською залізницею. Але загалом завдяки рейковим шляхам українські землі об'єднувались. Протягом 15 років після початку першого залізничного будівництва у Одесі, колії було прокладено до, крім вже згаданих Києва та Харкова, таких українських міст (центрів сучасних областей): Кропивницький/Єлисаветград (1868), Полтава (1870), Хмельницький/Проскурів (1871), Дніпро/Катеринослав (1873), Запоріжжя/Олександрівськ (1873), Миколаїв (1873), Рівне (1873), Луцьк (1873), Сімферополь (1875), Севастополь (1875), Черкаси (1876), Луганськ (1878), Донецьк/Юзівка (1878), Суми (1878). У ці роки також було охоплено залізничною мережею, крім Львова, такі значні українські міста на території Австро-Угорщини: Чернівці (1866), Тернопіль (1871), Ужгород (1872), Івано-Франківськ/Станіславів (1875). У цьому контексті є важливим те, що завдяки вже згаданій першій залізничній міжнародній лінії через російсько/австро-угорський кордон українці обох держав отримали змогу додаткового особистого контакту.

Період залізничного будівництва у Російській імперії 70-х років XIX ст. прийнято називати «залізнич-

ною гарячкою». Тоді державою надавались численні концесії та дозволи на спорудження рейкових ліній багатьом акціонерним товариствам без особливих вимог та обмежень, але з досить високою урядовою гарантією на прибуток (звичайно 5 % річних від основного капіталу компанії вкладеного в будівництво). Навіть лінії збудовані за кошт казни для їх подальшої експлуатації передавались у руки приватного капіталу, як наприклад, Одеська залізниця у 1870 році передана у концесію Російського Товариству Пароплавання та Торгівлі [12, с. 35]. У тому ж році щойно збудована Києво-Балтська залізниця теж надана у користування акціонерному товариству Києво-Брестської залізниці [там само, с. 36]. Також показово, що стратегічно важлива лінія С. Петербург – Москва (з 1855 року Миколаївська залізниця) теж офіційно перейшла 1 вересня 1868 року в управління сумно відомого Головного Товариства Російських залізниць, про діяльність якого йшлося вище [там само, с. 29]. Щодо залізниць Російської імперії на українській території зазначимо, що на початок 1881 року з 8 задіяних ліній казна не володіла жодною. Така залізнична політика російської держави була зумовлена впевненістю, що приватний капітал більш гнучко зможе у короткі терміни забезпечити країну необхідними шляхами сполучень та відповідними перевезеннями на основі ринкових відносин не обтяжуючи державний бюджет. Але час показав, що дана політика загалом була хибною, на 1 січня 1880 року загальний борг залізничних товариств державній казні склав величезну суму – близько 1, 1 млрд. рублів золотом [9, с. 31].

Тогочасний міністр фінансів імперії Олександр Абаза, власник великого цукрового виробництва у містечку Шпола в центральній Україні та один з перших інвесторів в українські залізниці (Харківсько-Кременчуцька – 1870), як ніхто розумів інтерес держави, щодо взяття під контроль стратегічних магістралей. Першою залізницею, що була запланована до викупу стала лінія, що поєднувала Слобожанщину з Чорним морем – Харківсько – Миколаївська. Завдяки намаганням міністра фінансів акціонери погодились обміняти всі свої права на володіння зазначеною залізницею, яка була збитковою, на обмежений пакет державних акцій прибуткового товариства Південно-Західних залізниць. Отже 1 жовтня 1881 року Харківсько – Миколаївська залізниця стала державною (казенною). Аналогічні механізми одержавлення (в основному з наданням 5 % державних облігацій акціонерам у якості оплати за акції) використовувались у подальшому для викупу інших залізниць країни.

Великий внесок щодо формування стратегічної мережі державних залізниць зробив визначний урядовець Російської імперії Сергій Вітте, який мав безпосереднє відношення до України. Як відомо, що після закінчення Одеського університету він починав свою трудову діяльність з невисоких інженерних посад на Одеській залізниці. Швидко просуваючись кар'єрними сходами він невдовзі призначається начальником служби експлуатації Південно-Західних залізниць у Києві – 1880 рік, згодом управляючим цими залізницями – 1886 рік. У 1889 році направляється до С-Петербурга на посаду начальника Департаменту залізничних справ міністерства фінансів, з лютого по серпень 1892 року міністр шляхів сполучень імперії, а з 30

серпня цього року призначається на посаду міністра фінансів російської держави, яку обіймає протягом 11 років. Саме під безпосереднім керівництвом С. Вітте було викуплені державою всі значні залізниці країни. Наведемо наступні дані, у 1881 році відсоток довжини держаних залізниць до загальної становив – 7 %, а у 1901 році – 68,6 %, красномовні цифри [6 с. 25].

У останні роки імперії на землях України функціонували всього 8 залізниць, 4 з них були казенні (Південно-Західна, Південна, Катеринінська, Поліська), а 4 відповідно, приватні (Південно-Східна, Білгоро-Сумська, Московсько-Київсько-Воронізька, Північно-Донецька) [12]. Але три державні залізниці, які охоплювали більшість території України, не були такими компаніями, що володіли тільки окремими рейковими лініями, як більшість приватних залізничних товариств у XIX ст. Вони складали значні територіально-господарськими об'єднання з багатьма лініями та обслуговуючими підприємствами. Це Південно-Західна залізниця з центром у Києві (до її складу ввійшли і рейкові шляхи сполучень одеського регіону), Південна – керівництво у Харкові та Катеринінська, що управлялась з Катеринослава. Четверта казенна залізниця – Поліська була розташована в основному на території сучасних Білорусії та Литви та керувалась із Вільно (нині – Вільнюс), тільки невелика її ділянка (65 верст) пролягала на півночі України. Саме за схожим територіально-галузевим принципом об'єднання залізниць був організований у майбутньому залізничний транспорт СРСР. Цей принцип довів свою економічну та технологічну ефективність у певний період вітчизняної історії. Тобто на початок XX ст. організація великих державних залізниць була прогресом у транспортній справі.

Приватні ж залізниці знаходились загалом на периферійних українських землях та мали порівняно незначну експлуатаційну довжину колій. Тільки одна з них була досить розгалуженою – Московсько-Київсько-Воронізька, що знаходилась на лівобережжі Дніпра на території сучасної Чернігівської області та частини Сумської, Полтавської та Київської областей. Її підпорядковувались рейкові шляхи, що поєднували Москву та Київ. Управління даною залізницею велось із Курська, а правління акціонерного товариства розташовувалось у Москві.

Загалом у 1912 році експлуатаційна довжина державних залізниць на території України складала 9 848 верст, аналогічний показник приватних колій – 1 694 версти, тобто пряме урядове підпорядкування становило 85,3 % залізниць України кінця царського періоду. Якщо зазначити, що у цей час на території австро-угорської частини України майже всі залізниці були у власності австрійської корони можемо констатувати – на початку XX ст. залізничний транспорт України був під державним управлінням. Даний факт сам по собі є цікавим для дослідження механізмів керування транспортним комплексом нашої країни в сучасних умовах, з використанням історичного досвіду залізничних управлінь попередніх часів.

Висновки

Підсумовуючи викладене можливо стверджувати, що у цілому залізничний транспорт України, як галузь було створено у другій половині XIX ст. та на початку XX ст. Стартові механізми побудови цієї галузі з подальшим керуванням нею складались

еволюційно, шляхом спроб та помилок. Розуміючи всю складність сучасного стану реформування залізничної галузі ми намагаємось знайти відповіді на окремі питання у архівних документах та пошуках історичних аналогій.

Розробка новітньої законодавчої бази залізничного транспорту, як наприклад нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт», два проекти якого на даний час знаходяться на розгляді Верховної Ради України [2], потребує пильного порівняння з шляхом вже пройденим нашими попередниками щодо експлуатації приватних залізничних шляхів сполучень, вивчення нормативної бази з цього питання. Аналогічного ретроспективного аналізу потребують положення нового Закону України «Про концесії» та можливі ризики щодо запланованих відповідно до цього закону укладань концесійних угод на основні фонди АТ «Укрзалізниця», наприклад, щодо концесій на залізничні вокзали (Миколаїв, Харків, Дніпро, Хмельницький, Чоп) [3].

Однією з ланок із удосконалення державного регулювання у сфері залізничного транспорту повинне стати створення Національної комісії з регулювання у сфері транспорту (НКРТ). Декілька варіантів закону про НКРТ вже було надано у Верховну Раду України та попередньо розглядалось у комітетах вищого законодавчого органу країни. Нажаль ні один з варіантів законопроекту навіть не дійшов до першого читання народними депутатами. Держустанови з аналогічними функціями діяли у багатьох країнах, історичні документи з їх діяльності збереглися та можуть надати необхідну інформацію для напрацювання нормативної бази нового державного регуляторного органу.

У даному матеріалі автор свідомо майже не торкався питань історичного розвитку залізничного транспорту на землях України, що була частиною Австро-Угорщини у XIX та на початку XX ст. Дана проблема потребує окремого уважного аналізу, адже процес започаткування та розвитку європейських залізниць значно відрізнявся від аналогічного процесу у Росії, хоча були окремі паралелі. Розгляду даної проблематики, з акцентуванням на аналізі нормативно-правової бази щодо будівництва та управління мережею залізниць Галичини, Буковини та Закарпаття у другій половині XIX ст. планується присвятити подальші наукові пошуки.

Крім того планується продовжити аналіз законодавчих та нормативних документів щодо управління та розвитку залізничного транспорту у XX ст. Цей період функціонування залізниць цікавий для дослідження тим, що у переважній більшості країн Європи, навіть у державах з розвинутою ринковою економікою залізниці були цілком націоналізовані та часто дотувалися безпосередньо з державного бюджету. Тільки після створенням наднаціональних структур Європейського Союзу у залізничній сфері почали планомірно запроваджуватись конкурентні принципи вільного ринку перевезень.

Виробничий успіх залізничних шляхів сполучень України зокрема, як і транспортного комплексу взагалі залежить від багатьох чинників, але вміле державне управління та регулювання даною галуззю, напрацювання сучасних механізмів відповідного регулювання з використанням у тому числі й історичного досвіду, має

стати основною складовою майбутнього економічного зростання та загального прогресу залізниць України.

Література

1. 2018. Інтегрований звіт АТ «Укрзалізниця» (річний звіт). URL: [https://www.uz.gov.ua/files/file/Book %20UZ_18_Final\(new\).pdf](https://www.uz.gov.ua/files/file/Book%20UZ_18_Final(new).pdf)
2. Законотворча діяльність в комітетах Верховної Ради України. Комітет з питань транспорту та інфраструктури. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current?id=&pid069=246.
3. Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України (12. 11. 2019). Оптимізація непрофільних активів та концесія вокзалів – Міністерство повернуло контроль над Укрзалізницею та починає її оновлення, – Владислав Криклій. URL: <https://mtu.gov.ua/news/31288.html>
4. Васькин А. А. Москва при Романовых. К 400-летию царской династии Романовых. Москва: Спутник, 2013. 89 с.
5. Гейлер И. К. Сборник сведений о процентных бумагах . Санкт-Петербург: Типография В. Безобразова, 1871. 499 с.
6. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета министров. в 4 т. / сост. Н. А. Кислинский, под ред. А. Н. Куломзина. Санкт-Петербург: Издание Канцелярии Комитета министров, 1902. Т. 1. 360 с.
7. Обзор деятельности Министерства путей сообщения за время царствования императора Александра III. Санкт-Петербург: Типография Министерства путей сообщения , 1902. 243 с.
8. Обзор хода работ по исследованию железнодорожного дела. Общий доклад Комиссии для исследования ж. -д. дела. Санкт-Петербург: 1911. 122 с.
9. Полное собрание законов Российской империи . Санкт-Петербург: Типография II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1848. Собрание II. Т. XXII. № 21332.
10. Полное собрание законов Российской империи . Санкт-Петербург: Типография II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1858. Собрание II. Т. XXXII. № 31448.
11. Постройка и эксплуатация Николаевской железной дороги (1842-1851-1901 гг.)/ Составлена управлением торгоги. Санкт-Петербург: Типография Ю. Н. Эрлих, 1901. 111 с.
12. Пути сообщения. История торговли и промышленности в России в 2 т. / под ред. П. Х. Спасского. Санкт-Петербург: 1913. Т. 2 . Вып. VII. 48 с.
13. Синцеров Л. М. Революция на транспорте, в средствах связи и образовании мирового хозяйства на рубеже XIX и XX веков. Сборник научных трудов «География мирового развития». 2010. Вып. 2. С. 126-142.
14. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Герстнер, Франц Антон: в 41 т. / под ред. К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского и др. Санкт-Петербург: Типография акц. общ. Брокгауз – Ефрон, 1893. Т 8а. С. 555–556.

References.

1. 2018. Intehrovanyi zvit AT «Ukrzaliznytsia» (richnyi zvit). URL: [https://www.uz.gov.ua/files/file/Book %20UZ_18_Final\(new\).pdf](https://www.uz.gov.ua/files/file/Book%20UZ_18_Final(new).pdf)

2. Zakonotvorcha diialnist v komitetakh Verkhovnoi Rady Ukrainy. Komitet z pytan transportu ta infrastruktury. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current?id=&pid069=246.
3. Ofitsiyni sait Ministerstva infrastruktury Ukrainy (12. 11. 2019). Optymizatsiia neprofilnykh aktiviv ta kontsesiia vokzaliv – Ministerstvo povernulo kontrol nad Ukrzaliznytseiu ta pochynaie yii onovlennia, – Vladyslav Kryklii. URL: <https://mtu.gov.ua/news/31288.html>
4. Vaskyn A. A. Moskva pry Romanovykh. K 400-letyiu tsarskoi dynastiyy Romanovykh. Moskva: Sputnik, 2013. 89 s.
5. Heiler Y. K. Sbornyk svedenyi o protsentnykh bumakhakh . Sankt-Peterburh: Typohrafiya V. Bezobrazova, 1871. 499 s.
6. Nasha zheleznodorozhnaia polytyka po dokumentam arkhyva Komyteta mynystrov. v 4 t. / sost. N. A. Kyslynskyi, pod red. A. N. Kulomzyna. Sankt-Peterburh: Yzdanye Kantseliaryy Komyteta mynystrov, 1902. T. 1. 360 s.
7. Obzor deiatelnosti Mynysterstva putei soobshcheniya za vremia tsarstvovaniya ymperatora Aleksandra III. Sankt-Peterburh: Typohrafiya Mynysterstva putei soobshcheniya , 1902. 243 s.
8. Obzor khoda rabot po yssledovaniyu zheleznodorozhnoho dela. Obshchyi doklad Komyssyy dlia yssledovaniya zh. -d. dela. Sankt-Peterburh: 1911. 122 s.
9. Polnoe sobranie zakonov Rossyiskoi ymperyy . Sankt-Peterburh: Typohrafiya II Otdeleniya Sobstvennoi E. Y. V. Kantseliaryy, 1848. Sobranie II. T. KhKhII. № 21332.
10. Polnoe sobranie zakonov Rossyiskoi ymperyy . Sankt-Peterburh: Typohrafiya II Otdeleniya Sobstvennoi E. Y. V. Kantseliaryy, 1858. Sobranie II. T. KhKhKhII. № 31448.
11. Postroika y ekspluatatsiya Nikolaevskoi zheleznoi dorohy (1842-1851-1901 hh.)/ Sostavlena upravlenyem torohy. Sankt-Peterburh: Typohrafiya Yu. N. Erlykh, 1901. 111 s.
12. Puty soobshcheniya. Ystoryia torhovly y promyshlennosti v Rossyy v 2 t. / pod red. P. Kh. Spasskoho. Sankt-Peterburh: 1913. T. 2 . Вып. VII. 48 с.
13. Syntserov L. M. Revoliutsiya na transporte, v sredstvakh svyazy y obrazovanye myrovoho khoziaistva na rubezhe KhKh y KhKh vekov. Sbornyk nauchnykh trudov «Heohrafiya myrovoho razvytyia». 2010. Вып. 2. S. 126-142.
14. Entsiklopedycheskyi slovar Brokhauza y Efrona. Herstner, Frants Anton: v 41 t. / pod red. K. K. Arseneva, F. F. Petrushevskoho y dr. Sankt-Peterburh: Typohrafiya akts. obshch. Brokhauz – Efron, 1893. T 8a. S. 555–556.

**МЕХАНІЗМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**MECHANISMS
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Ірина Бабова*професор кафедри проектного менеджменту
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.мед.н., с.н.с.***Тетяна Безверхнюк***завідувач кафедри проектного менеджменту,
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор
ORCID ID: 0000-0002-2567-8729***Денис Себов***головний лікар КНП «Міська клінічна лікарня № 10» Одеської міської ради, головний
позаштатний кардіолог,
д.мед.н., професор Одеського національного медичного університету***Анжела Кіносян***завідувач стаціонарного відділення № 2 КНП «Міська лікарня № 5»
Одеської міської ради*

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ КАРДІОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

В статті проаналізовано статистичні дані щодо захворюваності та смертності від хвороб серцево-судинної системи в Україні, зокрема в Одеській області, та в світі; стан кардіологічної служби в Україні та зміни, що відбулись в неї в останні роки. Аналіз змін дозволив нам узагальнити пріоритетні напрями стратегії розвитку кардіологічної служби України, шляхи та методи їх реалізації: профілактична спрямованість, доступність, наступність та безоплатність, якість надання медичної допомоги, поєднання методологічних підходів науки та практики при наданні кардіологічної допомоги, підготовка медичних кадрів.

Ключові слова: система охорони здоров'я; управління змінами; стратегічні пріоритети; кардіологічна служба України.

Iryna Babova*Professor of the Project Management Chair of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Medical Sciences, Senior researcher***Tetyana Bezverkhniuk***Head of Project Management Department of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of sciences in Public Administration, Full Professor***Denis Sebov***Head Doctor of Municipal non-profit enterprise "City Clinical Hospital № 10" of Odesa City
Council, Chief Freelance Cardiologist, Doctor of Medical Sciences, Professor of the Odessa
National Medical University***Anzhela Kinasian***Head of the inpatient department № 2, of Municipal non-profit enterprise
"City Hospital № 5" of Odesa City Council*

CHANGE MANAGEMENT AS A MECHANISM FOR IMPLEMENTATION OF THE STRATEGIC PRIORITIES OF CARDIOLOGICAL SERVICE DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article analyzes statistical data on morbidity and mortality from diseases of the cardiovascular system in Ukraine, in particular in Odessa region, and in the world; the state of the cardiological service in Ukraine and the changes that have taken place in it in recent years. Cardiac care is provided to all segments of the population (children, adults, pregnant) according to the patient-centric approach and covers all types of medical care guaranteed by the Law of Ukraine «On State Guarantees of Medical Care». We have described the types of cardiac care and revealed the current changes that have taken place in it, emphasizing the role of state (Ministry of Health of Ukraine, National Health Service of Ukraine) and non-governmental (professional associations) organizations in their implementation. The changes were grouped according to their existing types in the field of health care: technical, changes in goods or services, changes in labor resources, administrative (structural, strategic).

© Бабова І. К., Безверхнюк Т. М., Себов Д. М., Кіносян А. Г., 2021

The cardiological service remains one of the main links in health care system, which requires qualitative changes and is a leader in public health policy. It is provided with scientific and practical personnel potential, has material, medical-diagnostic and organizational-methodical possibilities. Despite the extensive system of cardiological service provided to the population in Ukraine, there are a number of urgent problems in this area that need immediate and high-quality solution, including at the state level. The analysis of changes allowed us to summarize the priority areas of the cardiological service development strategy of Ukraine, ways and methods of their implementation: preventive focus, availability, continuity and free of charge, quality of medical care, combination of methodological approaches of science and practice in cardiac care, medical training. In Ukraine there is no comprehensive National Strategy for cardiological service development. Our study emphasizes the need for its creation given the significant importance of cardiac pathology in the structure of morbidity and mortality from non-communicable diseases.

Key words: health care system; change management; strategic priorities; cardiological service of Ukraine.

Постановка проблеми

Неінфекційні захворювання (НІЗ), такі як серцево-судинні захворювання (ССЗ), цукровий діабет, хронічні респіраторні захворювання, онкологічні та психічні захворювання, є головною причиною смертності у світі. Основними причинами виникнення НІЗ є метаболічні фактори ризику (підвищення тиску, рівня глюкози, холестерину, надлишкова вага та ожиріння), поведінкові фактори (споживання тютюну та алкоголю, нездорове харчування, недостатня фізична активність) і фактори навколишнього середовища [2]. В Україні гострою соціальною проблемою залишається високий рівень передчасної смертності, особливо чоловіків, що спричинює на 12–14 років нижчу порівняно з розвиненими країнами тривалість життя; не скорочується 10-річний розрив між тривалістю життя чоловіків і жінок, що вдвічі перевищує аналогічний показник у розвинених країнах [25]. На розповсюдженості НІЗ в Україні було наголошено в Національній доповіді «Цілі сталого розвитку (ЦСР): Україна», в якій визначено базові показники для досягнення ЦСР [27].

Імовірність смерті від хвороб з чотирьох основних груп НІЗ (ССЗ, злоякісні новоутворення, хвороби органів травлення та дихання) населення віком від 30 до 70 років становить 28 %, причому в найближчі десятиліття поширеність НІЗ та зумовлена ними смертність зростатимуть, у тому числі через старіння [25].

За оцінками Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) 17,9 мільйони людей у 2016 році померли від ССЗ, що становить 31 % усіх смертей [32], з цих смертей 85 % – через гострі порушення серцевого та мозкового кровообігу. Понад три чверті випадків смерті від ССЗ мають місце у країнах з низьким та середнім рівнем доходу. Інститутом метрики та оцінки здоров'я (Institute for Health Metrics and Evaluation) за результатами аналізу статистичних даних за 2017 рік в Україні найбільш частою причиною передчасної смертності та інвалідності є ішемічна хвороба серця (ІХС), інсульт посідає друге місце, що вище середніх показників в 2,6 та 1,2 рази відповідно [31]. Смертність від ССЗ в світі сягає 32,3 % (рис. 1) [31], що в абсолютних цифрах становить 17 млн 858 тисяч [30].



Джерело: Інститут метрики та оцінювання в системі охорони здоров'я, індекс глобального тягаря хвороб, проект емпіричних досліджень Our World in Data

BBC

Рис. 1. Основні причини смерті у світі в 2016 році [31].

Ефективні дії з профілактики та боротьби з НІЗ можуть врятувати тисячі життів, підвищити продуктивність праці, зменшити витрати на медичну допомогу [2]. Таким чином, стратегічний розвиток кардіологічної служби України є питанням національного масштабу.

Мета

Метою нашого дослідження було охарактеризувати основні складові функціонування кардіологічної служби України, проаналізувати статистичні дані та сучасні зміни, які в неї відбулись, та сформулювати стратегічні пріоритети її розвитку.

Виклад основного матеріалу

За даними Державної служби статистики України серед усіх класів хвороб II місце після захворювань органів дихання за рівнем захворюваності займають ССЗ, та кількість їх зростає (табл. 1) [6]. За розподілом та поширеністю захворювань, зареєстрованих у населення старших вікових груп (жінки – 55 років і старші, чоловіки – 60 років і старші) половину становлять ССЗ [6]. Статистичні дані свідчать як про високий рівень захворюваності та розповсюдженості ССЗ, що, на жаль, вкладається в негативні тенденції в світі, так і про високий ступінь їх виявлення, що є добрим показником роботи кардіологічної служби [28].

Таблиця 1.

Рівень захворюваності населення за класами хвороб [6].

Клас хвороб / Рік	Кількість вперше зареєстрованих випадків захворювань, на 100 тис. населення						
	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
ССЗ	2710	4747	5179	5230	4321	4296	4208
Органів дихання	30628	29727	29609	31943	27796	29602	28445
Травми, отруєння, тощо	5161	4749	4825	4853	3979	4013	4010

Одеська область займає одну з лідируючих позицій (4 місце в країні) щодо захворюваності на ССЗ: кількість вперше зареєстрованих випадків на 100 тис. населення у 2017 р. склала 5041 випадок, тоді як в цілому по країні – 4208. Нами проаналізовано демографічну ситуацію в Одеській обл. за 2013–2018 роки, яка характеризувалась: скороченням чисельності наявного населення; переважанням міського (67 %) населення над сільським (33 %); переважанням жінок над чоловіками у статевій структурі населення: значною (майже 9 років), у порівнянні з розвинутими країнами (7 років), різницею в середній очікуваній тривалості життя при народженні (в Одеській області у чоловіків в середньому 66,5, у жінок – 75,5 років); зростання хронізації захворювань серед населення [7]. У 2018 році зареєстроване зниження смертності від ССЗ на 1,5 % за рахунок цереброваскулярних хвороб (-3,2 %), гострого інфаркту міокарда (ГІМ) (-7,7 %), ІХС (-2,2 %), на жаль, зберігається висока ССЗ у працездатного населення [7; 14]. Забезпеченість кардіологічними ліжками у 2017 році в м. Одеса становила 2,2 на 10 тис. населення (220 ліжок), в області – 2,0 відповідно; кількість кардіологів в м. Одеса – 44, в області – 120 (забезпеченість 0,44 та 0,51 на 10 тис. населення від-

повідно), серцево-судинних хірургів в м. Одеса – 1, в області – 28 (забезпеченість 0,01 та 0,12 відповідно); строки лікування хворих з ССЗ у стаціонарах міста в середньому становила 13,4 дні [14].

Кардіологічна служба в сучасному вигляді сформувалася в Україні в 70-ті рр. ХХ ст. Вона мала чітку структуру [21], медична допомога надавалась на всіх рівнях та етапах: первинному, вторинному, третинному; амбулаторному, стаціонарному, санаторно-курортному; екстрена медична допомога – спеціалізованими кардіологічними бригадами швидкої допомоги.

Розвиток кардіологічної допомоги є пріоритетом державної політики в сфері охорони здоров'я. В Україні протягом років виконувалась низка державних та інших програм у галузі кардіології: міжгалузева комплексна програма «Здоров'я нації» на 2002–2011 роки, Державна програми запобігання та лікування серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань на 2006–2010 рр. (постанова КМУ від 31.05.2006 № 761), Державна програма профілактики і лікування артеріальної гіпертензії на 1999–2009 рр. (Указ Президента України від 04.02.1999 № 117/99), Закон України (2005) «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», тощо. Удосконалення системи надання кардіологічної допомоги відбувалось і в період впровадження так званих «пілотних проектів», але, на жаль, вони так і залишилися локальними в декількох областях України та їх результати не було впроваджено на рівні держави [10]. В складі Національного плану дій з реформування (Указ Президента України від 12.01.2015 №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [19]) наголошено на необхідності змін в системі охорони здоров'я (СОЗ). В Національній стратегії реформування СОЗ в Україні на період 2015–2020 роки [11], наголошується на тому, що Україна суттєво відстає від своїх європейських сусідів за такими показниками, як тривалість життя та смертність, що значною мірою обумовлено такими факторами ризику як паління, зайва вага, брак фізичного навантаження, надмірне вживання алкоголю, тощо. Саме ці негативні тенденції обумовили необхідність реформування як СОЗ в цілому, так і її складових, зокрема кардіологічної служби [26].

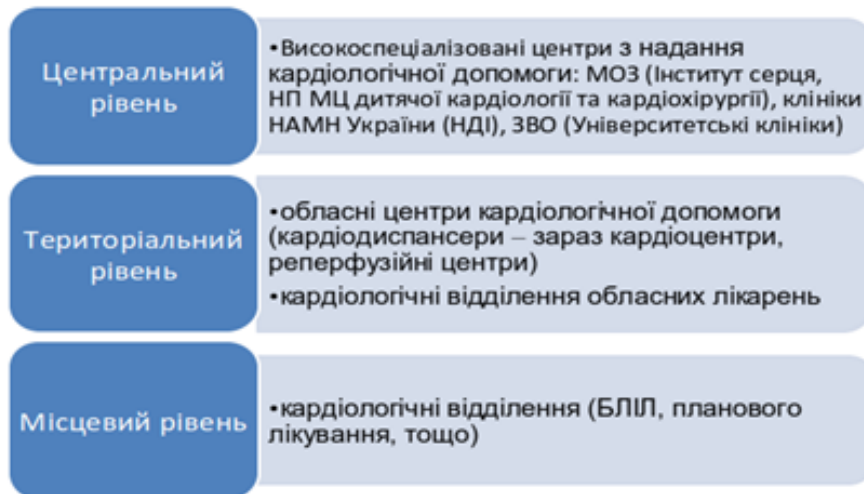
Організація служби кардіологічної допомоги в Україні регламентується низкою законодавчих та нормативних актів, з поміж яких слід відзначити: Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 № 2168-VIII [15]; розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» від 31.10.2011 № 1164-р, «Про затвердження Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку» від 26.07.2018 № 530-р [17]; накази МОЗ України «Про систему кардіологічної допомоги у закладах охорони здоров'я України» від 24.07.2013 № 621/60 [18], «Про удосконалення системи кардіологічної допомоги у закладах охорони здоров'я України» від 29.08.2017 № 975 [20] тощо.

Кардіологічна допомога – система заходів для забезпечення вчасної та якісної медичної допомоги

кожній особі завдяки застосуванню високоспеціалізованих методів обстеження та лікування з використанням новітніх стандартизованих медичних технологій, що застосовуються у мережі закладів охорони здоров'я незалежно від форм власності, які утворені на основі єдиних науково обґрунтованих організаційних принципів та міжнародних стандартів діагностики кардіологічних захворювань та їх лікування з відповідним матеріально-технічним забезпеченням, професійною підготовкою медичних працівників з питань кардіологічної допомоги [18]. Для виконання своїх функцій система кардіологічної допомоги складається з компонентів на різних рівнях її надання: центральному, територіальному, місцевому (рис. 2).

гарантії медичного обслуговування населення» [15]. Нами охарактеризовано види надання кардіологічної допомоги та розкрито сучасні зміни, які в ній відбулися (рис. 3), підкреслена роль державних (Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ), Національна служба здоров'я України (НСЗУ)) та недержавних (профільні професійні асоціації) організацій в їх реалізації.

Вищевказані зміни було згруповано згідно існуючих їх видів у сфері охорони здоров'я: технічні, зміни товарів чи послуг, зміни у трудових ресурсах, адміністративні (структурні, стратегічні) [1] та представлено у вигляді таблиці 2.



МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України
НАМН – Національна академія медичних наук
НДІ – науково-дослідні інститути
ЗВО – заклади вищої освіти
БЛІЛ – багатопрофільні лікарні інтенсивного лікування

Рис. 2. Рівні надання кардіологічної допомоги в Україні.

Кардіологічна допомога надається усім верствам населення (діти, дорослі, вагітні) згідно пацієнт-центричного підходу та охоплює усі види надання медичної допомоги, гарантовані Законом України «Про державні



МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України
НСЗУ – Національна служба здоров'я України
БПР – безперервний професійний розвиток
УКПМД – уніфікований клінічний протокол медичної допомоги
ПМДС – первинна медико-санітарна допомога
ЗОЗ – заклади охорони здоров'я

Рис. 3. Види кардіологічної допомоги в Україні та зміни, що в ній відбулись.

Види змін у системі кардіологічної допомоги України

Вид медичної допомоги	Заходи	Вид змін
Екстрена	Дотримання принципу своєчасності Наявність належного обладнання	Адміністративні Технічні
Первинна	Профілактичної спрямованості роботи сімейного лікаря: первинна профілактика ССЗ, виявлення факторів ризику, їх корекція, вторинна – «Доступні ліки»	Адміністративні Технічні Зміни у трудових ресурсах
Вторинна	Організація регіональної мережі реперфузійних центрів	Адміністративні Технічні Зміни у трудових ресурсах Зміни товарів чи послуг
Третинна	Надання високотехнологічної медичної кардіологічної допомоги на принципах доступності	Адміністративні
Реабілітація	Загальне охоплення усіх хворих реабілітаційною допомогою, доступність та наступність.	Адміністративні Технічні Зміни у трудових ресурсах Зміни товарів чи послуг

Кардіологічна допомога надається на всіх рівнях надання медичної допомоги [12]: екстрена, первинна, вторинна (спеціалізована), третинна (високоспеціалізована) медична допомога та медична реабілітація; згідно уніфікованих клінічних протоколів медичної допомоги (УКПМП), затверджених МОЗ України; настанов, зокрема «Настанови з кардіології» [12], у тому числі міжнародних, що гарантує, високу якість послуг. В УКПМП розроблені клінічні маршрути пацієнтів та алгоритми надання медичної допомоги.

Організація в останні роки мережі реперфузійних центрів – відділень у закладах охорони здоров'я (ЗОЗ), де безоплатно проводять перкутанне коронарне втручання (коронарне стентування) при гострому коронарному синдромі, ГІМ, при наявності відповідного оснащення (ангіографи, тощо) та високоспеціалізованих кадрів (інтервенційні кардіологи) – є важливою зміною як екстреної, так і вторинної кардіологічної допомоги, яка привела до збільшення кількості стентувань для пацієнтів із ГІМ (перевищує 40 %), зростання середньої кількості стентувань в Україні на 1 млн населення, зниження показника летальності (в реперфузійних центрах втричі, ніж середній показник по Україні) [23]. Станом на липень 2019 року, за даними МОЗ, в Україні працює 42 центри, з них 2 в м. Одеса та 1 в Одеській обл.

Основною зміною в наданні кардіологічної допомоги на етапі первинної медичної допомоги (ПМД) (наказ МОЗ «Про затвердження Порядку надання ПМД» від 19.03.2018 №504) є фактичне покладання обов'язків проведення первинної та вторинної профілактики ССЗ на сімейного лікаря / терапевта на рівні ПМД. Сенса первинної профілактики у недопущенні розвитку ССЗ, натомість вторинна має на меті упередження повторних кардіологічних подій. Найдієвіший шлях первинної профілактики – зміна стилю життя та боротьба з основними факторами ризику (артеріальна гіпертензія (АГ), куріння, зловживання алкоголем, надмірна маса тіла, цукровий діабет, гіподинамія, тощо). Доведено, що між стилем життєвої поведінки і тривалістю якісного життя існує пряма кореляційна залежність [9]. Для вторинної профілактики (медикаментозного лікування) провідним є доступність ліків для пацієнта. В «Порядку

надання ПМД» наведено перелік медичних втручань у межах ПМД для окремих груп пацієнтів, у тому числі з АГ та іншими ССЗ, перелік гарантованих лабораторних та інструментальних діагностичних досліджень, періодичність обстежень в залежності від віку та наявних факторів ризику.

Вторинна (спеціалізована) медична допомога надається в госпітальних округах. Функції ЗОЗ у складі госпітального округу визначаються на основі видів медичної допомоги, що надається в кожному ЗОЗ, а також функціональних потужностей таких закладів [5]. Основними типами ЗОЗ в госпітальних округах мають стати багатопрофільні лікарні інтенсивного лікування (БЛІЛ) I та II рівнів і лікарні планового лікування. Функції БЛІЛ I та II вже регламентовані [5], на відміну від лікарень планового лікування, хоспісів, лікарень сестринського догляду, реабілітаційних центрів як стаціонарзамісних ЗОЗ [5]. Обсяг надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги та госпітального етапу екстреної медичної допомоги, що повинен забезпечуватися БЛІЛ, регламентується Наказом МОЗ України від 19.10.2018 № 1881.

Третинна (високоспеціалізована) медична допомога – вид медичної допомоги, яка передбачає надання високоспеціалізованих діагностичних та лікувальних медичних послуг з використанням високотехнологічного обладнання, надається високоспеціалізованими багатопрофільними або однопрофільними ЗОЗ. До закладів, які надають третинну кардіологічну допомогу, відносяться клініки науково-дослідних інститутів (НДІ) Національної академії медичних наук (НАМН) та МОЗ України: ДУ «ННЦ «Інститут кардіології імені академіка М. Д. Стражеска» НАМН України»; ДУ «Національний інститут серцево-судинної хірургії імені академіка М.М. Амосова» НАМН України; ДУ «Інститут серця МОЗ України», тощо; Університетські клініки закладів вищої освіти, обласні лікарні, тощо, які окрім надання медичної допомоги, використовуються для проведення пріоритетних наукових досліджень та до- та післядипломної підготовки медичних кадрів.

Створення та функціонування протягом більше 40 років системи ранньої санаторно-курортної реабілітації як стаціонарзамісного етапу лікування підтвердило

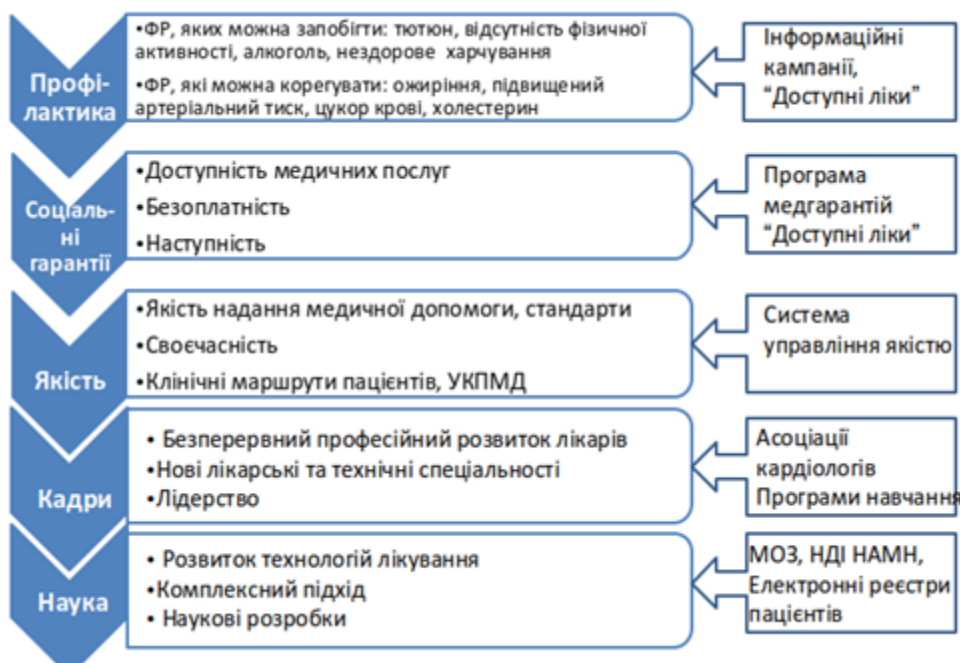
її високу ефективність та економічну значущість – скоротився термін перебування хворого в стаціонарі, термін непрацездатності, зменшилась кількість ускладнень та випадків хронізації процесу, інвалідизації, хворі скоріше стали повертатися до праці, зокрема при ССЗ [24]. З 2020 року, згідно з обсягом гарантованого пакету медичної допомоги, до нього також входять послуги з медичної реабілітації. ЗОЗ можуть укладати угоду з НСЗУ для надання послуг з реабілітаційного лікування при відповідності ЗОЗ вимогам НСЗУ до надання такого виду медичної допомоги [3]. Одним з діючих в теперішній час механізмів надання послуг ранньої реабілітаційної допомоги є рання санаторна реабілітація для осіб застрахованих в Фонді соціального страхування (ФСС) України. Застрахована особа має право вільного вибору реабілітаційного відділення санаторно-курортного закладу відповідно до медичних показань за профілем медичної реабілітації згідно з Переліком, який надається ФСС [13]: у тому числі це й кардіо-пульмонарна реабілітація, до якої з поміж іншого входить реабілітація у підгострому періоді ГІМ та операцій на серці, станів після пролікованої нестабільної стенокардії.

В 2020 році НСЗУ запроваджуються Вимоги до медичних послуг в рамках Пакету медичних гарантій. Лікування ГІМ, гострого мозкового інсульту визначено пріоритетними у сфері охорони здоров'я у 2020–2022 роках, саме тому було розроблено окремі вимоги до надання цих медичних послуг [3].

Ретельний аналіз змін, що відбулись в кардіологічній службі України на сучасному етапі, дозволив нам узагальнити пріоритетні напрями стратегії розвитку кардіологічної служби України, шляхи та методи їх реалізації (Рис. 4): профілактична спрямованість, доступність, наступність та безоплатність, якість надання медичної допомоги, поєднання методологічних підходів науки та практики при наданні кардіологічної допомоги, підготовка медичних кадрів.

1. Профілактична спрямованість. ВООЗ наголошує, що більшість ССЗ можна запобігти, враховуючи поведінкові фактори ризику, такі як вживання тютюну та алкоголю, нездорове харчування та ожиріння, низька фізична активність, за допомогою загальнодержавних стратегій профілактики НІЗ. Нами проаналізовано регіональну діяльність ВООЗ щодо боротьби з ССЗ [22], яка спрямована на загальнодержавному рівні на збільшення тривалості життя населення країни, зокрема працездатного, а на рівні системи охорони здоров'я – на зниження смертності за рахунок тих причин, які можна попередити [2]. Наукове підґрунтя профілактики ССЗ було досліджене що в 80-х роках ХХ ст. [9]. Стратегічними пріоритетами Програми ВООЗ щодо боротьби з ССЗ є профілактика, ведення і моніторинг ССЗ на глобальному рівні шляхом наступних дій [29]: ефективне зменшення впливу факторів ризику (ФР) розвитку ССЗ і їх детермінант; розробка ефективних за вартістю і доступністю медичних інновацій для ведення ССЗ; моніторинг тенденцій в лікуванні ССЗ та профілактиці ФР їх розвитку.

Механізмом реалізації політики ВООЗ є Концепція Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір» (розпорядження КМУ від 31.10.2011 №1164-р), пріоритетом якої є формування міжсекторального підходу в проведенні профілактичних заходів для усунення негативного впливу соціальних детермінант здоров'я, створення умов для збереження та зміцнення здоров'я населення, формування відповідального ставлення кожної людини до особистого здоров'я. В Національному плані заходів щодо НІЗ для досягнення глобальних ЦСР в рамках його реалізації передбачено забезпечення організації та проведення інформаційних кампаній для населення щодо основних факторів ризику НІЗ [17]. Прикладом є інформаційна кампанія «Здорове серце» [8], започаткована МОЗ з нагоди Світового дня серця 28 вересня 2018 року, спрямована на підвищення обізнаності населення щодо лікування та профілактики ССЗ.



ФР – фактори ризику
УКПМД – уніфікований клінічний протокол медичної допомоги
МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України

НАМН – Національна академія медичних наук України

НДІ – науково-дослідні інститути

Рис. 4. Стратегічні пріоритети розвитку кардіологічної служби України

2. Доступність, наступність та безоплатність.

Доступність медичних послуг забезпечується багаторівневістю надання кардіологічної допомоги. Безоплатність надання кардіологічних послуг гарантовано в рамках Програми медичних гарантій.

Наступність забезпечується дотриманням УКПМД та клінічного маршруту пацієнта. Нагальним є створення Реєстрів пацієнтів з різними ССЗ, зокрема після хірургічного лікування, що є запорукою наступності надання медичної допомоги на різних етапах. Механізмом реалізації принципу наступності в отриманні медичної інформації є система e-Health.

Доступність кардіологічної допомоги також характеризується забезпеченням ліками. «Доступні ліки» – програма реімбурсації лікарських засобів (постанова КМУ 27.02.2019 № 135 «Деякі питання реімбурсації лікарських засобів»), здебільшого стосується медикаментів для лікування АГ [4], залишається невирішеним питання реімбурсації медикаментів для лікування інших кардіологічних нозологій.

3. Якість надання медичної допомоги забезпечується багатьма механізмами, зокрема дотриманням затверджених УКПМД при наданні кардіологічної допомоги. Актуальним є впровадження системи управління якістю в ЗОЗ згідно стандартів ISO.

4. Поєднання методологічних підходів науки та практики при наданні кардіологічної допомоги. Науковими закладами НАМН України було створено проект Програми профілактики, лікування та реабілітації хворих на ССЗ на 2017–2021 роки, метою якої є зниження смертності та захворюваності, підвищення якості і тривалості життя. Нагальним є широке впровадження телемедичних технологій тощо.

5. Підготовка медичних кадрів. Наказом МОЗ України від 22.02.2019 № 446 «Деякі питання безперервного професійного розвитку (БПР) лікарів» запроваджено програму БПР лікарів. У 2019 році МОЗ України було зроблено зміни до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, шляхом введення нових спеціальностей: лікар-кардіолог інтервенційний, лікар-кардіолог-електрофізіолог, лікар-кардіолог дитячий, лікар-ревматолог дитячий [16], зміною кваліфікаційних вимог до лікаря-кардіолога. Актуальним є участь спеціалістів в роботі профільних асоціацій.

Висновки

Кардіологічна служба залишається однією з основних ланок охорони здоров'я населення, яка потребує якісних змін та є провідною в державній політиці щодо охорони здоров'я. Вона забезпечена науковим і практичним кадровим потенціалом, має матеріальні, лікувально-діагностичні та організаційно-методичні можливості. Попри створену в Україні розгалужену систему надання кардіологічної та кардіохірургічної допомоги населенню існує низка нагальних проблем у цій сфері, які потребують невідкладного та якісного вирішення, в тому числі на рівні держави.

Аналіз захворюваності та розповсюдженості ССЗ, їх соціальна значущість, аналіз рівнів надання кардіологічної допомоги, стану кардіологічної служби з урахуванням позитивних змін за останні роки, дозволили нам сформулювати пріоритетні напрями стратегії розвитку кардіологічної служби України.

1. Заходи, спрямовані на профілактику хвороб системи кровообігу, раннє виявлення та облік.

2. Забезпечення умов для ефективного лікування хвороб системи кровообігу (вдосконалення інфраструктури кардіологічної служби, поліпшення її матеріально-технічної бази, будівництво кардіохірургічних центрів, впровадження телемедичних технологій, повноцінне медикаментозне забезпечення).

3. В рамках ПМД профілактика ССЗ і проведення комплексної медичної реабілітації.

4. Підготовка висококваліфікованих медичних кадрів для кардіологічних і кардіохірургічних підрозділів, підвищення кваліфікації лікарів первинної ланки з питань профілактики, діагностики, лікування і реабілітації, спеціалістів технічного обслуговування медобладнання.

5. Контроль якості медичної допомоги хворим з ССЗ.

Стратегічні цілі доцільно розділити за сферами: соціально-економічна, медична сфера, медіа супровід. На національному рівні нагальним є впровадження Національної програми профілактики, лікування та реабілітації хворих на серцево-судинні захворювання.

Література.

- Білінська М.М., Авраменко Т.П. Управління змінами сфери охорони здоров'я : навчально-методичні матеріали. Київ: НАДУ, 2015. 80 с.
- Всемирный атлас профилактики сердечно-сосудистых заболеваний и борьбы с ними / под ред. Mendis S., Puska P., Norrving B. Всемирная организация здравоохранения, Женева. 2013. 163 с.
- Вимоги ПМГ 2020 / Національна служба здоров'я України: URL: <https://nszu.gov.ua/likar-2020>
- Деякі питання реімбурсації лікарських засобів : постанова КМУ від 27.02.2019 № 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/135-2019-%D0%BF>
- Деякі питання створення госпітальних округів: постанова КМУ від 27.11.2019 № 1074. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2019-%D0%BF>
- Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2017 році: статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ. 2018. 109 с.
- Звіт про здійснення Одеською обласною державною адміністрацією покладених на неї повноважень та стан розвитку території у 2018 році – 101с. : офіційний сайт. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/statics/pages/files/5c541a5409eb5.pdf>
- Здорове серце / Інформаційна кампанія : офіційний сайт. URL: <https://moz.gov.ua/article/health/chomu-vinikajut-hvorobi-sercja-i-jak-minimizuvati-riziki>
- Комплексные коммунальные программы борьбы с сердечно-сосудистыми болезнями в Европе / под ред. P.Puska в сотрудничестве с Е. Лепарским и др. Копенгаген, Европейское региональное бюро ВОЗ, 1991. 106 с.
- Лехан В. М., Крячкова Л. В., Волчек В. В. Управління змінами в системі охорони здоров'я України: історія та уроки пілотних регіонів : навчальний посібник. Дніпропетровськ, 2016. 53 с.
- Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років./ МОЗ України: URL : http://healthsag.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Strategiya_UKR.pdf
- Настанова з кардіології / за ред. В.М. Коваленка. Київ: МОПОН, 2009. 1368 с.
- Перелік санаторно-курортних закладів у розрізі профілів медичної реабілітації для відшкодування ви-

трат за надані застрахованим особам послуги із реабілітаційного лікування / Фонд соціального страхування України : офіційний сайт. URL: http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/printable_article/952253

14. Показники здоров'я населення та діяльності закладів охорони здоров'я м. Одеса за 2016-2017 рр. / Департамент охорони здоров'я Одеської міської ради, КУ «Інформаційно-аналітичний центр медичної статистики». Одеса. 2018. 320 с.

15. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 216 8-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>

16. Про затвердження змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я»: наказ МОЗ України від 27.11.2019 р. № 2347. URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-27112019-2347-pro-zatverdzhennja-zmin-do-dovidnika-kvalifikacijnih-harakteristik-profesij-pracivnikiv-vipusk-78ohorona-zdorov-%e2%80%99ja>

17. Про затвердження Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку: розпорядження КМУ від 26.07.2018 № 530-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-2018-%D1%80>

18. Про систему кардіологічної допомоги у закладах охорони здоров'я України: наказ МОЗ України від 24.07.2013 № 621/60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1365-13>

19. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

20. Про удосконалення системи кардіологічної допомоги у закладах охорони здоров'я України : наказ МОЗ України від 29.08.2017 № 975. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1209-17>

21. Радиш Я.Ф., Поживілова О.В., Дарчин Б.С. Державне управління системою кардіологічної допомоги в Україні (за матеріалами літературних джерел). Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. №5. URL: [file:///C:/Users/%D0%98%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Downloads/Duur_2011_5_4%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/%D0%98%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Downloads/Duur_2011_5_4%20(4).pdf)

22. Регіональна діяльність ВООЗ : офіційний сайт. URL: https://www.who.int/cardiovascular_diseases/region/ru/

23. Реперфузійна мережа України вже налічує 39 центрів. Ваше здоров'я, 14.04.2019. URL: <https://www.vz.kiev.ua/reperfuzijna-merezha-ukrayiny-vzhe-nalichuye-39-tsentriv/>

24. Санаторный этап реабилитации больных ишемической болезнью сердца : монография / под ред. В. А. Боброва, И. К. Следзевской. Київ: Здоров'я, 1995. 112 с.

25. Стан здоров'я народу України та медичної допомоги третинного рівня : посібник / під ред. В. М. Коваленка, В. М. Корнацького ; Національна академія медичних наук України, ДУ «ННЦ «Інститут кардіології імені акад. М.Д. Стражеска». Київ, 2019. 223 с.

26. Сучасна кардіологія в Україні: від невідкладних станів до глобального реформування галузі. Український медичний часопис. 2018, 17 жовтня. URL : www.umj.com.ua.

27. Цілі сталого розвитку: Україна / Національна доповідь, яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР) 2017 р. URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyki-dlia-dosiagnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>

28. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2017 рік / МОЗ України, ДУ «УІСД МОЗ України». Київ: МБЦ «Медінформ», 2018. 458 с.

29. Cardiovascular diseases (CVDs). Key facts. WHO, 2017. URL: <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/cardiovascular-diseases-cvds>

30. Deaths caused by chronic diseases worldwide. URL: <https://www.statista.com/statistics/265089/deaths-caused-by-chronic-diseases-worldwide/>

31. Institute for Health Metrics and Evaluation. URL: <http://www.healthdata.org/ukraine>.

32. Prevention and epidemiology European Society of Cardiology Cardiovascular Disease Statistics 2017. European Heart Journal. 2018. No. 39. P. 508–577.

References.

1. Bilynska M.M., Avramenko T.P. Upravlinnia zminamy sfery okhorony zdorovia : navchalno-metodychni materialy. Kyiv: NADU, 2015. 80 s.

2. Vsemirnyi atlas profylaktyky serdechno-sosudystykh zaboлевaniy u borby s nymy / pod red. Mendis S., Puska P., Norrving B. Vsemirnaia orhanyzatsiya zdavookhraneniya, Zheneva. 2013. 163 s.

3. Vymohy PMH 2020 / Natsionalna sluzhba zdorovia Ukrainy: URL: <https://nszu.gov.ua/likar-2020>

4. Deiaki pytannia reimbursatsii likarskykh zasobiv : postanova KМУ vid 27.02.2019 № 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/135-2019-%D0%BF>

5. Deiaki pytannia stvorennia hospitalnykh okruhiv: postanova KМУ vid 27.11.2019 № 1074. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2019-%D0%BF>

6. Zaklady okhorony zdorovia ta zakhvoriuvanist naselennia Ukrainy u 2017 rotsi: statystychnyi zbirnyk. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Kyiv. 2018. 109 s.

7. Zvit pro zdiisnennia Odeskoii oblasnoiu derzhavnoiu administratsiieiu pokladyenykh na nei povnovazhen ta stan rozvytku terytorii u 2018 rotsi – 101s. : ofitsiyni sait. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/statics/pages/files/5c541a5409eb5.pdf>

8. Zdorove sertse / Informatsiina kampaniia : ofitsiyni sait. URL: <https://moz.gov.ua/article/health/chomu-vinikajut-hvorobi-sercja-i-jak-minimizuvati-riziki>

9. Kompleksnye kommunalnye prohrammy borby s serdechno-sosudystymy bolezniamy v Evrope / pod red. P.Puska v sotrudnychestve s E. Leparskym y dr. Kopenhagen, Evropeiskoe rehyonalnoe biuro VOZ, 1991. 106 s.

10. Lekhan V. M., Kriachkova L. V., Volchek V. V. Upravlinnia zminamy v systemi okhorony zdorovia Ukrainy: istoriia ta uroky pilotnykh rehioniv : navchalnyi posibnyk. Dnipropetrovsk, 2016. 53 s.

11. Natsionalna stratehiia reformuvannia systemy okhorony zdorovia v Ukraini na period 2015–2020 rokiv./ MOZ Ukrainy: URL : http://healthsag.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Strategiya_UKR.pdf

12. Nastanova z kardiologii / za red. V.M. Kovalenka. Kyiv: MORION, 2009. 1368 s.
13. Perelik sanatorno-kurortnykh zakladiv u rozryzi profiliv medychnoi reabilitatsii dlia vidshkoduvannia vytrat za nadani zastrakhovanyim osobam posluhy iz reabilitatsiinoho likuvannia / Fond sotsialnoho strakhuvannia Ukrainy : ofitsiinyi sait. URL: http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/printable_article/952253
14. Pokaznyky zdorovia naselennia ta diialnosti zakladiv okhorony zdorovia m. Odesa za 2016-2017 rr. / Departament okhorony zdorovia Odeskoi miskoi rady, KU «Informatsiino-analitychnyi tsentr medychnoi statystyky». Odesa. 2018. 320 s.
15. Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannia naselennia: Zakon Ukrainy vid 19.10.2017 № 216-8-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>
16. Pro zatverdzhennia zmin do Dovidnyka kvalifikatsiinykh kharakterystyk profesii pratsivnykiv. Vypusk 78 «Okhorona zdorovia»: nakaz MOZ Ukrainy vid 27.11.2019 r. № 2347. URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-27112019--2347-pro-zatverdzhennja-zmin-do-dovidnika-kvalifikacijni-harakteristik-profesij-pracivnikiv-vipusk-78okhorona-zdorov-%e2%80%9999ja>
17. Pro zatverdzhennia Natsionalnogo planu zakhodiv shchodo neinfektsiinykh zakhvoriuvan dlia dosiahnennia hlobalnykh tsilei staloho rozvytku: rozporiadzhennia KMU vid 26.07.2018 № 530-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-2018-%D1%80>
18. Pro systemu kardiologichnoi dopomohy u zakladakh okhorony zdorovia Ukrainy: nakaz MOZ Ukrainy vid 24.07.2013 № 621/60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1365-13>
19. Pro Stratehiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
20. Pro udoskonalennia systemy kardiologichnoi dopomohy u zakladakh okhorony zdorovia Ukrainy : nakaz MOZ Ukrainy vid 29.08.2017 № 975. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1209-17>
21. Radysh Ya.F., Pozhyvilova O.V., Darchyn B.S. Derzhavne upravlinnia systemoiu kardiologichnoi dopomohy v Ukraini (za materialamy literaturnykh dzherel). Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. 2011. №5. URL: [file:///C:/Users/%D0%98%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Downloads/Duur_2011_5_4%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/%D0%98%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Downloads/Duur_2011_5_4%20(4).pdf)
22. Rehionalna diialnist VOOZ : ofitsiinyi sait. URL: https://www.who.int/cardiovascular_diseases/region/ru/
23. Reperfuziina merezha Ukrainy vzhe nalichue 39 tsentriv. Vashe zdorovia, 14.04.2019. URL: <https://www.vz.kiev.ua/reperfuzijna-merezha-ukrayiny-vzhe-nalichuye-39-tsentriv/>
24. Санаторный этап реабилитации больных ишемической болезнью сердца : монография / под ред. V. A. Bobrova, Y. K. Sledzevskoi. Kyiv: Zdorovia, 1995. 112 s.
25. Stan zdorovia narodu Ukrainy ta medychnoi dopomohy tretynnoho rivnia : posibnyk / pid red. V. M. Kovalenka, V. M. Kornatskoho ; Natsionalna akademiia medychnykh nauk Ukrainy, DU «NNTs «Instytut kardiologii imeni akad. M.D. Strazheska». Kyiv, 2019. 223 s.
26. Suchasna kardiologhiia v Ukraini: vid nevidkladnykh staniv do hlobalnoho reformuvannia haluzi. Ukrainskyi medychnyi chasopys. 2018, 17 zhovtnia. URL : www.umj.com.ua.
27. Tsili staloho rozvytku: Ukraina / Natsionalna dopovid, yaka vyznachaie bazovi pokaznyky dlia dosiahnennia Tsilei staloho rozvytku (TsSR) 2017 r. URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>
28. Shchorichna dopovid pro stan zdorovia naselennia, sanitarno-epidemichnu sytuatsiiu ta rezultaty diialnosti systemy okhorony zdorovia Ukrainy. 2017 rik / MOZ Ukrainy, DU «UISD MOZ Ukrainy». Kyiv: MVTs «Medinform», 2018. 458 s.
29. Cardiovascular diseases (CVDs). Key facts. WHO, 2017. URL: [https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/cardiovascular-diseases-\(cvds\)](https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/cardiovascular-diseases-(cvds))
30. Deaths caused by chronic diseases worldwide. URL: <https://www.statista.com/statistics/265089/deaths-caused-by-chronic-diseases-worldwide/>
31. Institute for Health Metrics and Evaluation. URL: <http://www.healthdata.org/ukraine>.
32. Prevention and epidemiology European Society of Cardiology Cardiovascular Disease Statistics 2017. European Heart Journal. 2018. No. 39. P. 508–577.

Світлана Богату*асистент кафедри фармакології та фармакогнозії ОНМедУ,
лікар-стоматолог, к.мед.н., магістр державного управління*

ПРОГРАМИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА В СТОМАТОЛОГІЇ КРАЇН СВІТУ

В статті розглядається можливість реалізації державно-громадянського партнерства в сфері охорони здоров'я загалом та стоматології зокрема. Державно-громадянське партнерство в стоматології може існувати у формі трипартиту, волонтерства та соціального підприємництва. Дана стаття розглядає досвід зарубіжних країн із реалізації в стоматології тристороннього партнерства «держава–бізнес–громадські організації» та можливості його впровадження в Україні.

Ключові слова: державно-громадянське партнерство; тристороннє партнерство; партнерство в стоматології; трипартит; стоматологія.

Svitlana Bohatu*Assistant of the Pharmacology and Pharmacognosy Chair, Odessa National Medical University, dentist, PhD in Medical Sciences, Master of Public Administration*

PROGRAMS OF PUBLIC-CIVIL PARTNERSHIP IN DENTISTRY OF WORLD COUNTRIES

Successful experience of implementation of state-civil partnership in dentistry in various forms in such countries of the world as: USA, Great Britain, France, Czech Republic, Croatia, Germany, Hungary, Greece, India, Cambodia, Bangladesh, Honduras, Nepal, Sri Lanka is studied.

In the USA public-civic interaction is implemented both in the short term in the form of missions to provide dental care to the poor or certain categories of the population (for example, Olympic athletes), and on a regular basis. In addition, such projects cover both the prevention of dental diseases and training in oral hygiene, and the treatment of pathology of the hard tissues of the teeth (caries and its complications), periodontium and oral mucosa. The provision of prevention services is a priority for federal agencies such as the Centers for Disease Control and Prevention, which work with federal and state oral hygiene programs in many different ways to improve oral health in the country. Examples of these efforts include raising awareness about oral disease prevention, promoting prevention programs among the population, providing a skilled workforce and the necessary infrastructure to assess and meet society's oral hygiene needs.

Successful experience in implementing public-civil partnerships exists in India. Such a partnership brings together political, economic and social forces to improve dental health, deepen knowledge on oral hygiene and dental prevention, and contribute to the strengthening of the national health care system, functional integration and the sustainable functioning of a pluralistic health care system. Thanks to this tripartite partnership, the following programs were implemented in India: «Mumbai Smiles», «Brush Up Challenge», «Live. Learn. Laugh», «Bright smile and bright future».

Public-Civil Partnership in Dentistry is a means of bringing together a range of actors to achieve a common goal of improving public health through mutually agreed roles and principles, where each participant demonstrates its best resources and capabilities.

Key words: public-civil partnership; tripartite partnership; partnership in dentistry; tripartite; state-business-civil partnership; dentistry; oral healthcare.

Постановка проблеми

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) постановила, що одним із важливих завдань її діяльності є зміцнення стоматологічного здоров'я населення та покращення стоматологічного статусу, одним з критеріїв якого визнано зниження захворюваності на карієс зубів та захворювання пародонта, які очолюють трійку найпоширеніших стоматологічних нозологій. Серед основних ускладнень стоматологічних захворювань: втрата зубів, деформація зубного ряду, порушення функції жування, через що розвиваються захворювання шлунково-кишкового тракту, порушення дикції, естетики, розвиток психоемоційних розладів, вплив на самооцінку, якість життя і у спільність в соціумі. Низький рівень стоматологічного здоров'я негативно впливає на стан загального

здоров'я впродовж всього життя людини. Все сказане вище переводить проблему стоматологічної патології із суто медичної площини у розряд медико-соціальних та економічних проблем.

Можливості державного фінансування стоматології не відповідають сучасним тенденціям розвитку галузі та можливості надання стоматологічної допомоги на найвищому рівні через значний матеріально-технічний прогрес галузі, що значно випереджає можливості бюджетного фінансування стоматологічної служби в повному обсязі у різних державах світу. Це є очевидним. Навіть в розвинутих країнах з високим рівнем ВВП сфера охорони здоров'я загалом та стоматологія зокрема не є повністю державною. У більшості розвинених країн світу національні системи стоматологічної

© Богату С. І., 2021.

допомоги складаються із трьох компонентів – приватного, суспільного та страхового [6].

У сучасних економічних умовах України державна система стоматологічної допомоги перебуває у складному стані, а її адаптація до ринкових умов вимагає нових підходів та ініціатив для забезпечення її виживання [8]. Подолання цих перешкод – необхідність сьогодення для забезпечення доступу якомога більшої кількості людей до стоматологічної допомоги.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Проблемам взаємодії держави та організацій громадянського суспільства присвячено багато досліджень українських та зарубіжних вчених. Серед них слід відзначити роботи: Н. М. Драгомирецької, В. Р. Боделана, Н. В. Піроженко, І. В. Матвєєнко, Л. М. Усаченко, О. П. Якубовського, С. С. Дружиніна, С. В. Думинської, Р. П. Жилавської, Ю. В. Ковальової. Проблеми тристороннього партнерства держави, бізнесу та громадянського суспільства присвячені роботи І. П. Дубка, В. Є. Слюсаренко, Е. М. Лібанової, Б. Д. Гаврилишина, В. І. Геєця, Н. Г. Діденко, Л. С. Вербовської, К. І. Козлова, Г. А. Трунової [2–5, 7].

Переважна більшість робіт вивчає проблематику державно-громадянського партнерства (ДГП) та можливостей тристороннього партнерства у соціально-економічній сфері, сфері культури. Проте проблеми взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями та бізнесом у сфері медицини загалом та стоматології зокрема ще не знайшли свого достатнього розгляду.

Мета

Метою дослідження є вивчення іноземного досвіду тристоронньої взаємодії «державна – приватний сектор (бізнес) – громадські (неурядові) організації» в сфері стоматології та можливості його імплементації в медичну сферу в Україні.

Виклад
основного
матеріалу

На сучасному етапі реформування сфери охорони здоров'я, на думку Т. І. Алексєєвої та співавторів [1], важливого значення набуває проблема державного регулювання інвестиційного забезпечення розвитку медичної галузі. Головною метою реформи є побудова такої моделі охорони здоров'я, яка б забезпечувала рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних медичних послуг, їх високу якість та економічність при збереженні соціально-прийнятого обсягу державних гарантій. У теперішній час потреба суспільства в медичних послугах сучасного рівня і високої їх якості зростає швидше, ніж можливості державного бюджету, навіть у країнах з розвинутою економікою [1]. Очевидно, що коштів лише державного та місцевих бюджетів для цього недостатньо. Мають бути розроблені відповідні плани та програми.

Можливим механізмом покращення матеріально-технічної бази, покращення якості послуг, що надаються, доступу до них може бути розвиток тристороннього партнерства «державна – приватний сектор (бізнес) – громадські (неурядові) організації». Громадські (неурядові) організації (НУО) як інститути громадянського суспільства, як їх ще називають «третій сектор» економіки, будучи за своєю природою органами самоорганізації та самореалізації для здійснення ними

властивих їм повноважень у різних сферах життєдіяльності, тісно співпрацюють з державними органами та підприємницькими бізнес-структурами. Такий бекграунд створює передумови для формування систем тристороннього партнерства, ефективність яких створює синергетичний ефект взаємодії, що відзначає у своїй роботі В. Є. Слюсаренко [7].

Такий підхід зумовлює налагодження безперервного діалогу та партнерських відносин через створення нового інституту тристороннього партнерства – держави – бізнесу – «третього сектору» (рис. 1), оскільки такий підхід забезпечить максимальний економічний ефект від реформ, що пропонуються та впроваджуються. Крім того, ефективність функціонування такої системи становить надійний фундамент свідомого та відповідального громадянського суспільства в Україні. Це відносять до державно-приватного партнерства, але новий вид партнерства стосується державно-громадянського, коли саме громадськість створює неприбуткові соціальні підприємства і тим самим знімає тягар з держави.



Рис. 1. Модель тристороннього партнерства [7]

Стає очевидним, що сьогодні формується нова парадигма суспільствознавства, змістом якої є делегування взаємної відповідальності громадських інституцій, держави та бізнес-структур для ефективності трансформаційних перетворень в українському соціумі. На думку В. Є. Слюсаренко [7], успішна реалізація проєктів тристороннього співробітництва держави, бізнесу та організацій громадянського суспільства можлива в тому випадку, коли кожен з партнерів усвідомлює свої функції та зобов'язання. Основними принципами, на яких повинно базуватися тристороннє партнерство, є дотримання конструктивного діалогу, взаємна довіра, мобілізація ресурсів усіма суб'єктами тристороннього партнерства [7].

Зарубіжний досвід трипартиту у сфері стоматології виявляє певні тенденції, серед яких наступні. Учасником з боку держави як правило виступає Міністерство охорони здоров'я, Міністерство соціального розвитку або Національна служба здоров'я (залежно від країни) (якщо така програма реалізується на національному рівні), інтереси бізнес-структур представляють крупні виробники стоматологічного обладнання, матеріалів та інструментів, «третій сектор» представлений професійними громадськими організаціями у різних країнах (професійні спілки стоматологів різних країн, асоціації стоматологів різних спеціалізацій), а також

Всесвітньою організацією стоматологів FDI, яка якраз ініціювала більшість таких проєктів, підтримує такі проєкти під час реалізації та сприяє поширенню інформації щодо цих проєктів, що і відображено у [11, 12, 13, 15, 17, 22, 26].

Досить показовим в цьому плані є досвід Індії, в якій витрати на охорону здоров'я є найнижчими у світі (близько 1% ВВП), в якій державна стоматологічна служба знаходиться в зuboжілому стані, до неї немає довіри з боку місцевих жителів, а приватна стоматологія досить дорога для середньостатистичного мешканця Індії. В пошуках можливих варіантів трансформації сфери стоматології з метою підвищення доступу до стоматологічних послуг для місцевого населення був запропонований варіант державно-приватного партнерства, який підтримала Індійська асоціація стоматологів IDA, після чого така взаємодія перетворилася на тристороннє партнерство. В подальшому до державно-приватного партнерства долучилися і інші неурядові організації як гаранті для провайдерів та сторонніх адміністраторів для забезпечення благополуччя малозабезпечених сімей. Різновиди такого партнерства можна представити у таких напрямках стоматології як профілактика захворювань порожнини рота, лікування вже існуючої стоматологічної патології та освітні програми, спрямовані на навчання догляду за зубами у домашніх умовах як дітей, так і дорослих [24].

Одна із стратегій поліпшення здоров'я порожнини рота – заохочення такого партнерства, яке може грати ключову роль, оскільки кожен сектор робить значний внесок в покращення стану порожнини рота. Одне з головних переваг такого партнерства полягає в тому, що, коли державний, громадський і приватний сектори об'єднуються, вони долають слабкості один одного і працюють як потужна куля, щоб вбити оральні проблеми. Клінічна значущість для міждисциплінарної стоматології, на думку Chavan S. et al. [12], полягає у наступному: 1. Профілактика, раннє виявлення та лікування захворювань тканин зубів, порожнини рота і черепно-лицьової ділянки, які можуть бути усунені з медичною допомогою. 2. Для поліпшення здоров'я порожнини рота, поліпшення якості життя і усунення відмінностей у здоров'ї порожнини рота різних прошарків населення. 3. Підвищення розуміння того, які ознаки і симптоми інфекцій порожнини рота та яким чином можуть вказувати на загальний стан здоров'я людини і виступати в якості маркера загальносоматичної патології. 4. Підвищення грамотності в області гігієни порожнини рота та обізнаності про цінності регулярного професійного догляду за порожниною рота.

Для задоволення потреб зі здоров'я порожнини рота, необхідних кожній людині, була запропонована нова модель догляду за порожниною рота, яка підходить для країн, що розвиваються, одна з яких Індія. Така модель має базові компоненти інфраструктури для надання стоматологічної допомоги [25]. До складу запропонованої моделі входять: Цільова група по дитячому стоматологічному здоров'ю: стоматологи з державного сектору; нове покоління стоматологів громадського сектору охорони здоров'я; Приватно-державне партнерство: альянс за майбутнє без карієсу; глобальний дитячий стоматологічний фонд; Системи догляду за порожниною рота: послуги первинної медико-санітарної допомоги; громадські служби охорони

здоров'я; послуги третинної ланки охорони здоров'я; Профілактичні заходи: задоволення потреби в догляді за порожниною рота бідних та нужденних дітей; просвіта з питань гігієни порожнини рота та лікування матері і дитини; навчання гігієни порожнини рота в школі та лікування карієсу.

Завдяки такому тристоронньому партнерству в Індії були реалізовані наступні програми: «Mumbai Smiles», «Brush Up Challenge», «Live. Learn. Laugh.», «Bright smile and bright future» [26].

Цікавим є досвід реалізації ДГП у сфері стоматології в Сполучених Штатах Америки. В США державно-громадянська взаємодія реалізується як у короткотривалому періоді у вигляді місії надання стоматологічної допомоги малозабезпеченим прошаркам населення або певним категоріям населення (наприклад, спортсменам-олімпійцям), так і на постійній основі. Крім того такі проєкти охоплюють як профілактику стоматологічних захворювань та навчання гігієни порожнини рота, так і лікування патології твердих тканин зубів (карієсу та його ускладнень), пародонта та слизової оболонки порожнини рота. Як відзначає Bailey W. [11], такі програми в рамках тристороннього партнерства можуть реалізовуватися у декількох варіантах – взаємодія всіх сторін партнерства, взаємодія лише держави та громадських організацій чи держави та приватного сектору при інформаційній підтримці громадських організацій.

Державні програми гігієни порожнини рота на федеральному рівні, такі як програми, якими керують агентства і офіси Міністерства охорони здоров'я і соціальних служб США (HHS), надають широкий спектр послуг. Ці послуги включають допомогу в розширенні доступу до стоматологічної допомоги для вразливих груп населення, надання грантів на навчання для підвищення кваліфікації фахівців з гігієни порожнини рота і проведення епідагляду за захворюваннями і станом порожнини рота. Пріоритети HHS включають розширення доступу до високоякісних профілактичних послуг в клініці, ув'язку політики і програм на рівні спільнот для підтримки і доповнення зусиль з клінічної профілактики, а також підтримку програм профілактики, які підвищують якість медичної допомоги, що надається як в державних, так і в приватних стоматологічних установах [11].

Співпраця між приватною практикою і державними програмами, яка здійснюється на федеральному, державному та місцевому рівнях, може допомогти підтримати зусилля щодо поліпшення здоров'я порожнини рота в Сполучених Штатах, які мають на меті: підвищення грамотності в області гігієни порожнини рота; збільшення кількості відвідувань стоматолога; підтримка державних програм гігієни порожнини рота.

На федеральному рівні чиновники працюють над підвищенням грамотності в області гігієни порожнини рота, збільшенням кількості відвідувань стоматолога і підтримкою ефективних державних програм гігієни порожнини рота. Це приносить користь стоматологам в приватній практиці, так само як їх зусилля покращують реалізацію державних програм, наприклад, їх запрошують брати участь у дослідницькій мережі на базі стоматологічної практики [18], здійснюють волонтерство в шкільних програмах з герметизації [23] і допомагають в проведенні обстежень стану порожнини рота в масштабі штату [10].

Підвищення грамотності в області гігієни порожнини рота – заявлена мета Каліфорнійської стоматологічної асоціації, яка важлива для приватних стоматологів. Федеральні програми також вживають заходів щодо підвищення грамотності в області гігієни порожнини рота. Так, у 2010 році NHS опублікував Національний план дій щодо підвищення санітарної грамотності, в основі якого лежить припущення про те, що всі пацієнти мають право на медичну інформацію, яка допомагає їм приймати поінформовані зважені рішення, і що надання медичних послуг має здійснюватися «зрозумілим чином і корисним для здоров'я, довголіття і якості життя» [11].

В аналітичному огляді W. Bailey [11] наводяться дані щодо досліджень, які наочно демонструють взаємозв'язок між гігієнічною грамотністю та відвідуванням стоматолога у дорослому віці. Дорослі з хорошими навичками санітарної грамотності з більшою ймовірністю будуть відвідувати стоматолога щорічно (77 %), ніж дорослі з менш ніж достатніми навичками санітарної грамотності (44 %). Крім збільшення кількості відвідувань стоматолога, висока грамотність в області гігієни порожнини рота пов'язана зі знаннями про профілактичні заходи, такі як фторування води, і більш високою оцінкою якості життя, пов'язаного зі здоров'ям порожнини рота.

Також створюються програми для стоматологів з метою покращення їх комунікативних навичок із пацієнтами у сфері гігієни порожнини рота – це програма електронного навчання на сайті Think Cultural Health. Ця безкоштовна онлайн-освітня програма пропонує кредити на безперервне навчання з питань надання компетентної допомоги. В даний час трохи більше 40 % людей щорічно відвідують стоматолога, і мета NHS – збільшити цей відсоток майже до 50 % до 2020 року, для чого кілька федеральних агентств розробили стратегічні цілі і працюють з лікарями приватних клінік над розширенням доступу до клінічних та профілактичних послуг і зменшенням нерівності стосовно здоров'я, особливо серед уразливих груп населення. Як відзначає W. Bailey [11], завдяки спільним зусиллям був досягнутий певний прогрес у цьому напрямі. Невдалий аналіз, проведений Центрами послуг Medicare і Medicaid, показав, що відсоток дітей, зареєстрованих в Medicaid і Програмі медичного страхування дітей, які користувалися будь-якими стоматологічними послугами, збільшився з 29 % у 2000 році до 46 % у 2010 році. Незважаючи на це поліпшення, ці діти, як і раніше відвідували стоматолога рідше, ніж діти з приватною стоматологічною страховкою (53 %).

Надання профілактичних послуг є пріоритетом для федеральних агентств, таких як Центри з контролю і профілактики захворювань, які співпрацюють з федеральними та державними програмами гігієни порожнини рота багатьма різними способами, щоб поліпшити здоров'я порожнини рота в країні. Приклади цих зусиль включають підвищення обізнаності про профілактику захворювань порожнини рота, сприяння програмам профілактики серед населення, забезпечення кваліфікованої робочої сили і необхідної інфраструктури для оцінки та задоволення потреб суспільства в області гігієни порожнини рота, а також поліпшення результатів у випадку охорони здоров'я за допомогою співпраці [11].

W. Bailey [11] наполягає, що для координації зусиль і розвитку активного ДГП на державному рівні, необхідні сильні державні програми з гігієни порожнини рота. Приклади такого партнерства включають роботу з державними та місцевими стоматологічними асоціаціями, стоматологічними радами штатів, освітніми установами, благодійними організаціями та асоціаціями первинної медико-санітарної допомоги. 25 державних програм гігієни порожнини рота також виконують основні функції громадської охорони здоров'я: оцінку, забезпечення і розробку політики. Ці функції включають в себе оцінку та аналіз потреб в області гігієни порожнини рота, встановлення пріоритетів, розробку політики для задоволення найбільш нагальних потреб, а також реалізацію, управління і оцінку програм.

Такі партнерські відносини в Америці об'єднують політичні, економічні та соціальні зусилля, що справляє ефект, який є значно більшим, у порівнянні із тим, який кожна з цих структур надавала допомогу окремо.

Різні програми співпраці між державним сектором та громадськістю реалізуються у різних штатах залежно від потреб населення у цьому штаті. Серед них: «Give Kids A Smile® (GKAS)», «Smiles Across America (SAA)», «Missions of Mercy (MOM)», «Special Olympics International/ Special Olympics Special Smiles TM (SOI/ SOSS)» [22], «Dental Lifeline Network», American Dental Partners Foundation [9], «Give Back a Smile» [14], Pattersons Foundations [19].

ДГП реалізується не лише на національному, регіональному або місцевому рівнях, вирішуючи проблеми в соціально значущих напрямках в межах одної країни. Проєкти ДГП реалізуються і на міжнародному рівні, коли місцем їх реалізації є десятки країн у різних економічних регіонах. Як правило глобальні проєкти у сфері охорони здоров'я проводяться за підтримки ВООЗ та Міжнародних профільних асоціацій спеціалістів, як-то FDI World Dental Federation.

ВООЗ визначає ДГП як «засіб об'єднання ряду учасників для досягнення спільної мети поліпшення здоров'я населення за допомогою взаємоузгоджених ролей і принципів» [21]. У сфері охорони здоров'я найбільш поширеними проєктами такого партнерства є послуги охорони здоров'я та доставка ліків. Яскравим прикладом є Альянс ГАВІ, колишній Глобальний альянс з вакцин та імунізації, трипартит, основна мета якого з 2000 року полягала в розширенні доступу бідних країн до імунізації. Зростає число глобальних державно-приватно-громадянських партнерств в галузі охорони здоров'я, часто як механізм мобілізації додаткових ресурсів та підтримки діяльності в області охорони здоров'я, особливо в країнах, що розвиваються з обмеженими ресурсами; і дослідження та рекомендації щодо поліпшення їх управління та успіху. ВООЗ розробила керівні принципи для її власної участі в глобальних партнерствах в галузі охорони здоров'я, зокрема, що ролі партнерів повинні бути ясними; повинні забезпечувати адекватну участь зацікавлених сторін; прагнення до досягнення мети громадської охорони здоров'я повинно мати пріоритет над особливими інтересами учасників; і це партнерство повинно мати механізм самомоніторингу [21].

Безсумнівно, глобальні партнерства в галузі охорони здоров'я можуть допомогти привернути увагу до певних патологічних станів організму людини, які до

цього були малопомітними; це є важелем політичної підтримки; допомагають об'єднати різні групи людей, використовуючи різні набори навичок; допомагає по-іншому поглянути на нерозв'язні проблеми; надати такі необхідні ліки, послуги та матеріали [13; 21].

Партнерство по зміцненню здоров'я визначається як добровільна угода між двома або більше партнерами про спільну роботу для досягнення загальних результатів щодо здоров'я. Справжнє партнерство – це поєднання різних навичок, досвіду та ресурсів задля, в ідеалі в рамках певних обов'язків, ролей, підзвітності та прозорості, для досягнення спільної мети, недосяжної незалежними діями, на чому саме і акцентують увагу Dugdill L. et al. [13; 21] у своїх аналітичних звітах щодо багаторічної роботи глобального проекту з профілактики стоматологічних захворювань, реалізованого за рахунок трипартиту, – це унікальний глобальний проєкт «Live. Learn. Laugh. » [13; 15; 16; 21].

«Live. Learn. Laugh. » – це проєкт Міжнародної стоматологічної асоціації FDI та бренду Unilever Oral Care Global, який був реалізований завдяки механізмам трипартиту у багатьох країнах світу (Чехія, Хорватія, Німеччина, Угорщина, Греція, Чилі, Китай, Камбоджа, Бангладеш, Пакістан, Філіпіни, Шрі-Ланка тощо) впродовж 12 років та був підтриманий також національними стоматологічними асоціаціями, основною метою якого було сприяння поширенню знань щодо гігієни порожнини рота. FDI прагне розробляти, підтримувати і просувати програми, спрямовані на профілактику захворювань порожнини рота і поліпшення здоров'я порожнини рота і загального стану. Це саме те, що було зроблено в рамках даного партнерства протягом останніх 12 років, реалізуючи освітні програми по догляду за порожниною рота для поліпшення здоров'я порожнини рота в різних країнах [13; 21].

За допомогою партнерства «Live. Learn. Laugh. » FDI і Unilever Oral Care Global прагнуть мати довгостроковий позитивний вплив на загальне благополуччя тисяч дітей, сімей та спільнот, яких вони стосуються, і надихнути інших приєднатися до боротьби із захворюваннями порожнини рота, які є серйозним тягарем для здоров'я багатьох країн. Захворювання порожнини рота тісно пов'язані з неінфекційними захворюваннями, мають одні й ті ж фактори ризику і в значній мірі схильні до впливу високого рівня нерівності стосовно здоров'я порожнини рота у всьому світі. FDI також зобов'язується створювати союзи з основними зацікавленими сторонами в області неінфекційних захворювань і інтегрувати гігієну порожнини рота в програми загального здоров'я та подальшої реалізації у проєктах державно-приватного партнерства [13; 15; 16; 21].

Проєкт «Live. Learn. Laugh. » був першим унікальним глобальним проєктом в області гігієни порожнини рота, реалізованим за рахунок державно-громадянського партнерства. Він був реалізований на декількох рівнях, з політикою, встановленою на міжнародному рівні з прийняттям рішень на місцевому рівні та реалізацією на місцевому рівні. Dugdill L. et al. наголошують, що для оцінки того, як партнерство працює від політики до практики, в аналіз повинні бути включені наступні аспекти: управління; законне представництво, участь в прийнятті рішень; підзвітність; компетентність і доцільність, баланс цілей; ресурси: як фінансові, так і людські. Окрім підвищення обізнаності людей у сфері

гігієни порожнини рота та профілактики стоматологічних захворювань, проєкт мав позитивний вплив і для партнерів – підвищився авторитет брендів Unilever Oral Care Global у всьому світі, відбулося зміцнення партнерства між національними стоматологічними асоціаціями та FDI. Після того, як проєкти в середині країни були зосереджені на зміцненні здоров'я порожнини рота, а не на стоматологічному бізнесі, в деяких країнах вони покращили доступність FDI до керівництва з питань здорового забезпечення [13; 21].

У Франції [20] немає єдиної системи профілактики захворювань порожнини рота. Хвороби порожнини рота розглядаються самостійно, без інтеграції в загальний стан здоров'я або в інші програми зміцнення здоров'я. Засобами профілактики карієсу у Франції є фторидні зубні пасти, продаж фторованої солі, а також фторидні добавки, які відпускаються в аптеках за рецептом лікаря. Дані літератури відзначають низьку обізнаність французів щодо доступних засобів стоматологічної профілактики, а також щодо гігієни порожнини рота (основні та додаткові засоби гігієни, техніка чищення зубів). У середньому французи використовують 2,4 зубні щітки та 4,4 тюбики зубної пасти на рік на одну особу, що вважається недостатнім. Це досить легко пояснюється: висока ціна зубної пасти та щітки, оскільки ці засоби гігієни обкладаються ПДВ у розмірі 20%, тоді як газовані напої оподатковуються 5,5%. Люди з високим рівнем захворювань порожнини рота особливо потребують прийнятті здорової поведінки через просування сприятливих умов життя. Але це не вигідно державі.

Аналітичний огляд французької системи надання стоматологічної допомоги, представлений Pegon-Machat E. et al. [20], свідчить, що різні некомерційні громадські організації такі, як ASPBD (Société Française des Acteurs en Santé Publique Bucco-Dentaire), UFSBD (Union Française pour la Santé Bucco Dentaire) роблять все можливе для просування здоров'я порожнини рота і проводити профілактичні та оральні втручання в галузі охорони здоров'я. Стоматологічні школи, місцеві адміністрації або фонди охорони здоров'я допомагають в цій галузі. Проте ці програми не організовані на національному або регіональному рівні та часто короткострокові.

Регіональні агентства охорони здоров'я є публічними структурами, які відповідають за підтримку регіональних проєктів охорони здоров'я, адаптовані до місцевих потреб стоматологічної галузі, профілактики, охорони здоров'я чи соціальної підтримки. Вони можуть фінансувати проведення регіональних проєктів, спрямованих на зміцнення як загального здоров'я, так і здоров'я ротової порожнини, місцевими громадами чи асоціаціями [20].

Незважаючи на наявні можливості та необхідність партнерства державних структур та громадських організацій для покращення здоров'я населення, у Франції ДГП у сфері стоматології майже не розвинене, що на думку авторів (Pegon-Machat E. et al. [20]) спричинено наявними в країні економічними перепонами для бізнес-структур.

У Танзанії [17] ДГП в стоматології мало значний успіх, сприяло покращенню доступу населення до стоматологічної допомоги та появі стоматолога вже на первинній ланці, що відмічає Н. J. Mosha

Стоматологи за контрактом – це приватні стоматологи, які надають стоматологічні послуги від імені медичного закладу для пацієнтів медичного закладу, або в приватній стоматологічній клініці, або в спеціально відведеному місці розташованому в медичній установі. При укладанні договору стоматологи і медичний заклад можуть укласти договір на підставі надання конкретних послуг, що надаються; кількості пацієнтів, які підлягають огляду; кількості відвідувань, доступних для пацієнтів з серцевою недостатністю; або на будь-який інший взаємоприйнятній основі. В даний час приватно практикуючі лікарі розглядаються як партнери в наданні послуг за добровільною медичною страховкою, а не як конкуренти, а роль уряду полягає в створенні сприятливих умов для відкриття приватної практики. Розуміння приватних стоматологів допомагає поліпшити доступ і якість послуг, що надаються. На думку Н. J Mosha [17], ДГП дає можливість комплексно поглянути на здоров'я. Таке партнерство побудоване на сильних сторонах організацій, дозволяючи їм об'єднувати ресурси, уникати дублювання і мінімізувати вплив. Це заохочує залучення спільнот в їх медичне обслуговування і зосередження уваги на забутих проблемах зі здоров'ям, привертає нові ресурси і закликає використовувати їх ефективно, заповнювати прогалини в послугах і розширювати доступ для груп населення, які обслуговуються недостатньо.

Таким чином, підвищення доступності стоматологічної допомоги для сільського населення також може бути досягнуто шляхом реалізації проєктів ДГП [17].

Висновки

Підсумовуючи все вищесказане можна визначити переваги та недоліки такого різновиду державно-громадянського партнерства у стоматології як тристороннє партнерство, або трипартит.

Серед переваг даної взаємодії можна виділити наступні.

1. Нові нестандартні підходи внаслідок залучення всіх секторів держави, коли ефективність їх спільної діяльності набагато разів більша, ніж коли вони працюють окремо.
2. Державна підтримка у законодавчих питаннях та сприяння реалізації таких проєктів з боку держави.
3. Надання податкових пільг для заохочення інвестицій приватного сектору до розвитку охорони здоров'я, будівництва, освіти і навчання.
4. Використання найновітніших матеріалів, обладнання та технологій за рахунок інвестицій бізнесу.
5. Ефективність управління та операцій за рахунок використання технологій і новітніх передових практик.
6. Підготовка кадрів для надання спеціалізованої кваліфікованої стоматологічної допомоги.
7. Планування, проєктування та розвиток медичних установ в цілому або за фахом.
8. Для бізнесу – можливість надання немедичних послуг (наприклад, продаж гігієнічних засобів для порожнини рота).
9. Спрямованість на пацієнта – максимально комфортні умови перебування пацієнта в клініці, підвищена гнучкість і чуйність з боку персоналу, цілодобовий доступ до медичної допомоги.
10. Затвердження протоколів надання стоматологічної допомоги.
11. Наукове обґрунтування комплексного лікування захворювань порожнини рота.

12. Забезпечення співробітництва із аналогічними міжнародними організаціями.

13. Забезпечення поширення інформації щодо наявності та реалізації програм у рамках тристороннього співробітництва.

Серед факторів, які перешкоджають реалізації тристороннього партнерства «державна – громадські (неурядові) організації – бізнес» у сфері стоматології є:

- 1) економічна криза, внаслідок якої бізнес втрачає можливість інвестувати кошти у реалізацію проєктів з стоматології;
- 2) корупція;
- 3) політична криза в країні, що може привести до прийняття політично ангажованих рішень та зміни державної політики у напрямку розвитку такого партнерства (наприклад, зняття податкових пільг для бізнесу, зміна законодавства, яка унеможлиблює реалізацію таких проєктів).

Література

1. Алексєєва Т. І., Биховець К. В., Саєнко А. О. Особливості державно-приватного партнерства в українській медицині. URL: <http://socpharm.nuph.edu.ua/files/2014/03/%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%94%D1%94%D0%B2%D0%B0-%D0%A2.%D0%86.%D0%91%D0%B8%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%86%D1%8C-%D0%9A.%D0%92.%D0%A1%D0%B0%D1%94%D0%BD%D0%BA%D0%BE-%D0%90.%D0%9E.pdf>
2. Боделан В. Р. Державне управління громадсько-державним партнерством: теоретико-методологічний аспект: дис.... канд. наук з держ. упр. Одеса, 2014. 255 с.
3. Драгомирецька Н. М., Піроженко Н. В., Матвєєнко І. В. Державно-громадянське партнерство у сфері соціального розвитку: навч. пос. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 290 с.
4. Драгомирецька Н. М., Дружинін С. С., Думинська С. В., Жилавська Р. П., Ковальова Ю. В. Сучасний сталий розвиток в сфері культури: зарубіжний досвід для України: монографія. / за заг. ред. д. держ. упр., професора Н. М. Драгомирецької. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 238 с.
5. Дубок І. П. Сутність та особливості державно-приватного партнерства. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2014. Вип. 2. С. 139-149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2014_2_14
6. Павленко О. В., Вахненко О. М., Єрмакова Л. Г. та ін. Медична стоматологічна допомога в моделях медичного страхування різних країн. *Сучасна стоматологія*. 2019. №5. С. 100–103.
7. Слюсаренко В. Є. Моделі тристороннього партнерства держави, бізнесу та громадянського суспільства. *Економіка та управління підприємствами*. 2016. Вип. 1(117). С. 97–100.
8. Чопчик В. Д., Орлова Н. М. Формування медичних бізнес-процесів у стоматологічному центрі на принципах державно-приватного партнерства. *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України*. 2019. № 1 (79). С. 44–49.
9. American Dental Partners Foundation. URL: <https://www.adpfoundation.org/>

10. Association of State and Territorial Dental Directors. ASTDD Basic Screening Surveys. URL: www.astdd.org/basic-screening-survey-tool.
11. Bailey W., J Calif Dent Assoc Public-private partnership: complementary efforts to improve oral health. 2014. – Vol. 42(4). P. 249-252. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4597896/>
12. Chavan S., Kemparaj U., Baghele O. N., Rajdha A. Public-private partnership to enhance oral health in India. / J Interdiscip Dentistry [serial online] 2012 [cited 2020 Oct 23];2:135-7. URL: <https://www.jidonline.com/text.asp?2012/2/2/135/100609>
13. Dugdill L., Pine C. M. Evaluation of international case studies within «Live. Learn. Laugh. »: a unique global public-private partnership to promote oral health / L. Dugdill, // International Dental Journal. 2011. Vol. 61. Issue s2. P. 22–29. . – doi: 10. 1111/j. 1875-595X. 2011. 00035. x. PMID: 21770937.
14. How You Can Help Give Back a Smile URL: <https://aacd.com/helpGBAS>
15. Kell K., Aymerich M. A., Horn V. FDI–Unilever Brush Day & Night partnership: 12 years of improving behaviour for better oral health. *International Dental Journal*. 2018. Vol. 68. Issue S1. 3–6.
16. Llodra J. C., Phantumvanit P., Bourgeois D. M., Horn V. LLL2: an international global level questionnaire on toothbrushing and use of fluoride toothpaste. *International Dental Journal*. 2014. Vol. 64. Issue S2. P. 20–26.
17. Mosha H. J. Increasing Quality and Access to Oral Health Care through Public-Private Partnerships. *Tanzania Dental Journal*. 2008. Vol. 15. No. 1. P. 25-29. URL: <https://www.ajol.info/index.php/tjdj/article/view/48375>
18. National Institutes of Health. National institutes of Dental and Craniofacial Research. Dental Practice-Based Research Network. URL:www.nidcr.nih.gov/Research/DER/ClinicalResearch/DentalPracticeBasedResearchNetwork
19. Patterson Foundation. URL: <http://pattersonfoundation.net/>
20. Pegon-Machat E., Faulks D., Eaton K. A. et al. The healthcare system and the provision of oral healthcare in EU Member States: France. *British Dental Journal*. 2016. Vol. 220(4). P. 197–203. doi:10. 1038/sj. bdj. 2016. 138
21. Pine C. M., Dugdill L. Analysis of a unique global public-private partnership to promote oral health. *International Dental Journal*. 2011. Vol. 61. Issue s2. P. 11–21.
22. Promoting Access to Oral Health Care through Public-Private Partnerships: Roles for State Oral Health Programs and Oral Health Coalitions. URL: <https://www.astdd.org/docs/access-to-care-and-sohp-tip-sheet-nov-2011.pdf>
23. Seal America. The Prevention Intervention. URL: www.mchoralhealth.org/Seal/contents.html
24. Sehgal P. Enhancing public private partnership in oral health care. *Journal of Indian Association of Public Health Dentistry*. 2011. Vol. 9. № 18. P. 923–924. URL: <https://www.jiaphd.org/article.asp?issn=2319-5932;year=2011;volume=9;issue=18;spage=923;epage=924;aulast=Sehgal;type=0>
25. Somaraj V., Shenoy R. P., Panchmal G. S., Jodalli P., Sonde L. Smiles for Life: Model for Child Oral Health Promotion – A Proposal. *Int J Oral Health Med Res*. 2015. Vol. 2(3). 85-87.
26. Vikram P. A. Public Private Partnership'-Public Private Partnership: The New Panacea in Oral Health. *Advances in Dentistry & Oral Health*. 2018. №8 (2). P. 0039-0042. – DOI: 10. 19080/ADOH. 2018. 08. 555734 .URL: <https://juniperpublishers.com/adoh/pdf/ADOH.MS.ID.555734.pdf>

References

1. Aleksieieva, T. I., Bykhovets', K. V. and Saienko, A. O. (2014), «Features of public-private partnership in Ukrainian medicine», Sotsial'na farmatsiia, available URL:<http://socpharm.nuph.edu.ua/files/2014/03/%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%94%D1%94%D0%B2%D0%B0-%D0%A2.%D0%86.%D0%91%D0%B8%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%86%D1%8C-%D0%9A.%D0%92.%D0%A1%D0%B0%D1%94%D0%BD%D0%BA%D0%BE-%D0%90.%D0%9E.pdf>
2. Bodelan, V. R. (2014), «Public administration of public-state partnership: theoretical and methodological aspect», Abstract of Ph. D. dissertation, Theory and history of Public Administration, Odesa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Odesa, Ukraine.
3. Drahomyrets'ka, N. M., Pirozhenko, N. V. and Matvieienko, I. V. (2017), «Derzhavno-hromadians'ke partnerstvo u sferi sotsial'noho rozvytku» [State-civil partnership in the field of social development], ORIDU NADU, Odesa, Ukraine.
4. Drahomyrets'ka, N. M., Druzhynin, S. S., Dumyns'ka, S. V., Zhylavs'ka, R. P. and Koval'ova, Yu. V. (2019), «Suchasnyj stalij rozvytok v sferi kul'tury: zarubizhnyj dosvid dlia Ukrainy» [Modern sustainable development in the field of culture: foreign experience for Ukraine], ORIDU NADU, Odesa, Ukraine.
5. Dubok, I. P. (2014) «The essence and features of public-private partnership», Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, vol. 2, pp. 139-149.
6. Pavlenko, O. V., Vahnenko, O. M., Yermakova, L. G. [et al.] (2019), «Medical dental care in health insurance models of different countries», Suchasna stomatolohiia, vol. 5, pp. 100–103.
7. Sliusarenko, V. Ye. (2016), «Models of tripartite partnership between the state, business and civil society», Ekonomika ta upravlinnia pidpryemstvamy, vol. 1(117). pp. 97–100.
8. Chopchuk, V. D. (2019), «Formation of medical business processes in the dental center on the principles of public-private partnership», Visnyk sotsialnoi hihieny ta orhanizatsii okhorony zdorovia Ukrainy, vol. 1 (79). pp. 44–49.
9. American Dental Partners Foundation (2021), «American Dental Partners Foundation». URL: <https://www.adpfoundation.org/> (Accessed 20 January 2021).
10. Association of State and Territorial Dental Directors (2021), «ASTDD Basic Screening Surveys». URL:www.astdd.org/basic-screening-survey-tool (Accessed 20 January 2021).
11. Bailey, W. (2014), «Public-private partnership: complementary efforts to improve oral health», J Calif Dent Assoc, vol. 42(4), pp. 249–252.
12. Chavan, S., Kemparaj, U., Baghele, O. N. and Rajdha, A. (2012), «Public-private partnership to enhance

oral health in India», J Interdiscip Dentistry [serial online], vol. 2, pp. 135-7. URL: <https://www.jidonline.com/text.asp?2012/2/2/135/100609> (Accessed 20 January 2021).

13. Dugdill, L. and Pine, C. M. (2011), «Evaluation of international case studies within «Live. Learn. Laugh. «: a unique global public-private partnership to promote oral health». *International Dental Journal*, vol. 61, pp. 22-29.

14. American Academy of Cosmetic Dentistry (2021), «How You Can Help Give Back a Smile». URL: <https://aacd.com/helpGBAS> (Accessed 20 January 2021).

15. Kell, K., Aymerich, M. -A. and Horn, V. (2018), «FDI-Unilever Brush Day & Night partnership: 12 years of improving behaviour for better oral health». *International Dental Journal*, vol. 68, pp. 3-6.

16. Llodra, J. C., Phantumvanit, P., Bourgeois, D. M. and Horn, V. (2014), «LLL2: an international global level questionnaire on toothbrushing and use of fluoride toothpaste». *International Dental Journal*, vol. 64, pp. 20-26.

17. Mosha, H. J. (2008), «Increasing Quality and Access to Oral Health Care through Public-Private Partnerships». *Tanzania Dental Journal*, vol. 15(1), pp. 25-29. URL: <http://www.ajol.info/index.php/tj/article/view/48375> (Accessed 20 January 2021).

18. National Institutes of Health (2021), «National institutes of Dental and Craniofacial Research. *Dental Practice-Based Research Network*. URL: www.nidcr.nih.gov/Research/DER/ClinicalResearch/DentalPracticeBasedResearchNetwork (Accessed 20 January 2021).

19. Patterson Foundation (2021), «Patterson Foundation». URL: <http://pattersonfoundation.net/> (Accessed 20 January 2021).

20. Pegon-Machat, E., Faulks, D., Eaton, K. A., Widström, E., Hugues, P., and Tubert-Jeannin, S. (2016), «The healthcare system and the provision of oral healthcare in EU Member States: France». *British dental journal*, vol. 220(4), pp. 197-203. URL: <https://doi.org/10.1038/sj.bdj.2016.138> (Accessed 20 January 2021).

21. Pine, C. M. and Dugdill, L. (2011), «Analysis of a unique global public-private partnership to promote oral health». *International Dental Journal*, vol. 61, pp. 11-21.

22. Association of State and Territorial Dental Directors (2011), «Promoting Access to Oral Health Care through Public-Private Partnerships: Roles for State Oral Health Programs and Oral Health Coalitions». URL: <https://www.astdd.org/docs/access-to-care-and-sohp-tip-sheet-nov-2011.pdf> (Accessed 20 January 2021).

23. Seal America (2021), «The Prevention Intervention». URL: www.mchoralhealth.org/Seal/contents.html (Accessed 20 January 2021).

24. Sehgal, P. [et al.] (2011), «Enhancing public private partnership in oral health care», *Journal of Indian Association of Public Health Dentistry*, vol. 9(18), pp. 923-924. URL: <https://www.jiaphd.org/article.asp?issn=2319-5932;year=2011;volume=9;issue=18;spage=923;epage=924;aulast=Sehgal;type=0> (Accessed 20 January 2021).

25. Somaraj, V., Shenoy, R. P., Panchmal, G. S., Jodalli, P. and Sonde, L. (2015), «Smiles for Life: Model for Child Oral Health Promotion – A Proposal», *Int J Oral Health Med Res*, vol. 2(3), pp. 85-87.

26. Vikram, P. A. (2018), «Public Private Partnership'- Public Private Partnership: The New Panacea in Oral Health», *Advances in Dentistry & Oral Health*, vol. 8 (2), pp. 0039-0042. URL: <https://juniperpublishers.com/adoh/pdf/ADOH.MS.ID.555734.pdf>

Анна Волошенюкаспірантка кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України**КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ БРЕНДУ У ВИБОРІ АБІТУРІЄНТАМИ
ЗАКЛАДУ ВИЩОЇ ОСВІТИ: УПРАВЛІНСЬКІ ВИКЛИКИ**

У статті досліджується роль та вплив бренду на абітурієнтів при виборі закладу вищої освіти. Розглядаються чинники ефективності та конкурентоспроможності в системі вищої освіти України. Обґрунтовуються характеристики бренду, зокрема, у зростанні конкурентоспроможності закладу вищої освіти. Надаються результати анкетного опитування серед студентів та студентів-випускників щодо їх пріоритетів у виборі того чи іншого закладу вищої освіти. Визначається доцільність створення освітнього бренду, для підвищення конкурентоспроможності.

Ключові слова: конкурентоспроможність; бренд; брендинг; внутрішній бренд; управління вищою освітою.

Anna VolosheniukPhD student of the Ukrainian and Foreign Languages Chair;
ORIPA NAPA under the President of Ukraine**BRAND COMPETITIVENESS IN CHOOSING HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS:
MANAGERIAL CHALLENGES**

The article forms the general concept of the brand, the need for its use by higher education institutions, the role and perception of the brand among consumers of educational services. Data were collected using a mixed methodological approach. The first stage involved quality interviews and focused group discussions with students to understand the factors responsible for students' interest in relevant higher education institutions. The second stage is to conduct a questionnaire among college graduates who plan to continue their education at the university.

The results of a survey of students and recent graduates indicate that the presence of a quality brand is a major factor in the choice of educational institution, which affects satisfaction, trust and dedication, as well as competitive advantages in the education market.

The current research contributes to the formation and development of strategies, tactics, structures that will be formed on branding in educational institutions. The brand offers a basis for decision-making in universities. This means that universities must work towards the development of their brand image, focusing on its three levers – reputation, reliability and quality of service.

Key words: competitiveness; brand; branding; internal brand; higher education management.

**Постановка
проблеми**

Конкуренція в освітньому середовищі в сучасних умовах посилюється. У дедалі більш конкурентному секторі вищої освіти заклади стикаються зі значними проблемами, особливо, коли мова йде про набір нових здобувачів. Заклади вищої освіти (ЗВО) все більше характеризуються одноманітністю, нагадують один одного, і це заважає їм залучати «якісних» абітурієнтів. Відсутність таких факторів, як відмінність, унікальність, диференційованість, ускладнює процеси прийому до ЗВО, знижує їхні конкурентоспроможні переваги. Ключовою стратегією для маневрування у складних конкурентних умовах для ЗВО є створення виразного імідж-бренду для себе. Унікальний імідж-бренд може позитивно вплинути на репутацію, яка має великий вплив на свідомість студента [4]. Хороша репутація виступає позитивним сигналом для майбутніх споживачів освітніх послуг, створюючи диференційований фактор для закладів вищої освіти. Поєднання гарного іміджу та бренду повинно сприяти підвищенню рівня задоволеності здобувачів, що в кінцевому результаті призводить до позитивного відгоспоку та лояльності до бренду. В процесі цього заклад мав би

формувати для себе диференційований фактор, який би сприяв його конкурентним перевагам.

Мета

Мета статті – визначити управлінські виклики конкурентоспроможності бренду при виборі абітурієнтами закладу вищої освіти.

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

Тема брендингу українських закладів вищої освіти порівняно нова і поки що є недостатньо дослідженою. Проблемою брендингу та просування вищих навчальних закладів в Україні займалися такі науковці, як С. Семенюк, І. Грищенко, Н. Колісниченко, Н. Крохмальова, І. Кучерак. Безпосередньо дослідженнями брендингу ЗВО займаються науковці Є. Дагаєва, Ф. Котлер, Н. Спіріна, А. Уїллер. Однак потребують детальної уваги питання створення ефективного бренду освітнього закладу як потужного інструмента при виборі абітурієнтами місця свого навчання.

Незважаючи на значний масив публікацій з проблематики брендингу,

**Виділення
невирішених
раніше частин
загальної
проблеми**

© Волошенюк А. М., 2021.

бренд-менеджменту, на сьогодні потребують більшої уваги питання формування та підтримки бренду закладу вищої освіти як управлінської функції з огляду на посилення конкурентності та, як результат, залучення абітурієнтів до своїх лав. У науково-дослідній літературі дослідження ролі та значення бренду у визначенні вступників знаходиться на етапі свого становлення. Переважають публікації з проблем аналізу бренду підприємства з метою збільшення продажу товарів та послуг і менше дослідження ролі та значення бренду закладу освіти, особливо з огляду на ведення керівництвом ЗВО конкурентної діяльності.

Виклад
основного
матеріалу

Порівняно прості рекламні інструменти минулого вже не працюють, як колись. Станом на сьогодні, майбутні здобувачі вищої освіти повністю занурені у різноманітні цифрові світи, а заклади освіти намагаються зрозуміти і прийняти їх потреби. Саме в цьому контексті ЗВО необхідно особливу увагу віддавати стратегічному брендингу, якщо вони прагнуть процвітати, а в деяких випадках і виживати. Стратегія бренду – це план створення, розвитку, виведення бренду на ринки збуту, який сприяє просуванню товарів і послуг, забезпечує збільшення прибутку і привертає увагу клієнтів. Постійний моніторинг потреб споживачів, ознайомлення їх зі своїми товарами та послугами – ось основна мета стратегічного брендингу.

При проведенні дослідження брендингу та репутації закладів вищої освіти, було визначено зв'язок між ними. Відтак, можна говорити про необхідність значних маркетингових інвестицій у формування іміджу бренду та репутації закладів. Актуалізується також проблема дослідження впливу цих факторів на рівень задоволеності здобувачів, розробки стратегії чи тактики для задоволення потреб ключової зацікавленої сторони. Стратегічний підхід повинен допомогти вишам оптимально розподілити свої обмежені ресурси, тим самим збільшивши їх можливості, які призведуть до максимального ефекту. Задоволені, зацікавлені споживачі – здобувачі вищої освіти – в свою чергу принесуть як матеріальний, так і нематеріальний результат. Вони будуть відданими, рекомендуватимуть свою альма-матер іншим абітурієнтам, поширюючи назву бренду через позитивне усне повідомлення чи власну рекомендацію.

При проведенні дослідження брендингу та репутації закладів вищої освіти, було визначено зв'язок між ними. Відтак, можна говорити про необхідність значних маркетингових інвестицій у формування іміджу бренду та репутації закладів.

Відтак, ключовими завданнями постають:

- 1) дослідження впливу бренду на рівень задоволеності здобувачів вищої освіти;
- 2) дослідження впливу репутації закладу вищої освіти на взаємозв'язок між його брендом та рівнем задоволеності здобувачів.

Брендинг – це невід'ємна частина маркетингової стратегії організації; це створення корпоративної цінності, ідентичності та репутації [5]. Оскільки роль брендингу не обмежуються «споживчими» послуг та товарів, фірми різних галузей намагаються використовувати стратегії брендування для створення сильніших, конкурентоспроможніших брендів. У зв'язку з цим заклади вищої освіти також почали усвідомлювати необхідність розвитку стійкого бренду та його стратегії розвитку. Тому брендинг став стратегічним аспектом та фокусом при виборі навчальних закладів, з метою розвитку, охоплення ринку для передачі своїх сильних сторін [3]. Останнім часом економічне середовище

мало серйозний негативний вплив на фінансове становище більшості закладів вищої освіти (зміна фінансування). Особливо в цей період величезна кількість вишів (як аналог торгових марок) на ринку змагалися за своїх абітурієнтів.

Розглядаючи поняття бренду більш глобально, можна виокремити чотири його характеристики, а саме: емоційну, функціональну, соціальну та духовну. У цьому ракурсі основними складниками бренду виступають:

- функціональний вимір (сприйняття споживачем корисності того чи іншого продукту або послуги), коли джерелом диференціації можуть виступати історія організації, її майбутнє, технології, рейтинги, клієнти, стилі керівництва і політика щодо влади і суспільства;
- емоційний складник (вагоме завдання бренду зосереджене на тому, щоб вразити уяву споживача, а не просто зацікавити його, залишити яскравий і оригінальний образ);
- соціальний складник бренду тісно пов'язаний із бажанням певної групи осіб, які об'єднані спільною метою, отримати у кінцевому результаті високоякісний товар чи послугу. Важливим моментом виступають дві протилежні та тісно пов'язані особливості: відчуття індивідуальності й належності до певної групи осіб;
- духовний складник спрямований на використання природної здатності людини відчувати себе не тільки частиною певної групи, а й важливою складовою суспільства в цілому.

Із такої точки зору бренд ЗВО можна розглядати як важливий інструмент, що об'єднує послідовний набір емоційних, функціональних та виразних обіцянок цільовому споживачеві (таким виступає не тільки абітурієнт, але й здобувач освіти, роботодавець та держава), які для нього є унікальними та важливими і відповідають усім вимогам та потребам. Висока швидкість зміни освітніх послуг, складність самого продукту «освітня послуга» і невпевненість споживача в перевагах одних освітніх послуг перед іншими роблять концепцію брендингу особливо привабливою. Роль бренду для освітнього середовища надзвичайно велика, оскільки він повідомляє максимум корисної інформації і гарантує стабільну якість і асортимент освітніх послуг; створює стійкі, довгострокові, позитивні відносини із споживачем; відображає систему цінностей, традицій, норм закладу освіти [1]. ЗВО без використання маркетингу не зможе бути ефективним на освітньому ринку. Система успіху на ринку освіти в усьому світі будується на основі брендингу ЗВО [3]. Бренд у сучасному суспільстві – невід'ємна частина маркетингових комунікацій.

Поєднання різних елементів бренду створює безліч варіантів для організації, серед яких вона може вибрати відповідну стратегію брендування своїх послуг. Відповідна стратегія брендування має вирішальне значення, оскільки вона посилює бажане позиціонування, що означає вплив на поведінку споживачів.

Оскільки на сьогоднішній день більшість освітніх послуг є платними, а кожен заклад освіти має свою автономію (Закон України про вищу освіту, Закон України про фахову передвищу освіту), то освітня діяльність частково є комерційною. У цьому аспекті кількість вступників відображається на економічній результа-

тивності та продуктивності закладу освіти, що ще раз підтверджує важливість створення освітнього бренду.

Зростаюча кількість закладів вищої освіти дедалі більше управляється корпоративними брендами. Такі фактори, як посилення конкуренції, потяг до диференціації та оплата навчання, зумовлюють «маркетингову», яка змушує освітнє середовище розробляти та приймати концепції та практики брендування. Однак Л. Л. Беррі стверджував, що закладам освіти слід пройти довгий шлях від включення брендингу в освітні стратегії до часткового прогресу, який за його словами, може досягатися через приблизно двадцять років [7].

Послуги закладу освіти можна класифікувати з огляду на пошуковість, досвід і достовірність. Пошукові атрибути – це ті, які можна перевірити перед покупкою, через доступні джерела інформації або безпосередній огляд, тоді як атрибути досвіду можна перевірити лише після його використання. Потенційні здобувачі вищої освіти шукають різні атрибути для оцінки якості закладу освіти – його рейтинг, якість науково-педагогічних працівників (НПП), інфраструктура, розташування, різноманітні практики, щоб визначити, чи задовольняє заклад освіти їх уподобання. Однак абітурієнт не може виміряти справжню якість закладу, доки його не зарахують і не занурять в «університетське» життя. До зарахування абітурієнт оцінює інформацію, яка є для нього/неї доступною. Однак він/вона може по-справжньому визначити якість послуг лише після зарахування (тобто – кваліфікація науково-педагогічних працівників, які викладають, якість навчання, підтримка інфраструктури тощо), що і буде атрибутом його/її досвіду. Нажаль, не існує об'єктивних параметрів для оцінки послуг закладів вищої освіти. Існує певний рівень інформаційної асиметрії між закладами та їхніми здобувачами. Хоча виші можуть оцінюватися за матеріальною інформацією – рейтинги з кількох джерел, кар'єрна траєкторія випускників, відгуки про заклад здобувачів/випускників тощо, але на своїх веб-сайтах їм важко передати досвід та довіру до їхніх послуг. З огляду на цю ситуацію, важливе питання, з яким зіштовхуються виші – це те, як з'єднати цю інформаційну асиметрію та донести новизну до своїх ключових зацікавлених сторін? До якого типу елементів споживачі будуть надавати свої майбутні переваги, що стосуються цієї інформаційної асиметрії та як позиціювати себе в новій ціннісній пропозиції? Дослідження показують, що критерії прийняття рішень майбутніх здобувачів виходять за рамки оцінювання матеріальних сторін якості закладу освіти до оцінки нематеріальних елементів, таких як імідж бренду, репутація та цінності закладу. Необхідно, щоб імідж бренду закладу вищої освіти та його репутація подавали сигнали про сприйману якість діяльності, що виходить за рамки відчутних критеріїв оцінки. Ці аспекти призводять до формування певного образу у свідомості потенційного здобувача, який допомагає йому відповісти на запитання: що таке заклад вищої освіти та яка його ключова цінність? Відповіді на ці запитання виступають як розумові ярлики для вступників, які допомагають їм отримати широкий спектр інформації, щоб сформувати унікальне сприйняття закладу, щоб прийняти рішення про відбір, або відмову від ЗВО. Рішення приймається критично, тому що здобувач вкладає свої гроші в освіту, а сума після сплати не може бути повернена.

До цього часу, ще не досліджували бренд закладу вищої освіти, як такого джерела, яке має конкурентну перевагу. Одним з ключових наслідків імідж бренду є репутація. Репутація пов'язана з закладом вищої освіти, що виступає як парасольковий бренд для ряду програм, пов'язаних із закладом.

У дослідженні було використано анкетне-опитування в м. Одесі із залученням студентів випускників Одеського коледжу комп'ютерних технологій. В опитуванні взяли участь 60 студентів, які планують надалі продовжувати навчання в ЗВО. Було отримано 55 дійсних відповідей (91,6 % коефіцієнта відповіді). Збір даних відбувся у березні 2021 р. Вибірка складалася зі студентів, які навчаються на молодшого бакалавра на денній та на заочній формі навчання, а також із нещодавніх випускників 2020 р. Перед проведенням анкетного опитування з респондентами була проведена дискусія, були вибрані основні компоненти, на які студенти найбільше звертають увагу при виборі закладу освіти, а саме: репутація (відгуки на веб-сайтах закладів освіти; відгуки теперішніх студентів ЗВО); вартість навчання; програми обміну студентами та викладачами; розташування закладу; вітчизняна та міжнародна практика в конкретній освітній сфері; різновид спеціальностей; кількість здобувачів, які навчаються; рейтинг серед ЗВО країни; імідж закладу; стиль керівництва та викладання; навчання з використанням сучасних технологій; історія закладу вищої освіти (спадщина); форма власності; дослідження та інновації; участь в позаосвітній діяльності; перспективна сучасна інфраструктура; змішане навчання; пізнаваність; неймінг (наявність та фіксація на ринку унікальних, адекватних та співзвучних імен продуктів і організацій, які сприяють їх просуванню і є значною опорою ринкового успіху бренду); гарант якості надання освітніх послуг, довіра.

Кожне питання мало свою пріоритетність та оцінювалось за шкалою від 1 до 20, де найбільш вагомий компонент це 1, а найменш вагомий – 20. Підрахунок відображався в відсотковому співвідношенні та був поданий у вигляді діаграми.

Було зібрано 55 анкет. За даними дослідження було вибрано 10 основних елементів на які при виборі майбутнього закладу вищої освіти абітурієнти звертають увагу (дані наведені на рис.1).

1. Репутація.
2. Вітчизняна та міжнародна практика в конкретній освітній сфері.
3. Рейтинг серед ЗВО країни.
4. Імідж закладу.
5. Стиль керівництва та викладання.
6. Дослідження та інновації.
7. Перспективна сучасна інфраструктура.
8. Пізнаваність.
9. Неймінг.
10. Гарант якості надання освітніх послуг, довіра.

Основним і найважливішим критерієм вибору у студентів став імідж навчального закладу – 54 студентів із 55 віддали перевагу саме йому (98,18 %). Імідж бренду ЗВО значною мірою визначається студентами. Установи також повинні пам'ятати, що навіть уже існуючі бренди потребують певних доробок час від часу. Слід забезпечити, щоб його назва залишалася актуальною у сприйнятті поколінь.

Основні елементи брендингу

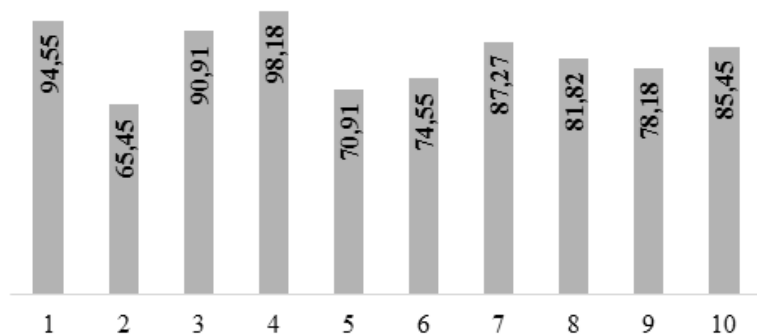


Рис. 1. Основні елементи брендингу

Висновки вказують на те, що імідж бренду закладу вищої освіти відіграє важливу роль у створенні виразного образу у свідомості абітурієнтів, що призводить до його конкурентних переваг. Позитивний імідж бренду призводить до підвищення репутації і позитивно пов'язаний з рівнем задоволеності здобувачів, що в підсумку призведе до відчутного матеріального та нематеріального ефекту для вишу. За відсутності необхідної інформації репутація (94,55 %) ЗВО відіграє важливу роль у прийнятті рішень серед здобувачів. Все інше залишається незмінним. Абітурієнт бажає вступити до університету з кращою репутацією. Це відповідає результатам дослідження і говорить про те, що високий рейтинг (90,91 %) ЗВО має безліч переваг – кращий вибір НПП та здобувачів, більша допомога від випускників та галузева підтримка, яка сприятиме бренду. Рейтинг ЗВО, бесіди зі здобувачами та випускниками відображають репутацію закладу серед різних зацікавлених сторін.

Також ЗВО повинні працювати над створенням високого рівня довіри (85,45 %) серед своїх здобувачів. Довіра є важливим аспектом, який заклади не можуть пропустити. В динамічному середовищі, де дуже важко передбачити майбутнє, значну роль грає невизначеність. Довіра – це рівень впевненості заінтересованих сторін в установі. Спроможне управління, стиль викладання (70,91 %), викладачі та співробітники, належні можливості працевлаштування та успішний досвід мають сприяти високому рівню довіри, який ЗВО отримує від заінтересованих сторін, особливо здобувачів.

Висновки

Наведені вище результати актуалізують важливість формування стратегій, тактик, програм зі створення бренду закладу вищої освіти. Брендинг відіграє значну роль у підвищенні рівня діяльності ЗВО. Це означає, що керівництво закладів повинне зосередитися на розробці програм брендингу, а також на продовженні спілкування з випускниками та отримання їхніх відгуків для вдосконалення освітніх програм. Анкетування підтвердило вплив позитивного іміджу бренду і репутації ЗВО на рівень задоволеності абітурієнтів пропозиціями того чи іншого закладу. Актуалізується необхідність розробки дорожньої карти для ЗВО, щоб відрізнитися від своїх конкурентів, спираючись на важливість елементів брендингу, розвивати стійку конкурентну кампанію. Трьома ключовими аспектами, над

якими потрібно працювати ЗВО є: створювати свою репутацію, пропонувати освітні послуги високої якості та формувати довіру серед ключових заінтересованих сторін – споживачів освітніх послуг – здобувачів вищої освіти.

Роль та значення брендингу в системі вищої освіти щороку буде збільшуватися, що пов'язано з ростом ринку освітніх послуг. ЗВО будуть конкурентоспроможними тільки за наявності сильного бренду, який передбачає позитивний імідж закладу і високий рівень корпоративної культури. Подальші дослідження в галузі формування бренду ЗВО будуть надзвичайно актуальними і затребуваними.

Література.

1. Афанасьев О. М. Зачем нужны бренды в образовании? Менеджмент в образовании. 2012. № 1. С. 11–15.
2. Грищенко І. М. Ефективність комунікаційної діяльності вищих навчальних закладів. Вісник Хмельницького національного університету. 2013. №4. Т. 2. С. 218–223.
3. Джевонс К. Університети: яскравий приклад того, що бренд йде не так. Журнал управління товарами та брендами. 2006. № 15. С. 466–467
4. Котлер Ф. Стратегічний маркетинг для навчальних закладів. Пер. з англ. Київ: УАМ. Вид. Хімджест. 2011. 580 с.
5. Кучерак І. Теоретичні аспекти формування освітнього бренду вищого навчального закладу. Обрії : науково – педагогічний журнал. 2013. № 1. С. 25–26.
6. Семенюк С. Брендинг вищого навчального закладу. Галицький економічний вісник. 2013. № 3. С. 133–138.
7. Berry L.L. Cultivating Service Brand Equity. Journal of the Academy of Marketing Science. № 28. 2000. С. 128–137

References.

1. Afanasiev O. M. Zache m nuzhny bre ndy v obrazovanii? Menedzhment v obrazovanii. 2012. № 1. S. 11–15.
2. Hryshchenko I. M. Efektyvnist komunikatsiinoi diialnosti vyshchyykh navchalnykh zakladiv. Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu. 2013. №4. T. 2. S. 218–223.
3. Dzhevons K. Universytety: yaskravyi pryklad toho, shcho bre nd yde ne tak. Zhurnal upravlinnia tovaramy ta bre ndamy. 2006. № 15. S. 466–467
4. Kotler F. Stratehichnyi marketynh dlia navchalnykh zakladiv. Per. z anhl. Kyiv: UAM. Vyd. Khimdzhest. 2011. 580 s.
5. Kucharak I. Teoretychni aspekty formuvannia osvitnoho bre ndu vyshchoho navchalnoho zakladu. Obrii : nauko vo – pedahohichnyi zhurnal. 2013. № 1. S. 25–26.
6. Semeniuk S. Brendynh vyshchoho navchalnoho zakladu. Halytskyi ekonomichnyi visnyk. 2013. № 3. S. 133–138.
7. Berry L.L. Cultivating Service Brand Equity. Journal of the Academy of Marketing Science. № 28. 2000. S. 128–137

Вячеслав Грабовський

доцент кафедри публічного управління та публічної служби
НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент

Наталія Кращенко

аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби
НАДУ при Президентіві України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ

Стаття присвячена врахуванню інституціонального аспекту при прийнятті державно-управлінських рішень на прикладі сучасної системи управління безпекою на транспорті. Визначено необхідність забезпечення координації та взаємодії інституцій у відповідній сфері, спрямованої на поєднання теорії і практики управління на інституціональній основі. Сформульовано алгоритм застосування послідовних дій для досягнення основних цілей управління у сфері безпеки на транспорті, який включає вибір мети, аналіз, розробку стратегій, планування майбутнього, впровадження, мотивацію діяльності та контроль. Зроблено висновок про актуалізацію інституціоналізації управління у сфері безпеки на транспорті для досягнення стратегічного курсу розвитку, підвищення ефективності державного управління та рівня безпеки на транспорті.

Ключові слова: державно-управлінські рішення; інституціональний аспект; інституціоналізація; державне управління; безпека; транспорт.

Viacheslav Grabovskiy

Associate Professor of the Department of Public Administration and Public Service,
NAPA of the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent

Nataliia Krashchenko

PhD student of the Public Administration and Public Service Department
of NAPA under the President of Ukraine

INSTITUTIONAL ASPECT OF PUBLIC ADMINISTRATION DECISION MAKING IN THE FIELD OF TRANSPORT SAFETY

Problem setting and relevance. The scientific novelty of research related to the modernization of public administration in Ukraine urgently requires fundamentally new approaches to domestic management science to the scientific justification of the processes of modernization of the domestic public administration system in terms of its active institutionalization.

Improving existing and creating new institutional foundations for public participation in public policy making and management decision-making, institutionalization of government-business interaction, strengthening the institutional capacity of public authorities and local governments, and thus changes in the system of political and administrative institutions and forming a new model relations will essentially contribute to the creation of new forms and criteria for the influence of citizens on public administration processes.

The purpose of the article, the task. The purpose of the article is to analyze the process of public administration decisions in the political, legal and organizational spheres of public administration, in order to identify models and approaches that can be further applied in practice.

The main tasks are: review of the scientific literature on the topic, analysis of forms and types of public administration decisions; research of the process of formation and implementation of state policy in the field of transport safety; study and search for effective mechanisms for making consolidated public administration decisions by public authorities as a result of their interaction.

Summary of the essence of the research. The decision is a central element of the whole management process. According to the classical notion that has developed in the science of management, decision-making is identified with the choice of alternatives. Accordingly – management decisions are seen as a choice of alternatives in the implementation of management activities.

Based on the scale of application and significance of the impact on various spheres and branches of state activity, among the forms of relevant public administration decisions, in addition to legal and organizational, it is advisable to distinguish another organizational and legal form. Common examples of this form, for example, are program-target and institutional forms, which are combinations of legal and organizational forms.

The example of the transport sector shows that state policy in the field of transport safety is usually implemented through legislation, policy acts and strategic concepts. But no less important role is also played by the subjects of transport safety, on the coordinated actions of which depend on the state of emergency, the level of transport services, the quality of transport services and so on. The need to modernize the transport safety management system is recognized by the vast majority of domestic experts. With the existence of a significant number of different subjects of transport safety, the achievement of the

desired result depends primarily on the effectiveness of the coordinating influence of the authorized state body. However, the latter has not yet been created.

The most optimal is the creation of a single planning and regulatory, scientific and methodological, coordination and control center, endowed with sufficient powers to organize the interaction of all public authorities of Ukraine in this area.

Conclusions and final results. *Given the examples of the formation of some public authorities, their subordination, coordination, accountability and control, as well as their functions in relation to other authorities at different levels, we suggest that the coordinating body in the field of transport safety should have a special status at the legislative level.*

Achieving the effectiveness of public administration will depend on the competence of the relevant public authorities, on the ability to make balanced management decisions, which in turn will create organizational and legal imperatives of the institutionalization process. Thus, a rational mechanism for public administration decisions can function only with the creation of certain institutional conditions, the presence of appropriate interaction and coordination.

Key words: *public administration decisions; institutional aspect; institutionalization; governance; security; transport.*

Постановка проблеми

Розвиток України як демократичної, соціальної і правової держави обумовлює необхідність суттєвого вдосконалення існуючих та створення нових інституціональних засад публічного управління. Модернізація публічного управління на етапі активної інституалізації суспільних процесів, розглядається науковцями і експертами, як комплекс взаємопов'язаних ознак, зокрема: економічного відтворення капіталу, в тому числі, і людського – через інноваційний розвиток виробництва; політичної модернізації – через участь населення у владних структурах та впливу громадськості на прийняття конкретних управлінських рішень, а також формування відкритого суспільства з динамічною і ефективною соціальною структурою.

При проведенні модернізації публічного управління в Україні на вищому і центральному рівнях та враховуючи особливості формування інституціонального середовища системи публічного управління в умовах децентралізації необхідно враховувати складність та ієрархічність принципово нового для вітчизняної державно-управлінської науки бачення процесів модернізації системи публічного управління у всіх сферах суспільного життя.

При цьому, наукова новизна досліджень, пов'язаних з модернізацією публічного управління в Україні, терміново вимагає принципово нових для вітчизняної управлінської науки підходів до наукового обґрунтування процесів модернізації вітчизняної системи публічного управління в умовах її активної інституціоналізації [1].

Головним елементом економічної та суспільно-політичної модернізації виступає інституціоналізація як процес утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, базованої на формалізованих правилах, законах, звичках і ритуалах; правове та організаційне закріплення сформованих у суспільстві форм поведінки, відносин; утворення нових інститутів, що регулюють різні форми людської діяльності – економічної, соціальної, духовної [2].

Удосконалення існуючих та створення нових інституційних основ участі громадськості у виробленні публічної політики та прийняття управлінських рішень, інституціоналізації взаємодії влади та бізнесу, посилення інституціональної спроможності органів державної влади та місцевого самоврядування, а отже змін в системі політичних і адміністративно-управлінських інститутів та формування нової моделі їх взаємовідносин сприятиме по суті створенню нових форм

і критеріїв впливу громадян на державно-управлінські процеси.

З метою виокремлення інституціонального аспекту та здійснення аналізу його значення для прийняття державно-управлінських рішень постає необхідність з'ясувати сутність такої ознаки як «інституціональний».

Так, інституціональний (від «інституція», англ. institution) – офіційно затверджений, встановлений, закріплений у своєму суспільному статусі; пов'язаний із такою організацією суспільних відносин, яка базується на певних нормах і правилах життєдіяльності й поведінки людей [3].

Вихідним елементом цього визначення є поняття «інституція» та пов'язані з ним «орган», «організація». Інституцію часто визначають як систематизоване, свідоме об'єднання людей для досягнення певних цілей.

Звідси можна узагальнити п'ять основних елементів інституції: реалізація мети; залучення персоналу для участі; розподіл ресурсів для досягнення мети; використання різних структурних форм своєї діяльності; наявність лідера.

Виходячи з цього, основними складовими будь-якої інституції є: люди, які входять до неї; завдання, для вирішення яких люди об'єдналися; управління, що формує та призводить у дію всі ресурси для вирішення завдань, що стоять перед інституцією.

У порівнянні з «інституцією», більш уживаним є поняття «орган». Органи виконавчої влади – самостійний вид органів державної влади, які відповідно до конституційного принципу поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення функції однієї гілки державної влади — виконавчої. Структури виконавчої влади охоплюють практично всі сфери суспільного життя: економіку, науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальну сферу, гарантію безпеки та громадського порядку, організацію оборони та зовнішніх відносин. Механізм виконавчої влади в різних країнах набуває різних форм. Як правило, це відносно розгалужена система державних органів, що функціонують на центральному та місцевому рівнях і мають як загальну, так і галузеву компетенцію. Основними елементами цієї системи є здебільшого глава держави та уряд, характер взаємодії яких між собою, а також з парламентом визначає особливості форми правління тієї чи іншої країни [4].

Загалом, для віднесення державних інституцій до числа органів публічної влади необхідна сукупність інституційно-утворюючих ознак. До таких ознак у літературі органу притаманні такі, як відносно самостійна

частина публічного механізму і наділення його владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави [5].

Можна навести і ширший перелік відповідних ознак органу публічної влади, а саме: орган (організація, інституція) – складова і в той же час організаційно відокремлена й самостійна частина публічного механізму; орган діє при здійсненні своїх повноважень за дорученням держави та від імені громадян; має владні повноваження; бере участь у здійсненні завдань і функцій держави; застосовує притаманні даному виду органів організаційно-правові форми й методи діяльності.

Виходячи із сукупності згаданих вище значень інституціональний аспект відіграє важливу роль при здійсненні аналізу сутності, структури, місця інституціональної теорії в системі сучасних знань і являє собою методологічну основу дослідження соціальних систем у державному управлінні.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Потребує уваги усвідомлення сутності державно-управлінських рішень, їх форм, процесу їх формування та прийняття. Аналізуючи наукові джерела, встановлено, що значну увагу дослідженню прийняття управлінських рішень приділено не тільки фахівцями з менеджменту, а й вченими правознавцями. В Україні відомі роботи В. Авер'янова, Г. Атаманчука, А. Васильєва, Є. Кубка, Б. Лазарева, Н. Нижник, В. Селіванова, М. Стрельбицького, В. Цветкова та інших.

Як типовий приклад можна навести визначення поняття управлінського рішення, дане Г. Атаманчуком. За його трактуванням – це соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні.

Мета

Метою статті є аналіз процесу прийняття державно-управлінських рішень у політичній, правовій та організаційній сферах державно-управлінської діяльності, з метою виявлення моделей і підходів, які в подальшому можуть бути застосовані на практиці.

Виклад
основного
матеріалу

Рішення є центральним елементом усього процесу управління. За класичним уявленням, що склалася в науці управління, прийняття рішень ототожнюється з вибором альтернативи. Відповідно – прийняття управлінських рішень розглядається як вибір альтернативи при здійсненні управлінської діяльності [6].

У науковій літературі прийняття рішень розглядається, з одного боку, як системний процес, в якому вибір є однією з його складових, а з іншого – як продукт управлінської діяльності – акт законодавства, план дій, будь-який формалізований документ до виконання.

Прийняття управлінського рішення уявляє собою процес вибору найбільш прийняттого варіанту досягнення заздалегідь осмисленої цілі управлінського впливу із врахуванням наявних ресурсів, умов, вимог та обмежень внутрішнього та зовнішнього середовища в яких знаходиться об'єкт управління [7].

Теорії прийняття рішень зазвичай поділяють на нормативні та описові. В нормативних теоріях досліджуються логічні основи і розробляються формалізовані правила для раціональних рішень. Описові (дескриптивні) теорії відповідають на питання як і чому в реальних обставинах приймаються рішення. Поєднання двох підходів у дослідженнях отримало назву інтегративних (прескриптивних) теорій, які враховують як логічні моделі, так і суб'єктивні підходи до прийняття рішень.

Синтез нормативних та дескриптивних підходів став основою появи так званих прескриптивних моделей прийняття рішень. Прескриптивні моделі вибору управлінських рішень передбачають слідування чотирьом обов'язковим послідовним стадіям: формулювання проблеми; визначення рішення; аналіз запропонованого рішення (аналіз чутливості, багаторазова ітерація); імплементація (фактична реалізація) рішення [8].

Останнім часом прескриптивні моделі усе активніше використовуються в публічному управлінні, насамперед при вирішенні екологічних проблем, інших сфер суспільного життя з високим рівнем невизначеності [9].

Отже, слід зазначити, що прийняття управлінських рішень базується на ґрунтовній теоретичній основі, яка постійно удосконалюється. Розрізняють два основних підходи – нормативний та дескриптивний. Нормативний підхід виходить із необхідності теоретичного обґрунтування моделі раціонального вибору на основі аксіоматичних (тих, що не підлягають сумніву) положень, що рідко узгоджується з реальними умовами, в яких здійснюється управлінський процес. В основі дескриптивного підходу знаходиться емпіричне дослідження вибору рішення, виявлення та дослідженні закономірностей формування рішень з урахуванням обмежень осіб, що їх приймають. Синтез цих двох фундаментальних напрямів став основою прескриптивного підходу прийняття рішень, як найбільш прийнятного в умовах значних ризиків та невизначеності, що супроводжують здійснення управлінської діяльності.

Виходячи з масштабу застосування і значимості впливу на різні сфери та галузі державної діяльності, серед форм відповідних державно-управлінських рішень, окрім правової та організаційної, доцільно виділити ще організаційно-правову форму. Поширеними прикладами такої форми, наприклад, є програмно-цільова та інституційна форми, які є поєднаннями правової та організаційної форм [10].

Серед актуальних завдань, над якими працюють численні вчені у напрямку подальшого вдосконалення прийняття та реалізації управлінських рішень, можна зазначити, зокрема, посилення інституціонального, організаційного та організаційно-правового аспекту прийняття рішень; модернізація, оцінювання та широке впровадження програмно-цілевих рішень.

Існування проблеми вдосконалення державно-управлінської діяльності й, зокрема, прийняття управлінських рішень, підвищення їх інституційної спроможності наголошувалося майже в усіх головних програмних документах України – стратегіях і програмах економічного та соціального розвитку, концепції адміністративної реформи в Україні тощо.

Яскравим прикладом окреслення проблематики і шляхів її вирішення в частині формування й прийняття управлінських рішень шляхом інституційного і зако-

нодавчого забезпечення України у відповідній сфері, посилення інституційної спроможності держави є Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 № 430-р (далі – Стратегія) [11].

Так, формулюючи мету Стратегії та основні напрями її реалізації, серед іншого визначено, що імплементація положень Стратегії дасть змогу посилити інституціональну спроможність організацій, залучених до процесу гармонізації законодавства України із ЄС, та створить підстави посилення механізму здійснення контролю за його впровадженням для отримання високотехнологічної транспортної системи.

Серед загальних проблем, що потребують розв'язання є недостатньо чіткий розподіл функцій та повноважень, а також низький рівень координації дій та інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо планування і проведення дій у сфері безпеки дорожнього руху.

Задля розв'язання визначених проблем запропоновані завдання, що необхідно виконати, зокрема: удосконалення державної системи управління безпекою на транспорті відповідно до міжнародних стандартів та зміцнення інституціональної спроможності органів виконавчої влади, що прямо або опосередковано здійснюють регулювання ринку транспортних послуг та заходи державного нагляду (контролю) за безпекою на транспорті; інституціональне та законодавче забезпечення виконання Україною своїх зобов'язань як держави прапора, держави порту та прибережної держави відповідно до міжнародних договорів України і законодавства ЄС.

При цьому, забезпечення ефективного виконання плану заходів з реалізації Стратегії здійснюватиметься з використанням відповідних інструментів моніторингу ключових показників ефективності та посилення інституціональної спроможності Мінінфраструктури, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури.

Тож на часі – широкоформатне реформування державної політики безпеки дорожнього руху з окресленням відповідних стратегічних напрямів. Починати передусім потрібно з удосконалення вітчизняного законодавства, що регулює відносини у сфері безпеки на транспорті. Останнім часом спостерігається помітна активізація нормотворчої діяльності в цій сфері.

Важливо констатувати спробу проведення глобальної реформи усієї системи центральних органів державної влади України в результаті прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [12].

Внаслідок запровадження цієї реформи було створено низку нових органів, серед яких основним органом, що забезпечуватиме безпеку на транспорті мала стати Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека). На тлі формування цього органу було прийняті й нормативно-правові акти задля забезпечення повноцінного функціонування новоутвореного центрального органу виконавчої влади.

Складається враження, що сфера безпеки на транспорті законодавством детально регламентована.

Але це не так. Адже системні недоліки характерні для майже всіх рівнів нормативно-правового забезпечення транспортної безпеки. Досі переважає відомчий підхід до регламентації вихідних засад правового забезпечення досліджуваної сфери; сформувався великий масив розрізнених підзаконних актів, унаслідок чого об'єктивно виникають труднощі в отриманні інформації про такі акти та ознайомленні з ними; зберігається залежність застосування законів від актів нижчого рівня (через це штучно відсуваються терміни реалізації законодавчих вимог); спостерігається постійна динаміка оновлення законодавства, особливо в частині регулювання процедурних аспектів застосування заходів адміністративного примусу за порушення транспортно-законодавства; немає інституцій, зацікавлених у розв'язанні проблем правового забезпечення безпеки на транспорті, тощо.

Неабикий негативний вплив на стан безпеки на транспорті в країні справляє також відсутність планувально-стратегічних заходів з подолання дорожньо-транспортної аварійності. Недостатньо розробленим залишається програмний аспект державної політики безпеки на транспорті. Переважна більшість прогнозів, закладених у зміст концептуальних, програмних та інших нормативно-правових документів з питань транспортної безпеки, мають безальтернативний характер. Усе це свідчить про потребу якнайшвидшого вироблення Державної цільової програми підвищення безпеки на транспорті в Україні на довгостроковий період, метою якої має бути визначення принципів, положень та основних напрямів максимального усунення негативних чинників, зменшення кількості фатальних випадків унаслідок транспортних пригод, підвищення рівня безпеки, створення перспективної системи реалізації основних завдань діяльності органів влади у сфері безпеки на транспорті.

Державна політика в галузі безпеки на транспорті зазвичай реалізується через законодавство, програмні акти та стратегічні концепції. Але не менш важливу роль відіграють також суб'єкти забезпечення транспортної безпеки, від злагоджених дій яких залежать стан аварійності, рівень транспортного обслуговування населення, якість надання транспортних послуг тощо. Потреба модернізації системи управління безпекою на транспорті визнається абсолютною більшістю вітчизняних фахівців. За існування значної кількості різноманітних суб'єктів забезпечення безпеки на транспорті досягнення необхідного результату залежить насамперед від ефективності координуючого впливу уповноваженого на це державного органу. Утім, останнього дотепер не створено.

Формуючи один орган з метою втілення запланованої реформи, регламентованої вже прийнятими нормативно-правовими актами, паралельно з'являються все нові й нові ініціативи реформування галузі, причому із діаметрально протилежними поглядами.

Найоптимальнішим вбачається створення єдиного планово-регулювального, науково-методичного, координаційного та контрольного центру, наділеного достатніми повноваженнями щодо організації взаємодії всіх органів державної влади України в цій сфері. Його створення також дало б змогу: по-перше, сконцентрувати весь комплекс управлінських функцій із забезпечення безпеки на транспорті в одному органі

та здійснювати централізоване керівництво; по-друге, правильніше вирішити питання раціональної організації контрольно-наглядової діяльності в досліджуваній сфері; по-третє, виключити дублювання функцій і паралелізм у діяльності згаданих суб'єктів, сприяти подальшому удосконаленню керівництва й координації діяльності всіх державних органів, правильному розподілу фінансових і матеріально-технічних засобів, що витрачаються на проведення масштабних заходів із забезпечення безпеки на транспорті.

Важливість реформування державного механізму забезпечення безпеки на транспорті повною мірою нівелюється відсутністю наукової складової цього процесу [13].

Попри невгамований інтерес суспільних інститутів до проблем транспортної безпеки більшість досліджень згаданих проблем, на жаль, виконані на теоретичному рівні й залишають поза увагою чимало практичних питань дискусійного характеру. Вітчизняні правники здебільшого досліджують проблеми удосконалення законодавства про транспорт, організаційного забезпечення державної політики у сфері безпеки на транспорті, модернізації системи управління безпекою тощо. Решта важливих питань, від яких також залежить стан транспортної безпеки країни, свідомо залишається поза увагою вітчизняної науки. Ідеться насамперед про стратегічне реформування державної політики безпеки на транспорті, визначення ролі та забезпечення конструктивної взаємодії всіх інституційних суб'єктів державного управління безпекою на транспорті, вироблення ефективного механізму використання технічних засобів нагляду за забезпеченням такої безпеки в діяльності контрольних органів, забезпечення невідворотності настання відповідальності за вчинені правопорушення на транспорті.

Державне управління у сфері безпеки на транспорті має здійснюватися шляхом розроблення нових і перегляду законодавчих та інших нормативно-правових актів, які передбачають однакові підходи до регулювання відносин під час функціонування суб'єктів господарювання транспортно-дорожнього комплексу різних форм власності і встановлюють правові, економічні та організаційні основи діяльності транспортних підприємств, особливості їх взаємовідносин з користувачами транспортних послуг, з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Державне регулювання у сфері транспортної безпеки здійснюється органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції, визначеної законодавством, і передбачає напрями за окремими видами транспорту: залізничний, водний, авіаційний, автомобільний транспорт.

Створюючи модель єдиного підходу до забезпечення безпеки на транспорті шляхом взаємодії органів державної влади, які відповідають за формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері, постає необхідність у проведенні поетапної нормативно-правової роботи, яка в подальшому забезпечить дієвий механізм регулювання сфери транспортної безпеки.

Першим етапом на шляху формування такого підходу має бути проведення ретельної інвентаризації (аудиту) усіх нормативно-правових актів, які регулюють діяльність центральних органів виконавчої вла-

ди, що становлять єдину систему органів державної влади, що забезпечують формування та реалізацію політики у галузі транспорту. Під час здійснення інвентаризації нормативно-правової бази автоматично проводиться аналіз функцій відповідних органів. На даному етапі найголовнішим є виділення функцій центральних органів виконавчої влади, які дублюються, та тих функцій, які навпаки були «загублені» під час проведення чергової реформи та прийняття відповідного нормативно-правового акта, що регулює діяльність того чи іншого органу.

За результатами складеного переліку нормативно-правових актів на даному етапі має бути визначено, які акти потребують внесення змін, які – визнання такими, що втратили чинність, а також сформовано орієнтовний перелік проєктів, що мають бути розроблені задля досягнення кінцевого результату.

На підставі проведеного аналізу нормативно-правової бази формується концепція, яка і є другим етапом побудови нової моделі. В конкретному випадку існує безліч концепцій, зокрема, зазначених вище. Проте такі концепції досі залишаються нереалізованими, тобто не невідомими у відповідний нормативно-правовий акт.

Втілення концепції у проєкт нормативно-правового акту (або декількох, за необхідності) має стати третім етапом моделі. Зазвичай, саме на цьому етапі процес реалізації нової моделі припиняється. Причинами його припинення є бюрократичні процеси, зміна вектору державної політики і, як наслідок, запровадження нових реформ, кадрові зміни тощо.

Так, для запропонованої моделі, з огляду на розглянуті нормативно-правові акти, а також проєкти нових актів, які наразі знаходяться на той чи іншій стадії узгодження, першочерговим є розробка нового закону, яким будуть визначені засади координаційної діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у сфері безпеки на транспорті.

Аналізуючи чинне законодавство України та приклади створення нових органів державної влади, можливо дійти висновку, що орган, який здійснюватиме координацію інших органів може володіти особливими повноваженнями по відношенню до інших органів, тобто створення міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади не є достатнім для забезпечення координації, а виходячи із положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» такий орган потребує наділення його спеціальним статусом [14].

Висновки

З огляду на наведені приклади формування деяких органів державної влади, їх підпорядкування, координації, підзвітності та підконтрольності, а також наділення їх функціями по відношенню до інших органів влади різних рівнів, висловимо припущення, що координаційний орган у сфері безпеки на транспорті повинен мати спеціальний статус, закріплений на законодавчому рівні.

У якості основи для роботи у сфері безпеки на транспорті на всіх рівнях пропонується модель створення системи, яка передбачає, що всі залучені до забезпечення транспортної безпеки сторони несуть спільну відповідальність. Дотримуючись спільної стратегії, що розповсюджується на всі спільні сфери

роботи, слід, спираючись на аналіз потреб, детально розробити заходи. Відповідальність за розробку такої моделі необхідно покласти на Кабінет Міністрів України та компетентні міністерства. Усі задіяні в процесі мають об'єднати свої зусилля для виконання заходів та методик. У середньостроковій перспективі всі заінтересовані сторони повинні мати доступ до відповідної інформації та інструментарію.

При визначенні організаційної структури, слід врахувати той факт, що успіх політики із запровадження єдиного підходу до забезпечення безпеки на транспорті залежить від бажання усіх ланок державної влади діяти і це може бути реалізовано шляхом створення органу, який приймає рішення, а також координує роботу відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. При такій амбітній реорганізації можна використати частину ресурсів та кадрів серед існуючих органів, тобто створення відповідної структури передбачувано не буде занадто обтяжливим для Державного бюджету.

Досягнення ефективності державного управління буде залежати від компетентності відповідних органів державної влади, від здатності приймати збалансовані управлінські рішення, що в свою чергу створить організаційно-правові імперативи процесу інституціоналізації. Таким чином, раціональний механізм прийняття державно-управлінських рішень може функціонувати лише при створенні певних інституціональних умов, наявності відповідної взаємодії та координації.

Література.

- Іванова Т., Інституціоналізація публічного управління в Україні: виклики і перспективи розвитку. *Сучасні проблеми менеджменту*: матеріали XV міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 25 жовт. 2019 р.) Київ. 2019, с. 73.
- Білінська М. М., Петроє О. М. Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. Київ: НАДУ, 2019. 210 с.
- Колісниченко Н. М., Войновський М. М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність поняття та особливості визначення. Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фак. вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 16. 310 с.
- Мальцева Є. В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки»*. Том 25 (64). 2012. № 2. С. 80–87.
- Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України*. 2003. № 8. С. 25–29.
- Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред.кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ-Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т.1 С. 502.
- В. Д. Ногин. Принятие решений при многих критериях: учеб.-метод. пособ. Санкт-Петербург. Изд-во «Ютас», 2007. 104 с.
- Beach, L. R., and Mitchell, T. R. A Contingency Model for the Selection of Decision Strategies. *Academy of Management Review*. Vol. 3. 1978. pp. 439–449.
- Public decision-making in the face of uncertainty. Clarifying the rules, improving the tools. Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy. Composition of the CPP. Paris, March 2010. 48 p.
- Bakumenko V. D., Usachenko L. M., Chervyakova O. V. Теоретичні засади державного управління: навч. посібник. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 174 с.
- Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління: навч. посібник. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 174 с.
- Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 430-р. *Офіційний вісник України*. 2018 р. № 52, с. 533.
- Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 74. С. 57.
- Муцко В. Ф. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: Київ. 2011. 18 с.
- Про центральні органи виконавчої влади: Закон України. 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Голос України*. 2011 р. № 65.

References.

- Ivanova T., Instytutsializatsiia publicnogo upravlinnia v Ukraini: vyklyky i perspektyvy rozvytku. Suchasni problemy menedzhmentu: materialy KhV mizhn. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 25 zhovt. 2019 r.) Kyiv. 2019, s. 73.
- Bilynska M. M., Petroie O. M. Instytutsionalizatsiia publicnogo upravlinnia v Ukraini: nauk.-analit. dop. Kyiv: NADU, 2019. 210 s.
- Kolisnichenko N. M., Voinovskiy M. M. Instytutsiina ta instytutsionalna spromozhnist mistsevoho samovriadyvannia: sutnist poniat ta osoblyvosti vyznachennia. Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia: elektron. nauk. fakh. vyd. Odesa: ORIDU NADU, 2015. Vyp. 16. 310 s.
- Maltseva Ye. V. Teoretyko-pravovi zasady sutnosti vykonavchoi vlady. Uchenye zapysky Tavrycheskoho natsyonalnoho unyversyteta im. V. Y. Vernadskoho Seryia «Iurydycheskye nauky». Tom 25 (64). 2012. № 2. S. 80–87.
- Shapoval V. Fenomen derzhavnoho orhanu (orhanu derzhavy) abo orhanu derzhavnoi vlady : teoretyko-pravovyi i konstytutsiinyi aspekty. Pravo Ukrainy. 2003. № 8. S. 25–29.
- Derzhavne upravlinnia: pidruchnyk: u 2 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy; red.kol.: Yu. V. Kovbasiuk (holova), K. O. Vashchenko (zast. holovy), Yu. P. Surmin (zast. holovy) [ta in.]. Kyiv-Dnipropetrovsk: NADU, 2012. T.1 S. 502.
- V. D. Nohyn. Pryniatyie reshenyi pry mnohykh kryteriakh: ucheb.-metod. posob. Sankt-Peterburh. Yzdvo «Iutas», 2007. 104 s.
- Beach, L. R., and Mitchell, T. R. A Contingency Model for the Selection of Decision Strategies. *Academy of Management Review*. Vol. 3. 1978. pp. 439–449.
- Public decision-making in the face of uncertainty. Clarifying the rules, improving the tools. Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy. Composition of the CPP. Paris, March 2010. 48 p.
- Bakumenko V. D., Usachenko L. M., Chervyakova O. V. Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia: navch. posibnyk. Kyiv: TOV «NVP «Interservis», 2013. 174 s.

11. Pro skhvalennia Natsionalnoi transportnoi stratehii Ukrainy na period do 2030 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30.05.2018 r.

№ 430-r. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2018 r. № 52, s. 533.

12. Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.09.2014 № 442. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2014 r. № 74. S. 57.

13. Mutsko V. F. Administratyvno-pravove rehuliuвання bezpeky dorozhnoho rukhu v Ukraini: Avtoref. dys. kand. yuryd. nauk: Kyiv. 2011. 18 s.

14. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: Zakon Ukrainy. 17.03.2011 r. № 3166-VI. Holos Ukrainy. 2011 r. № 65.

Олексій Деміхов

докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики

НАДУ при Президенті України, к.держ.упр.

ORCID ID: 0000-0002-9715-9557

СТРАТЕГІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ

На фоні поширення коронавірусу COVID-19 питання розвитку системи громадського здоров'я в регіонах набуло додаткової актуальності. Особливо гостро в сучасних умовах стає питання активної промоції вакцинації від коронавірусної інфекції з боку представників центрів громадського здоров'я. Також вказані центри потребують матеріально-технічного дооснащення і посилення власного кадрового складу. В публікації пропонуються інноваційні кроки покращення публічного управління в сфері регіонального громадського здоров'я, зокрема, такі як ініціювання наукових досліджень у сфері громадського здоров'я, активізація з боку відповідних співробітників інформаційно-роз'яснювальної та комунікаційної діяльності з місцевим населенням щодо популяризації вакцинації і взагалі тренду культури здоров'я, запровадження моніторингу, оцінювання та прогнозування ситуацій в сфері громадського здоров'я, комплексна розробка регіональної політики з обов'язковим урахуванням специфіки питань громадського здоров'я і відповідного кращого світового досвіду.

Ключові слова: публічне управління; COVID-19; центри громадського здоров'я; регіональний розвиток; інновації; вакцинація.

Oleksii Demikhov

Doctoral student of the Social and Humanitarian Policy Chair,

NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

ORCID ID: 0000-0002-9715-9557

THE STRATEGY OF REGIONAL DEVELOPMENT OF PUBLIC HEALTH IN UKRAINE: INNOVATIVE ASPECTS

Formulation of the problem. The spread of coronavirus COVID-19 is developing the public health system in the regions of Ukraine. Active promotion of coronavirus vaccination by public health centers is urgently needed. Also, these centers need logistics and strengthening their own staff.

Analysis of recent research and publications. Public administration in the area of public health is the subject of research by many researchers. M. Banchuk and O. Dziuba [1] developed approaches to improving public health management taking according to the global challenges. In his monograph M. Spivak [8] studied the perspectives of domestic and foreign state health policy. V. Knyazevich, T. Avramenko, V. Korolenko [3] studied aspects of change management in health care. The authors under the direction of M. Bilynska and Ya. Radisha [2] in their collective monograph explored the issues of strategic health planning.

The purpose of the article. Steps to improve public administration in the field of regional public health are offered in the publication: research in the field of public health, intensification of outreach and communication activities with the local population to promote vaccination, introduction of monitoring, evaluation and forecasting of public health situations health, etc.

Conclusions from this study and prospects for further exploration. Thus, we have analyzed the state of development of the public health system at the regional level. Certain problems have been identified at the present stage. Innovative steps to improve public administration in the field of regional public health are proposed. Further research should focus on assessing the adequacy of the national public health system's response to the challenges of the global coronavirus epidemic.

Key words: public administration; COVID-19; public health centers; regional development; innovation; vaccination.

Постановка проблеми

На фоні поширення коронавірусу COVID-19 питання розвитку системи громадського здоров'я в регіонах набуло додаткової актуальності. Особливо гостро в сучасних умовах стає питання активної промоції вакцинації від коронавірусної інфекції з боку представників центрів громадського здоров'я. Також вказані центри потребують матеріально-технічного дооснащення і посилення власного кадрового складу. Для вирішення цих завдань необхідно на регіональному рівні стратегічно планувати заходи з розвитку системи громадського здоров'я. Ураховуючи ці аспекти, дослідження є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Публічне управління в сфері охорони здоров'я, і громадського здоров'я зокрема, останнім часом стає предметом досліджень численного кола науковців. Так, М. В. Банчук і О. М. Дзюба [1] в своїй публікації розглядають проблематику міжгалузевої взаємодії органів публічної влади в сфері охорони здоров'я. В. М. Князевич, Т. П. Авраменко, В. В. Короленко [3] розробляли концептуальні підходи до вдосконалення публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні з ура-

© Деміхов О. І., 2021.

хуванням глобальних викликів. В своїй монографії М. В. Співак [8] вивчав стан і перспективи вітчизняної і закордонної державної політики здоров'язбереження. Т. П. Авраменко, Л. І. Жаліло, О. І. Мартинюк та ін. [7] в своїй праці розглядали аспекти управління змінами в охороні здоров'я як складової соціальної політики та розвиток організаційно-правових засад реформування цієї галузі в Україні на регіональному рівні. Автори під керівництвом М. М. Білинської та Я. Ф. Радиша [2] в своїй колективній монографії досліджували питання стратегічного планування охорони здоров'я, організації меддопомоги у пілотних проєктах, напрямів державної політики з профілактики соціально небезпечних хвороб, запровадження культури ведення здорового способу життя населення, особливості розвитку сфери громадського здоров'я.

Поряд з цим, вивченню питання регіонального розвитку громадського здоров'я та особливостей його публічного управління все ще не приділено достатньої уваги.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Дотепер не охоплені ґрунтовними науковими дослідженнями питання підготовки і добору фахівців сфери громадського здоров'я, особливо в контексті забезпеченості ними на регіональному рівні. Також недостатньо розкриті в сучасних роботах дослідників проблематика активної промоції вакцинації від коронавірусної інфекції

з боку представників центрів громадського здоров'я та потреб їх матеріально-технічного дооснащення.

Мета

Мета статті (постановка завдання) – визначити стан розвитку громадського здоров'я в регіонах України, на цій основі виявити проблеми відпо-

відного публічного управління цієї галузю, і запропонувати можливі інноваційні шляхи їх вирішення.

Виклад
основного
матеріалу

В сучасних умовах поширення коронавірусної інфекції в регіонах активується робота щодо протидії епідемії. Зокрема, створені обласні лабораторні центри. Так, в жовтні 2020 року організована державна установа «Сумський обласний лабораторний центр Міністерства охорони здоров'я України». Центр належить до закладів громадського здоров'я. Згідно зі статутом установи, предметом діяльності центру є забезпечення проведення лабораторних та інструментальних досліджень і випробувань у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, здійснення заходів, спрямованих на санітарну охорону державного кордону України, проведення розслідувань причин і умов виникнення інфекційних захворювань, отруєнь, радіаційних аварій [4]. В межах визначеної компетенції на теперішній час лабораторний центр виконує свої функції в регіоні та контролює епідеміологічну ситуацію щодо розповсюдження коронавірусу.

Однак, крім лабораторних досліджень, вкрай необхідно організовувати термінову роботу щодо промоції вакцинації від COVID-19 в регіонах, популяризації здорового способу життя серед місцевого населення і дотримання санітарних правил в умовах карантину. Ці функції повинні виконувати згідно стратегії МОЗ України регіональні центри громадського здоров'я.

«Сумський обласний центр громадського здоров'я» створений в 2017 році відповідно до положень Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12. 01. 2015р. №5, Концепції розвитку системи громадського здоров'я в Україні, схваленої розпорядженням Уряду від 30. 11. 2016р. №1002-р, «Європейського плану дій з укріплення потенціалу та послуг громадського здоров'я» (ВООЗ-2012; EUR/RC62/12), який став орієнтиром у розвитку громадського здоров'я в Європейському регіоні. Основним завданням діяльності Центру є реалізація публічної політики у сфері громадського здоров'я на території Сумської області.

З 2017 року вказаний обласний центр реалізує на території Сумської області різні міжнародні проєкти в сфері громадського здоров'я. Так, проводилась активна робота в рамках Проєкт Глобального фонду боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією в Україні щодо забезпечення охоплення соціальними послугами уразливих груп населення. Проєкт здійснювався в рамках «Плану 20-50-80». Також за допомогою цього фонду був реалізований пілотний проєкт щодо розвитку регіональних систем громадського здоров'я в 6 регіонах України: м. Київ, Сумська, Херсонська, Полтавська, Рівненська та Чернігівська області.

Поступово робота центру стабілізувалась і були окреслені стратегічні напрями його діяльності:

- 1) нормотворення на регіональному рівні в сфері громадського здоров'я;
- 2) адвокація громадського здоров'я;
- 3) підготовка і підвищення кадрового потенціалу і професійного рівня працівників в сфері громадського здоров'я;
- 4) забезпечення Центру основними компонентами інституційної сталості.

В рамках нормотворення 25 жовтня 2019 року рішенням Сумської обласної ради було затверджено обласну програму підтримки системи громадського здоров'я в Сумській області на 2020-2021 роки [5].

Вказаним рішенням облради, яке вступило в силу ще до епідемії коронавірусу, були визначені основні проблеми громадського здоров'я в регіоні:

- масштабний тягар хронічних неінфекційних захворювань;
- критичні рівні охоплення вакцинаціями;
- поширення ВІЛ-інфекції/СНІД та туберкульозу;
- неготовність існуючої системи біологічної безпеки країни і регіону до відповіді на сучасні глобальні виклики (в тому числі щодо захисту від біотероризму);
- система обліку та звітності про захворювання в області часто є дублюючою;
- відсутні на рівні держави системи обліку і моніторингу захворюваності, що функціонують у режимі реального часу;
- застаріла, не адаптована до європейської, система санітарних норм та правил;
- недостатність кадрового ресурсу в сфері громадського здоров'я та невисока професійна кваліфікація існуючих фахівців галузі.

З огляду на проблематику, рішенням облради визначені цілі розвитку громадського здоров'я в регіоні:

1. інституційний розвиток громадського здоров'я;
2. аналітична діяльність на основі доказової медицини;

3. реалізація заходів щодо зміцнення здоров'я населення.

Відповідно, планувалося, що реалізація програми дасть змогу забезпечити сталий розвиток системи громадського здоров'я в сумській області, зокрема:

- запровадження інтегрованого підходу до розв'язання проблем громадського здоров'я;
- створення чіткої системи галузевої звітності;
- підвищення рівня поінформованості населення про стан здоров'я громади;
- зниження рівня захворюваності населення.

На реалізацію заходів за цією програмою було передбачено (за рахунок коштів державного, обласного, місцевих бюджетів на коштів міжнародних фондів) на 2020-21 роки – 63 млн. грн. (31 млн. грн. на перший рік і 32 млн. грн. відповідно – на другий). Планувалося, що половина цих коштів буде надана міжнародними фондами на безповоротній основі як допомога.

В подальшому, 20 грудня 2019 року, Сумською обласною радою було прийнято нове рішення щодо реорганізації комунального некомерційного підприємства Сумської обласної ради «Сумський обласний центр громадського здоров'я» шляхом приєднання до комунального некомерційного підприємства облради «Обласний клінічний медичний центр соціально небезпечних захворювань» [6].

Це не завадило виконувати вказану обласну програму розвитку громадського здоров'я протягом 2020-2021 років. З Державного бюджету та за рахунок Глобального фонду були профінансовані всі заплановані витрати на 100 %.

Крім того, загострення епідеміологічної ситуації пришвидшує реформування сфери громадського здоров'я в Україні на рівні рішень уряду. Так, згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 року № 106, Міністерству охорони здоров'я України вказано вжити до 1 липня 2021 р. заходів до переведення працівників обласних центрів громадського здоров'я до лабораторних центрів Міністерства охорони здоров'я, а обласним державним адміністраціям необхідно вжити до 1 липня 2021 р. заходів щодо реорганізації шляхом приєднання обласних центрів громадського здоров'я до закладів охорони здоров'я відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Окремо необхідно акцентувати увагу на питанні кадрового потенціалу і професійного рівня працівників сфери громадського здоров'я в регіоні. Якісне надання послуг громадського здоров'я можливе лише за умов наявності кваліфікованих фахівців, яких в Сумській області на теперішній час недостатньо. В регіоні фахівців бакалаврського рівня за спеціальністю «Громадське здоров'я» готує однойменна кафедра медичного інституту СумДУ. Також кафедра управління імені Олега Балацького ННІ бізнесу, економіки та менеджменту СумДУ відкрило магістерську освітньо-професійну програму «Управління та адміністрування в охороні здоров'я» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Ця магістерська програма дозволяє готувати на базі першої вищої медичної освіти управлінців для закладів сфери охорони здоров'я, в тому числі і для громадського здоров'я. Співпраця Центру з адміністрацією СумДУ забезпечить регіон найважливішим ресурсом – кадрами. В цьому контексті через адвокаційні інструменти важливо досягнути рівня

отримання Сумським держуніверситетом державного замовлення на фахівців громадського здоров'я для регіональних та всеукраїнських потреб. Також доцільно поглиблювати співпрацю медзакладів і установ громадського здоров'я з університетами, які здійснюють післядипломну освіту, особливо для молодших медичних працівників та сімейних лікарів в розбудові системи громадського здоров'я, через включення цих питань до програм післядипломної освіти.

Новим викликом для системи громадського здоров'я України є наміри запровадження в розвинутих країнах світу паспортів вакцинації. Відповідно, вітчизняні фахівці громадського здоров'я повинні вже тепер готувати проекти законодавчих і нормативно-правових актів, консультувати органи публічної влади і управління та населення щодо масового вимушеного запровадження таких паспортів вакцинації. З огляду на необхідність підтримки Україною соціальних, економічних і культурних контактів з розвинутими країнами світу, наша держава буде поставлена перед безальтернативним вибором здійснити гармонізацію власного законодавства в сфері епідеміологічного нагляду із законами країн ЄС. Вказаний сучасний аспект COVID-паспортизації потужно актуалізує регіональний і загальнодержавний розвиток сфери громадського здоров'я.

Висновки

Отже, нами проаналізований стан розвитку системи громадського здоров'я на регіональному рівні. Виявлені певні проблеми на сучасному етапі: недостатня кадрова підготовка і нестача кадрів в центрах громадського здоров'я, слабка матеріально-технічна оснащеність вказаних служб, недостатнє неврахування політики громадського здоров'я в регіональному контексті з боку місцевих органів влади під час децентралізації, критичні рівні охоплення вакцинаціями, недосконалість системи медобліку та звітності, позбавлення самостійного статуту регіонального центру громадського здоров'я в Сумській області та ін. Запропоновані інноваційні кроки покращення публічного управління в сфері регіонального громадського здоров'я, зокрема, такі як: ініціювання наукових досліджень у сфері громадського здоров'я; активізація з боку відповідних співробітників інформаційно-роз'яснювальної та комунікаційної діяльності з місцевим населенням щодо популяризації вакцинації і взагалі тренду культури здоров'я; запровадження моніторингу, оцінювання та прогнозування ситуації в сфері громадського здоров'я; посилення професійної підготовки кадрів для сфери громадського здоров'я; відновлення інституціональної спроможності регіонального центру громадського здоров'я в Сумській області; комплексна розробка регіональної політики з обов'язковим урахуванням специфіки питань громадського здоров'я і відповідного кращого світового досвіду.

Подальші наукові розвідки доцільно зосередити на оцінці стану адекватності реагування національної системи громадського здоров'я викликом світової епідемії коронавірусу.

Література.

1. Банчук М. В., Дзюба О. М. Міжгалузева взаємодія – одна із головних передумов ефективності державної політики в охороні здоров'я. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 7. С. 114–117.

2. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр.: у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиша]. Київ: НАДУ, 2013. в 2-х ч.
3. Князевич В. М., Авраменко Т. П., Короленко В. В. Перспективи розвитку публічного управління у сфері громадського здоров'я України в умовах системних змін. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2016. №. 1. С. 56–65.
4. Офіційний вебсайт Державної установи «Сумський обласний лабораторний центр Міністерства охорони здоров'я України». URL: <http://ses.sumy.ua/statut/> (дата звернення: 05. 03. 2021).
5. Офіційний вебсайт Сумської обласної ради. [URL: <https://sorada.gov.ua/dokumenty-oblrady/rishennja-oblasnoji-rady/7-sklykannja/category/200-rishennja-29-sesiji-25102019.html> (дата звернення: 06. 03. 2021).
6. Офіційний сайт Сумської обласної ради – посилання. URL: <https://sorada.gov.ua/dokumenty-oblrady/rishennja-oblasnoji-rady/7-sklykannja/category/204-rishennja-31-sesiji-20122019.html> (дата звернення: 06. 03. 2021).
7. Розвиток державного управління реформуванням охорони здоров'я в Україні на регіональному рівні: стан, проблеми, перспективи: метод. рек. / авт. кол.: Т. П. Авраменко, Л. І. Жаліло, О. І. Мартинюк та ін. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
8. Співак М. В. Державна політика здоров'язбереження: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Видавництво «Логос», 2016. 536 с.
- stan, problemy, perspektyvy : metod. rek. / avt. kol.: T. P. Avramenko, L. I. Zhalilo, O. I. Martynyuk ta in. Kyiv: NADU, 2013. 48 s.
8. Spivak M. V. Derzhavna polityka zdorov"yazberezheniya: svitovyy dosvid i Ukrayina: monohrafiya. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho NAN Ukrayiny; Vydavnytstvo «Lohos», 2016. 536 s.

References:

1. Banchuk M. V. , Dzyuba O. M. Mizhhaluzeva vzayemodiya—odna iz holovnykh peredumov efektyvnosti derzhavnoyi polityky v okhoroni zdorov'ya //Investytsiyi: praktyka ta dosvid. 2016. №. 7. S. 114–117
2. Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ya : kol. monohr. : u 2 ch. / [kol. avt. ; uporyad. prof. YA. F. Radysh ; peredm. ta zah. red. prof. M. M. Bilyns'koyi, prof. YA. F. Radysha]. Kyiv: NADU, 2013. v 2-kh ch.
3. Knyazevych V. M., Avramenko T. P., Korolenko V. V. Perspektyvy rozvytku publichnoho upravlinnya u sferi hromads'koho zdorov'ya Ukrayiny v umovakh systemnykh zmin. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. Seriya: Derzhavne upravlinnya*. 2016. №. 1. S. 56-65
4. Ofitsiynyy veb sayt Derzhavnoyi ustanovy «Sums'kyy oblasnyy laboratornyy tsentr Ministerstva okhorony zdorov'ya Ukrayiny». URL: <http://ses.sumy.ua/statut/> (data zvernennya: 05. 03. 2021)
5. Ofitsiynyy veb sayt Sums'koyi oblasnoyi rady. URL: <https://sorada.gov.ua/dokumenty-oblrady/rishennja-oblasnoji-rady/7-sklykannja/category/200-rishennja-29-sesiji-25102019.html> (data zvernennya: 06. 03. 2021)
6. Ofitsiynyy sayt Sums'koyi oblasnoyi rady – posylannya. URL: <https://sorada.gov.ua/dokumenty-oblrady/rishennja-oblasnoji-rady/7-sklykannja/category/204-rishennja-31-sesiji-20122019.html> (data zvernennya: 06. 03. 2021)
7. Rozvytok derzhavnoho upravlinnya reformuvannya okhorony zdorov'ya v Ukrayini na rehional'nomu rivni:

В'ячеслав Дідківський*аспірант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин
НАДУ при Президентові України*

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА БЕЗПЕКОЮ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ КОМЕРЦІЙНОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті визначено шляхи становлення та розвитку публічного управління в аспекті оптимізації та модернізації системи державного нагляду та контролю за забезпеченням безпеки перевезень на автомобільному транспорті, враховуючи процес євроінтеграції та необхідності покращення інституційної спроможності державних органів контролю. Реформування включає зміну нормативно-правового регулювання, матеріально-технічного забезпечення та запровадження електронних систем. Окремо у статті буде наведено пропозиції покращення ефективності взаємодії між органами влади та суспільством.

Ключові слова: державний нагляд; безпека комерційних перевезень; інституційна спроможність органів влади; система взаємодії; механізм публічного управління; електронні системи безпеки.

Viacheslav Didkivskyi*PhD student of the Social Development and Socially Powerful Relations Chair,
NAPA under the President of Ukraine*

PROBLEMS OF STATE SUPERVISION OVER SAFETY ON MOTOR COMMERCIAL TRANSPORT

Considering the introduction of public administration mechanism in terms of the development of state supervision (control) system over the safety on road transport, it should be noted that in fact the most important issue is to provide changes in regulations, starting with the adoption of relevant laws, including named as European integration laws and ensure a clear distribution of powers between competent authorities. The interaction between the authorities should be based on the electronic exchange of information, and the implementation of state supervision over the safety of transportation – on the implementation of the proposed electronic protocol. Prior to the introduction of full automation of state control (which is a long-term prospect), it is necessary to pay attention to the institutional capacity of the authorities, including staffing and continuous improvement of technical equipment's. It is also important to pay attention to strengthening communication with society, including through the above-mentioned electronic services (resources).

So far, many innovative trends have emerged that essentially shape the system of public safety management in commercial road transport, but this process is in its infancy and requires more detailed research to improve the quality of planned activities and practical implementation of the public administration mechanism as a single system.

Key words: state supervision; safety of a commercial transportation; institutional capacity of public authorities; system of interaction; mechanism of public administration; electronic security systems.

Постановка проблеми

Ключовим документом із забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні, який визначає напрямки розвитку держави із даного питання, встановлює пріоритети та шляхи їх досягнення є Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року, затверджена розпорядженням Уряду від 21. 10. 2020 № 1360-р. Метою даної стратегії являється забезпечення до 2024 року зменшення рівня смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод на 30 %, зменшення тяжкості наслідків таких пригод, а також мінімізації економічних втрат. Окремим питанням визначено необхідність запровадження системи управління безпекою дорожнього руху з метою захисту здоров'я та життя людей.

Відповідно до зроблених експертами Світового банку економічних розрахунків, економічні збитки внаслідок аварій на дорогах нашої держави оцінюються в 68,6 млрд грн на рік, (1,91 % валового внутрішнього продукту), включаючи матеріальні витрати, внаслідок пошкодження майна та зменшення продуктивності працездатного населення, а також людські втрати [1].

В межах співпраці із міжнародними організаціями, керівництвом Уряду приділяється особлива увага формуванню якісної аналітичної складової, особлива увага приділяється веденню аналізу аварійності та втрат внаслідок дорожньо-транспортної пригод. У своїх звітах експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я зазначали, що в Україні один із найвищих рівнів, серед країн Європи, смертності та травматизму внаслідок дорожньо-транспортних пригод (за результатами 2019 року смертність склала 8. 3 осіб на кожні 100 тисяч населення України, що на 0,3 більше ніж у 2018). Якщо порівнювати із країнами ЄС, такий показник становить у середньому 5 осіб на 100 тисяч [2].

Відповідно до офіційної статистичної інформації Національної поліції України:

У 2019 році на території України трапилось 160 675 ДТП із постраждалими (що на 6,4 % більше ніж у 2018), внаслідок чого 3454 особи загинуло та 32 736 отримало травми (збільшення на 6,4 %). Із загальної кількості, понад 33 % загиблих та травмованих у дорожньо-транспортних пригодах протягом 2019 року –

© Дідківський В. М., 2021.

це пішоходи (1261 загиблих і 8 005 травмованих), 164 загиблих та 4 435 травмованих дітей віком до 18 років, внаслідок чого дорожньо-транспортні пригоди в Україні є першою за поширеністю причиною смерті молоді віком від 15 до 24 років та другою за поширеністю причиною смерті дітей віком від 5 до 14 років. Із загальної кількості ДТП. 948 випадків ДТП трапились у зв'язку із незадовільним станом дорожньої мережі, внаслідок чого 51 особа загинула та 359 отримали травми [3].

Причиною такої аварійності являється низький рівень дисципліни учасників дорожнього руху, недостатній рівень контролю, недосконала система регулювання ринку комерційних перевезень та низький рівень інституційної спроможності органів влади, недостатній рівень комунікації між ними та ігнорування думки експертного середовища (NGO) та суспільства, відсутність ефективної системи управління безпекою руху, низький рівень запровадження ІТ-технологій, тощо.

Усі вищезазначені недоліки можуть бути усунені або мінімізовані у разі запровадження системи публічного управління у елементі здійснення заходів контролю, за забезпеченням безпеки комерційних перевезень, зміни діючого законодавства та запровадження системного підходу у реалізації загальнодержавних стратегічних документів та міжнародних угод.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Теоретичні та практичні аспекти у сфері державного нагляду (контролю) за безпекою руху, у тому числі забезпеченням безпеки перевезень автомобільним комерційним транспортом вивчалися вітчизняними

та іноземними дослідниками та фахівцями, а саме: В. Балінім, О. Дубинським, В. Аулінім та Д. Голубом, П. Овчаром, О. Собакарьом, Дж. Стеннард Бейкером, Л. Т. Ламом, Б. Йонахом та іншими.

У статті А. Собакаря «Державний контроль за додержанням законодавства про безпеку руху на транспорті» фактично нівелюється вплив органів державної влади, визначаються суб'єктивні аспекти певних елементів не достатньої спроможності центральних органів влади, недоліки діючої системи та взаємодії, нормативно-правового регулювання, та інші важливі фактори [4], які підтверджують важливість запровадження саме публічного управління та надання прозорого та ефективного важелю впливу суспільства на надання якісних і безпечних послуг перевезення (транспортування).

У свою чергу, В. Балінім у своїй статті «Реформування державного управління автомобільними перевезеннями в Україні в 1990–2000 рр.» досліджено модель управління галуззю автомобільного транспорту, наведено структурно-функціональну схему управління безпекою руху автотранспорту, схему організаційної структури управління автомобільним транспортом загального користування [5]. Однак протягом останніх п'яти років відбулось реформування системи забезпечення безпеки на комерційному транспорті, набули значного розвитку системи автоматичного контролю за безпекою та ІТ-технології, а також збільшився вплив суспільства, що потрібно врахувати та трансформувати у форматі публічного управління.

Сутність і особливості державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті проаналізовано у науковій статті О. Дубин-

ського. Таким чином, сутність державного контролю визначено як діяльність контролюючих органів (Укртрансбезпеки та НПУ) в частині визначення рівня забезпечення безпеки як на підприємстві, так і безпосередньо під час здійснення таких перевезень, виявлення недоліків, вжиття заходів, передбачених чинним законодавством, у тому числі щодо притягнення до відповідальності порушників та недопущення таких порушень у майбутньому [6]. Однак не враховано той факт, що ризикоорієнтована система державного контролю в першу чергу націлена на упередження фактів правопорушення та виникнення дорожньо-транспортних пригод. Важливим чинником ефективності такої діяльності є якість взаємодії таких органів влади, та чіткий розподіл функцій між ними.

Проте, недостатньо вивченим є питання забезпечення безпеки комерційних перевезень шляхом запровадження дієвого механізму публічного управління та системного реформування підходу до здійснення державного нагляду та контролю із врахуванням кращої практики країн ЄС та впровадження новітніх технологій та інтелектуальних систем.

Мета

Мета статті полягає у дослідженні та наданні пропозицій з удосконалення процедур здійснення державного нагляду і контролю за безпекою комерційних перевезень на автомобільному транспорті, запровадження механізму публічного управління, базуючись на практиці країн ЄС та враховуючи діючу реформу децентралізації в Україні.

Виклад
основного
матеріалу

Загальнодержавна система контролю за безпекою на автомобільному комерційному транспорті має у великій мірі пострадянський залишок. Тільки протягом останніх років у законодавстві з'явилась передумова для

ризикоорієнтованої системи. Наразі пунктом 2 статті 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачено створення Методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також Методики розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) (затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10. 05. 2018 № 342), які не є досконалими у розрізі системи оцінки ризиків.

Наявний перелік ризиків та критерії, за якими здійснюється оцінка ступеня ризику від провадження такої господарської діяльності не визначають в повній мірі доброспорядність перевізника (таке визначення у законодавстві відсутнє). Крім визначення певного переліку правопорушень, варто оцінювати інші індикатори якості наданих послуг, наявність обґрунтованих скарг споживачів, дотримання усіх умов перевезення, тощо. Так само такий принцип не відображено у системі допуску до ринку перевізників (ліцензування) і не розроблена системи оцінки репутації такого перевізника.

Отже, чинна система оцінки ризиків не має достатньо гнучкої системи реагування, прогнозування та оцінки таких показників, фактично це вже реагування, як: аварійність, порушення правил дорожнього руху,

тощо. Серед зазначених вище чинників, які частково формують репутацію перевізника не враховано: дотримання умов перевезення (умови договору) пасажирів, наявність обґрунтованих скарг на якість наданих послуг (у випадку пасажирських перевезень, крім порушення прав осіб із інвалідністю), своєчасність оплати штрафних санкцій, розширення переліку правопорушень виявлених внаслідок рейдових перевірок інспекторами Укртрансбезпеки тощо. Загальна кількість критеріїв (відповідно до додатку 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 14. 07. 2019 № 731 їх усього лише 9) не дає можливості сформувати системну оцінку добросовісності, але визначає базові критерії оцінки рівня правопорушень та їх системності, що не є упередженням, а фактично являється системою пост-реагування. Така система не враховує пряму комунікацію із суспільством, отже фактично звернення користувача послуг може із значним плином часу привести до реагування державного органу контролю, що нівелює ефективність такого контролю та не завжди має об'єктивний характер. Періодичність проведення планових заходів контролю для суб'єктів господарювання високого ступеня ризику від провадження ними господарської діяльності мають бути переглянуті принаймні із одного разу на два роки до щорічної перевірки. Рівень добросовісності перевізника має бути враховано у проведенні рейдових перевірок через призму виявлених правопорушень, із прив'язкою до конкретного транспортного засобу. Для цього має бути модифікована система ЄІС Укртрансбезпеки, яка інспектору за допомогою наявних із ним засобів зв'язку (планшет, мобільний телефон, тощо) в онлайн режимі через номерні знаки транспортного засобу (шляхом фотографування останніх із використанням програмного продукту автоматично підтягується уся інформація про перевізника і конкретний транспортний засіб,

що надасть можливість ідентифікувати репутацію перевізника і раніше виявлені правопорушення, щоб акцентувати увагу на факті усунення таких, або підтвердження того, що недоліки не усунуто, що в свою чергу буде впливати на рейтинг перевізника і прозорість роботи інспектора, так як такий факт перевірки буде реєструватись у системі) надасть можливість в автоматичному режимі ідентифікувати перевізників із більшим ступенем ризику та економити час оформлення результатів перевірки через електронний протокол. Електронний протокол має ідентифікувати інспектора через ЕЦП, після фотографування номерного знаку ТС системою створюється електронний чек лист, в якому інспектор не має детально описувати усі виявлені недоліки в ручному форматі. Автоматично система пропонуватиме інспектору перелік правопорушень, як підтвердження їх наявності, інспектор має відзначати у системі зафіксовані правопорушення із коротким описом та фотофіксацією (за потребою). У разі відсутності правопорушень, у системі має бути також зафіксовано, що такий транспортний засіб перевірено, що надасть можливість зробити прозорою роботу кожного інспектора і систематизувати аналіз якості оформлення таких матеріалів і створення системи аналізу ефективності роботи як кожного територіального підрозділу, так і кожного інспектора Укртрансбезпеки.

Відповідно до кольору стрілок, етапи обробки даних ЄІС та прийняття рішень працівниками Укртрансбезпеки:

- перший етап (синього кольору), зупинка транспортного засобу, складання електронного протоколу із залученням системи онлайн обміну інформацією;
- другий етап (помаранчевого кольору), передача матеріалів на розгляд керівнику територіального

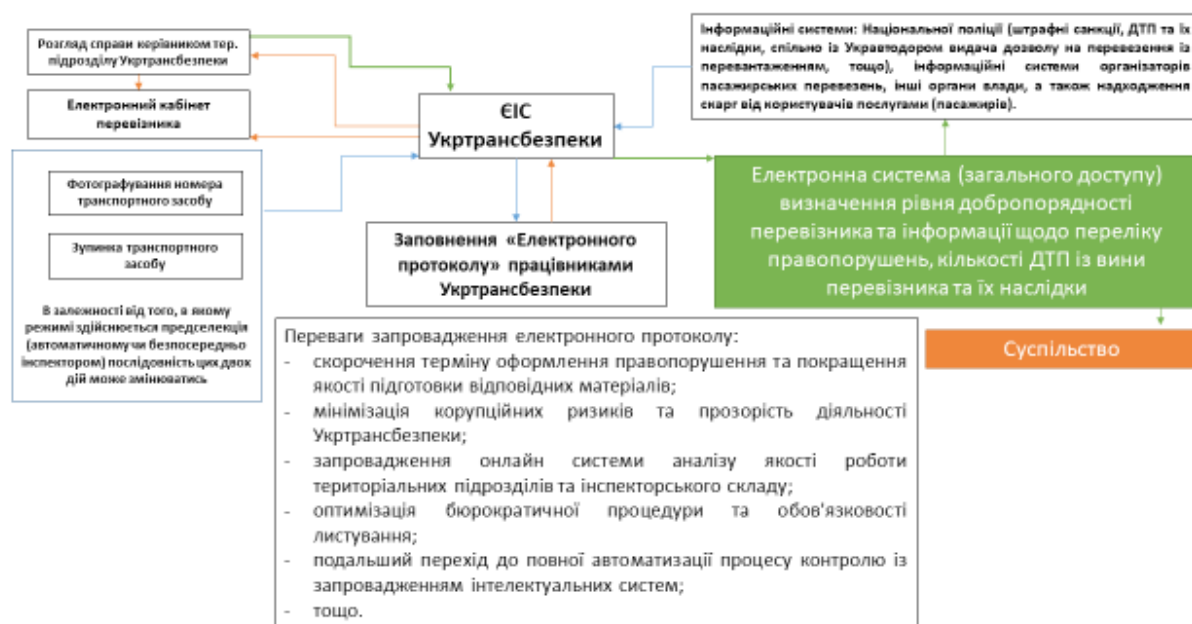


Рис. 1. Схема застосування системи «Електронний протокол» Укртрансбезпеки під час здійснення рейдової перевірки та прийняття рішення щодо накладення штрафних санкцій

підрозділу Укртрансбезпеки, інформування про це перевізника та запрошення останнього на розгляд;

- третій етап (зеленого кольору), винесення рішення, яке має бути відображено в ЄІС Укртрансбезпеки та трансформовано у рейтинг добропорядності перевізника, з метою інформування суспільства, що впливатиме на рішення щодо вибору перевізника та фактично визначатиме його прибуток та періодичність проведення заходів контролю.

Отже, крім системи оцінки ризиків, що є першим етапом публічного управління безпекою на комерційному автомобільному транспорті, який має бути більше орієнтований на упередження, безпосередньо процес здійснення державного нагляду та контролю доцільно класифікувати як: планові, позапланові заходи, визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які на нашу думку мають функцію моніторингу, і зорієнтовані на оцінку ефективності функціонування системи управління безпекою руху на підприємстві (якщо така система не затверджена на підприємстві, у такому випадку є ліцензійні умови, а також перелік інших нормативно-правових актів, якими визначаються

вимоги забезпечення безпеки перевезення). Перелік таких правопорушень визначено уніфікованими формами актів (затверджені наказом Мінінфраструктури від 11. 01. 2020 № 6, зареєстрованого в Мінюсті 24. 01. 2020 за № 72/34355 та від 26. 12. 2016 № 476, зареєстрованого в Мінюсті 20. 01. 2017 за № 88/29956). Другий формат, а саме – рейдові перевірки визначений Законом України «Про автомобільний транспорт». Це єдиний можливий варіант контролю за безпосереднім процесом перевезення та дотримання усіх вимог в межах технологічного процесу підготовки до та здійснення перевезення. Оптимізація даної форми контролю має бути розпочата із створення «Електронного протоколу», наведеного на рис. 1.

За напрямками контролю рейдові перевірки (рис. 2.) можна розподілити:

Дотримання режиму роботи та відпочинку водія – потребує врахування норм та вимог законодавства ЄС (Регламенти ЄС 561/2006 та 3821/85, Директиви ЄС 2002/15/ЄС та 2006/22/ЄС), щодо запровадження вимоги використання тільки цифрових тахографів, із чітким визначенням відстані перевезення та часу перебування за кермом а також усунення наявних недоліків, в частині:



Рис. 2. Напрямки контролю рейдові перевірки

- невеликих штрафних санкцій за порушення режиму праці та відпочинку водія для внутрішніх перевезень пасажирів та вантажів територією України (санкція 340 грн, що потребує внесення змін до закону, щодо збільшення штрафних санкцій за порушення режиму праці та відпочинку водіїв за кожне порушення окремо);
- можливих та фактично наявних маніпуляцій с тахографами та з бланками підтвердження діяльності водіїв транспортних засобів;
- невеликої кількості місць відстою (інфраструктурних об'єктів, облаштованих стоянок) для вантажних транспортних засобів, що не уможливорює дотримання нормального робочого часу.

Контроль за технічним станом транспортних засобів фактично не виконується у зв'язку із відсутністю порядку його здійснення, матеріально-технічного забезпечення та дієвих штрафних санкцій (директива ЄС 2000/30). Необхідно запровадити проведення придорожного контролю технічного стану т/з із наступною заборорою експлуатації цього транспортного засобу (контроль на дорозі), а також фактичну заборорою експлуатації транспортних засобів, на яких не заводським методом змінено цільове призначення (вантажний/пасажирський).

Контроль за дотриманням вимог габаритно-вагових параметрів потребує розробки методики здійснення зважування наливних та сипучих вантажів, важелів впливу щодо реальної заборони подальшого руху транспортного засобу та визначення правового статусу нарахування плати за використання доріг. Одночасно із зазначеним, наразі недосконалий механізм визначення вантажоперевізника та необхідно запровадити нарахування фіксованих сум в залежності від відсотка перевищення габаритно/вагових параметрів, що дасть змогу відмовитись від визначення пройденої відстані.

Контроль за дотриманням вимог перевезення небезпечних вантажів має бути посилений відповідно до стандартів країн ЄС, із внесенням відповідних змін до діючого законодавства.

Контроль за дотриманням вимог кріплення вантажу не здійснюється у зв'язку із відсутністю регулювання даного питання у законодавчій базі та відсутності штрафних санкцій.

Також необхідно вдосконалити Порядок здійснення державного контролю та автомобільному транспорті (затверджено постановою Уряду від 08. 11. 2006 № 1567), а саме визначення правового статусу суб'єкта господарювання, що розширить повноваження посадових осіб під час складання матеріалів передбачених КУпАП.

Важливим елементом ефективності здійснення контролюючих функцій являється рівень матеріально-технічного забезпечення.

Відповідно до інформації, щодо здійснення публічних закупівель через електронну систему Prozorro, за останніх 5 років здійснено значне оновлення матеріально-технічного забезпечення Державної служби України із безпеки на транспорті, у тому числі обладнанням, яке націлене на здійснення заходів державного нагляду та контролю, а саме придбано: 78 мобільних лабораторій ГВК, плавно-мастильні матеріали, планшети, відеокамери, на кшталт як ті, що

використовуються працівниками НПУ, у тому числі проведено тендер на закупівлю програмного забезпечення (Упровадження Системи та Центру обробки даних ГВК (Weight Control System, WiM), зокрема шляхом доопрацювання комп'ютерної програми системи збору, обробки та накопичення даних результатів ГВК, необхідного для подальшого впровадження Системи автоматичної фіксації порушень габаритно-вагових параметрів транспортних засобів, розміщення такої інформації на офіційному сайті Укртрансбезпеки та в хмарному центрі обробки даних (ХЦОД) та подальшої розбудови комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю) [7], що є значним кроком у сторону автоматизації процесу здійснення контролю. Однак важливим є подальше запровадження електронного протоколу, розвитку ЄІС Укртрансбезпеки та забезпечення в онлайн режимі обміну інформацією між органами влади, а також забезпечення оновлення та коректного обслуговування технічних засобів вимірювання, тощо.

В межах автоматизації здійснення контролю, відповідно до офіційного повідомлення Міністра інфраструктури України, В. Крикля: «Продовжуємо влаштування сучасних автоматичних комплексів «Зважування у русі». 6 WiM на під'їздах до столиці сертифіковано, один комплекс введено в експлуатацію в Полтавській області на М-22. Зараз Укравтодор веде роботи на 11 майданчиках. Укрінфрапроект облаштував 8 WiM на М-21, Н-01, Н-26, Р-15, Н-16, Н-09 та М-24. Триває їх калібрування. По одному WiM на трасі Київ-Чоп у Львівській області калібрування вже завершено. На 12 майданчиках Укрінфрапроекту триває монтаж. У підсумку до кінця року отримаємо близько 50 комплексів «Зважування у русі» [8]. Отже, наразі в масштабах держави здійснюється запровадження системи автоматичної фіксації перевищення ваги вантажними транспортними засобами (крім цього буде забезпечено контроль швидкості та планується у подальшому розвиток функціональності) WiM – weight in motion.

Окремим сегментом транспортного ринку являється перевезення на таксі та диспетчерські послуги. По попереднім підрахункам офісу ефективного регулювання (BRDO), щорічний обсяг ринку перевезення на таксі складає близько 40 млрд. грн. , а надання диспетчерських послуг близько 4 млрд грн. Але лише близько 2 % ринку працюють офіційно, що свідчить про значні втрати державного бюджету та низький рівень державного нагляду (контролю) у цьому сегменті [9]. Причиною цього є відсутність можливості здійснення працівниками Укртрансбезпеки контрольної закупівлі, складність доведення у суді факту здійснення господарської діяльності та отримання прибутку, а також відсутність спеціального закону, який регламентуватиме таку діяльність, у тому числі діяльність диспетчерських служб, які взагалі наразі знаходяться поза правовим полем.

Отже, законодавча база має значні недоліки, які нівелюють ефективність певних напрямків контролю.

Одним із фінальних, але не менш важливих елементів системи публічного управління являється ефективність реагування органів на надходження звернень від громадян та якість виконання функціональних обов'язків, що на пряму залежить від штатної чисельності працівників та їх кваліфікації. У даному

випадку важливо акцентувати увагу на той факт, що чисельність інспекторського складу Укртрансбезпеки наразі близько 200 інспекторів, які забезпечують реалізацію державної політики шляхом здійснення заходів контролю. Враховуючи розміри держави, обсяги ринку автомобільних перевезень та розгалужену мережу такого ринку, а також значну кількість напрямків контролю (перелік питань, які контролюються), та необхідність протягом літнього періоду цілодобової роботи, це значно нівелює якість виконання покладених на Укртрансбезпеку функцій. Підтвердженням цього є численні звернення Народних депутатів України, Голів ОДА, Мінінфраструктури, Укрансбезпеки до Уряду, а також публікації в ЗМІ [10].

Однак, не зважаючи на рішення, прийняте Урядом України у кінці 2019 року про збільшення граничної чисельності працівників Укртрансбезпеки, фактично цього не відбулось.

Отже, запровадження електронного протоколу та внесення змін у діюче законодавство, розвиток матеріально-технічного забезпечення органів влади, а також перебудова структури їх взаємодії, у тому числі із суспільством надасть реальну платформу становлення та розвитку публічного управління у секторі забезпечення комерційних автомобільних перевезень.

Висновки

Розглянувши питання запровадження механізму публічного управління у розрізі розвитку системи державного нагляду (контролю) за забезпеченням безпеки перевезень автомобільним комерційним транспортом, потрібно зазначити, що фактично найважливішим є внесення змін у нормативно-правове регулювання, починаючи із прийняття відповідних законів, у тому числі так званих євроінтеграційних та забезпечити чіткий розподіл повноважень органів влади. Взаємодія між органами має базуватись на електронному обміні інформацією, а здійснення державного нагляду за безпекою перевезень – на впровадженні запропонованого електронного протоколу. До запровадження повної автоматизації здійснення державного контролю (що являється далекою перспективою), необхідно звернути увагу на інституційну спроможність органів влади, у тому числі щодо кадрового забезпечення та постійного вдосконалення матеріально-технічного забезпечення. Також важливо звернути увагу на посилення комунікації із суспільством, у тому числі через вищезгадані електронні сервіси (ресурси).

Наразі започатковано багато інноваційних тенденцій, які по суті формують систему публічного управління забезпечення безпеки на комерційному автомобільному транспорті, однак даний процес знаходиться на початковому етапі та потребує більш детального дослідження з метою підвищення якості запланованих заходів та практичного запровадження механізму публічного управління як єдиної системи.

Подальшим напрямком досліджень має бути питання модернізації та розвитку електронних ресурсів та систем, розвиток баз даних та запровадження автоматичних smart систем по наданню адміністративних послуг та здійсненню контролю, комунікації із суспільством, що надасть прозорість і підвищить ефективність виконання функцій органів влади та публічне управління у даному секторі.

Література.

1. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-%D1%80#Text>
2. 2018-2019 Road-traffic fatality data for WHO European Region // World Health Organization. URL: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/440763/2018-2019-road-traffic-fatality-data.pdf
3. Статистика ДТП в Україні за період з 01. 01. 2019 по 31. 12. 2019. /URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/>
4. А. О. Собакар. Державний контроль за дотриманням законодавства про безпеку руху на транспорті: наук. вісник Львівського державного університету внутрішніх справ 3' 2011. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/03_2011/11saornt.pdf
5. В. А. Балін. Реформування державного управління автомобільними перевезеннями в Україні в 1990–2000 рр. *Аспекти публічного управління*: наук. журнал. № 1-2 (15-16) січень-лютий 2015.
6. О. Дубинський Сутність і особливості державного контролю за дотриманням законодавства на автомобільному транспорті. *Підприємництво, господарство і право, адміністративне право і процес*. 12/2018 // URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/12/33.pdf>
7. Послуги, пов'язані з програмним забезпеченням (Упровадження Системи та Центру обробки даних ГВК (Weight Control System, WiM). URL: <https://zakupki.prom.ua/gov/tenders/UA-2020-11-30-008853-b>
8. Нові WiM комплекси вводяться в експлуатацію, – Владислав Криклій. *Урядовий портал (єдиний веб-портал органів виконавчої влади України)*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/novi-wim-kompleksi-vvodyatsya-v-ekspluatatsiyu-vladislav-kriklii>
9. Зелена книга ринок послуг таксі. ОФІС ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ, листопад–2018. URL: https://cdn.regulation.gov.ua/ec/b9/1e/88/regulation.gov.ua_%D0%97%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B0%20%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0%20%D0%A0%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%BA%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%20%D1%82%D0%B0%D0%BA%D1%81%D1%96.pdf
10. Чому не працює ваговий контроль? *Урядовий Кур'єр*. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/chomu-ne-diye-kontrol-na-dorogah/>

References.

1. Pro skhvalennia Stratehii pidvyshchennia rivnia bezpeky dorozhnogo rukhu v Ukraini na period do 2024 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-%D1%80#Text>
2. 2018-2019 Road-traffic fatality data for WHO European Region // World Health Organization. URL: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/440763/2018-2019-road-traffic-fatality-data.pdf
3. Statystyka DTP v Ukraini za period z 01. 01. 2019 po 31. 12. 2019. /URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/>
4. A. O. Sobakar. Derzhavnyi kontrol za dotrymanniam zakonodavstva pro bezpeku rukhu na transporti: nauk. visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh

sprav 3' 2011. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/03_2011/11saornt.pdf

5. V. A. Balin. Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia avtomobilnymy perevezenniamy v Ukraini v 1990–2000 rr. Aspekty publichnoho upravlinnia: nauk. zhurnal. № 1-2 (15-16) sichen-liutyi 2015.

6. O. Dubynskyi. Sutnist i osoblyvosti derzhavnoho kontroliu za doderzhanniam zakonodavstva na avtomobilnomutransporti. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo, administratyvne pravo i protses. 12/2018 // URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/12/33.pdf>

7. Posluhy, poviazani z prohramnym zabezpechenniam (Uprovadzhennia Systemy ta Tsentru obrobky danykh HVK (Weight Control System, WiM). URL: <https://zakupki.prom.ua/gov/tenders/UA-2020-11-30-008853-b>

8. Novi WiM komplekсы vvodiatsia v ekspluatatsiiu, – Vladyslav Kryklii. Uriadovyi portal (iedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy). URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/novi-wim-kompleksi-vvodyatsya-v-ekspluatatsiyu-vladislav-kriklij>

9. Zelena knyha rynek posluh taksi. OFIS EFEKTYVNOHO REHULIUVANNIA, lystopad – 2018. URL: https://cdn.regulation.gov.ua/ec/b9/1e/88/regulation.gov.ua_%D0%97%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B0%20%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0%20%D0%A0%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%BA%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%20%D1%82%D0%B0%D0%BA%D1%81%D1%96.pdf

10. Chomu ne pratsiuie vahovyi kontrol? Uriadovyi Kurier. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/chomu-ne-diye-kontrol-na-dorogah/>

Наталія Долгіх

старший викладач кафедри державознавства і права
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ПЕРСПЕКТИВИ ТА ШЛЯХИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Публікація присвячена дослідженню правового регулювання трудових відносин в умовах формування в Україні Європейських цінностей, аналізу нормативно-правових актів, які стосуються управління трудовим ресурсами, вивченню зарубіжного досвіду правового регулювання трудових відносин на основі країн Єврозони, особливостям регулювання трудових відносин в органах публічної влади з урахуванням регулювання таких відносин в країнах Європейського Союзу. Висвітлено можливі перспективи регулювання трудових відносин, шляхи вдосконалення та виведення на якісно новий, європейський, рівень українського законодавства про працю. Стан інтеграційного процесу на шляху України до ЄС – реформування та адаптація трудових норм до міжнародних стандартів.

Ключові слова: трудове право; становлення; трудові відносини; трудовий договір; працівник; працівники; роботодавці; державна служба; персонал.

Natalia Dolgikh

Senior lecturer at the State Studies and Law Chair
ORIDU NADU under the President of Ukraine

PROSPECTS AND WAYS OF DEVELOPMENT OF UKRAINIAN LABOR LEGISLATION IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S INTEGRATION INTO THE EUROPEAN UNION

The article is devoted to the study of legal regulation of labor relations in the context of formation of European values in Ukraine; regulations relating to human resource management have been analysed; foreign experience in legal regulation of labor relations based on Eurozone countries have been studied, features of regulation for labor relations in public authorities, taking into account such relations in the countries of the European Union, have been considered; the possible prospects of regulation for labor relations, ways to improve and bringing to a qualitatively new European level of Ukrainian labor legislation, have been distinguished. The state of the integration process on Ukraine's path to the EU is the reforming and adapting labor standards to international standards.

Formulation of the problem in general:

Search for ways and prospects for the development of Ukrainian labor legislation in the context of Ukraine's integration into the European Union.

Analysis of recent research and publications. The significant contribution to the formation of the national concept of reforming and adaptation of labor norms to international standards in Ukraine was made by O. Avramova, M. Alexandrov, N. Bolotina, L. Gintsburg, T. Zafirova, S. Ivanov, M. Inshin, M. Karpushin, A. Katsuba, R. Livshits, R. Maidanyk, A. Mamedova, Y. Orlovsky, O. Panasyuk, A. Pasherstnikov, P. Pylypenko, O. Protsevsy, N. Khutoryan, V. Shcherbyna and others.

Distinguishing previously unresolved parts of the overall problem. European integration is the most decisive factor in both Ukraine's international activities and its domestic policy in the long run. It strengthens security and has a positive influence on Ukraine's relations with all countries worldwide. The inevitable implementation of the course of integration into the European Union will provide Ukraine with guarantees of human rights, development of civil society, building a socially oriented market economy and significant material support from the EU. Taking into account that the problem of adaptation of Ukrainian legislation in the field of labor legislation to EU standards has not yet been finally resolved, it becomes clear that the adapted EU legislation in the Ukrainian legislation in the field of labor law and public service does not work due to non-compliance of the real socio-economic conditions of Ukraine with the adapted requirements of the EU legislation.

Purpose of the article. The purpose of this publication is to analyse the reform of the institution of labor relations in the context of adaptation of Ukrainian legislation to EU standards and to find ways and prospects for its development. In accordance with the goal, the article provides for the solution of the following important scientific problems:

- to identify problematic issues of possible ways of development of Ukrainian labor legislation in the context of Ukraine's integration into the European Community;
- distinguish the possible prospects for the regulation of labor relations, ways to improve and bringing to a qualitatively new European, level of Ukrainian labor legislation.

Key words: labor law; formation; labor relations; employment contract; employee; employees; employers; civil service; staff.

Постановка проблеми

Пошук шляхів та перспективи розвитку українського трудового законодавства в умовах інтеграції України до Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вагомий внесок у формування національної концепції реформування та адаптації трудових норм до міжнародних стандартів в Україні зробили О. Є. Аврамова, М. Г. Александров, Н. Б. Болотіна, Л. Я. Гінцбург, Т. А. Занфірова, С. О. Іванов, М. І. Іншин, М. П. Карпушин, А. В. Кацуба, Р. З. Лівшиць, Р. А. Майданик, А. Т. Мамедова, Ю. П. Орловський, О. Т. Панасюк, А. Є. Пашерстников, П. Д. Пилипенко, О. І. Процевський, Н. М. Хуторян, В. І. Щербина та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Європейська інтеграція є найбільш визначальним фактором як міжнародної діяльності України, так і її внутрішньої політики на тривалу перспективу, закріплює безпеку та позитивно впливає на відносини України з усіма країнами світу. Невідхильна реалізація курсу на інтеграцію до Європейського Союзу забезпечить гарантії прав людини, розвиток в Україні громадянського суспільства, побудову соціально орієнтованої ринкової економіки та величезну матеріальну підтримку з боку ЄС. Зважаючи, що проблему адаптації законодавства України в галузі трудового законодавства до стандартів ЄС до цього часу остаточно не вирішено, стає зрозуміло – адаптоване законодавство ЄС в українському законодавстві в галузі трудового права та публічної служби не працює через невідповідність адаптованим вимогам законодавства ЄС реальних соціально-економічних умов України.

Мета

Метою даної публікації є аналіз реформування інституту трудових відносин у світі адаптації законодавства України до стандартів ЄС та пошук шляхів та перспективи його розвитку. Згідно з поставленою метою, в статті передбачено вирішення таких важливих наукових задач:

- визначити проблемні питання можливих шляхів розвитку українського трудового законодавства в умовах інтеграції України до Європейської спільноти;
- висвітлити можливі перспективи регулювання трудових відносин, шляхи вдосконалення та виведення на якісно новий – європейський – рівень українського законодавства про працю.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні перед наукою трудового права постало багато проблем, пов'язаних з появою нових суспільно-економічних відносин в Україні. З розвитком ринкової економіки в нашій державі багато елементів категоріального апарату трудового права і права соціального забезпечення втратили свою актуальність, при цьому виникли нові поняття і відносини, що потребують сучасного визначення і правового регулювання. Тому необхідно знайти методологічні шляхи вирішення цих проблем як важливих чинників розбудови громадянського суспільства, адже кожен громадянин України рано чи пізно стає учасником суспільних відносин у

сфері праці. А це, в свою чергу, дуже важливо для становлення правосвідомості, трудового виховання та особистої значущості громадянина демократичної країни. Значна роль в цьому процесі відводиться правильній змістовності норм трудового права.

9 листопада 1995 р. Україна (першою з країн СНД) офіційно вступила до Ради Європи (РЄ). Це дало можливість брати участь у виробленні спільної політики Європейських держав у галузі прав людини, трансформувати національні державні та суспільні інститути відповідно до загальноєвропейських вимог.

Вступивши до РЄ, Україна взяла на себе ряд зобов'язань, які стосуються насамперед приведення її правової та політичної систем у відповідність до вимог цієї організації. Важливе значення для просування на шляху до європейської інтеграції має співробітництво з Європейським Союзом. У 1992 році Україна долучилась до співробітництва з європейськими фінансовими організаціями, зокрема, ставши членом Європейського банку реконструкції і розвитку, який був створений для допомоги країнам Східної Європи подолати комуністичне минуле. Тоді ж і почалося співробітництво з ЄС. Українське керівництво проголосило стратегічною метою вступ до цієї впливової міжнародної організації. У 1994 році було підписано, а в 1998 році набула чинності закон Угода про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС.

У документі проголошувалися такі цілі співробітництва: розвиток політичного діалогу; сприяння розвитку торгівлі, інвестицій; створення умов для взаємовигідного співробітництва в усіх галузях; підтримання зусиль України зі зміцнення демократії, розвитку її економічного потенціалу та завершення переходу до ринкової економіки. Загальну стратегію ЄС щодо України було затверджено у 1999 році. У липні 2002 року відбувся саміт «Україна–ЄС» на якому обговорювалися питання щодо надання Україні статусу країни з ринковою економікою і асоційоване членство країни в ЄС. За підсумками роботи саміту було прийнято рішення, що Україна не відповідає вимогам ЄС і не потрапляє до хвилі розширення ЄС у 2004 і 2007 рр. У 2003 році Україні було надано статус «країни-сусіда ЄС». Щоб зменшити негативні наслідки від вступу в ЄС сусідів України, з ними були укладені угоди про спрощення візового режиму. У 2005 році починається новий етап у співробітництві з ЄС. Нове українське керівництво на чолі з Президентом В. Ющенко спрямувало всі зусилля по досягненню стратегічної мети вступу в ЄС. На саміті «Україна–ЄС» було проголошено, що Україна відмовляється від політики багатовекторності і проголошено курс на євроінтеграцію. Основними кроками на цьому шляху є: надання Україні статусу країни з ринковою економікою; вступ до Світової організації торгівлі (СОТ); подання заявки на вступ до ЄС; початок переговорного процесу про умови вступу; набуття асоційованого членства в організації; вступ до організації.

Розвиток інтеграційних процесів в Європі є звичайним явищем, що визначає теперішній та майбутній її розвиток, місце в системі міжнародних економічних відносин. Що ж до інтеграційного руху України до Європейського Союзу, то тут, на жаль, ситуація невтішна. Головним здобутком України є лише визнання всіма учасниками та владними органами євроінтеграції як

основного напрямку розвитку держави та тісне співробітництво з деякими країнами–учасниками Євросоюзу.

Україна заявила про Європейський вибір відразу після того, як стала незалежною. Основною проблемою зовнішньоекономічної інтеграції є те, що за роки незалежності Україною були зроблені перші, здавалося б успішні кроки в напрямку євроінтеграції, але вже в 2004 році стало зрозуміло, що інтеграційний процес не буде таким простим і передбачуваним, яким він до цього представлявся ряду українських політиків. Залишаючись за межами Європейського Союзу, Україна успішно асоціюється з процесом здійснення спільної європейської політики безпеки та оборони (ЄПБО). Україна активно взаємодіє з ЄС у сфері боротьби з нелегальною міграцією та організаційною злочинністю. Важливим кроком зовнішньоекономічної стратегії України став вступ до СОТ 16 травня 2008 року, це сприяє подальшій інтеграції. Незважаючи на перешкоди, інтегративні процеси будуть відбуватися, адже не тільки Україна зацікавлена в ЄС, а і ЄС певною мірою зацікавлений в українському ринку, але при умові вирішення проблеми бідності, яка нині є дуже гострою.

Існують критерії, яким має відповідати країна-кандидат у члени ЄС, серед них адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* (третій копенгагенський критерій) та створення адміністративного механізму застосування *acquis communautaire* (мадридський критерій).

Потрібно відзначити, що за часи незалежності України трудове законодавство постійно перебувало у процесі реформування та адаптації трудових норм до міжнародних стандартів. Процес гармонізації українського законодавства з міжнародно-правовими нормами в сфері захисту трудових прав працівників відбувається на протязі такого тривалого часу в силу таких об'єктивних причин: 1) світогляд ряду чиновників, які формують правозахисну політику держави заснований на нормативних стереотипах радянського періоду; 2) наявність відмінності історичного та соціокультурного розвитку правових систем, корупцією державних службовців та бюрократичною системою в Україні [4].

Разом із цим в Україні до сьогодні трудові відносини суб'єктів трудового законодавства регулюються, головним чином, радянським КЗпП України, який був прийнятий ще 10.12.1971 року. Починаючи з перших років прийняття цього нормативного документу, до нього було внесено чисельні зміни, в наслідок чого із 265 статей та преамбули, що містились у першій редакції КЗпП, суттєво змінилися 221 стаття Кодексу (причому деякі із них – неодноразово), повністю було вилучено 20 статей, а включено до нього 35 статей, частина з яких нині вже втратила чинність. Особлива концептуальна зміна природи норм КЗпП України відбулась в березні 1991 роки, коли в Кодекс були внесені зміни, пов'язані з відмовою від суцільної зайнятості, визнання безробіття та початок державної політики зайнятості.

Право людини на працю – одне з тих, яке реалізується практично кожним громадянином України. При цьому не можна назвати це право захищеним. Удосконалення регулювання цього права передбачає Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

сторони: йдеться про імплементацію до українського законодавства положень 14 директив [8]. Прийняття нового Трудового кодексу України (ТК) замість Кодексу законів про працю (КЗпП) розглядається як виконання зобов'язань у контексті євроінтеграції.

Регулювання трудових відносин в Україні далеко від гнучкості, передбаченої актами ЄС. Європейська модель трудових відносин характеризується більшою рівноправністю сторін. Ще однією рисою трудового права ЄС є закріплення нижчих соціальних стандартів, аніж в Україні, поєднуване з суворішим їх дотриманням. Гармонізація законодавства припускає наявність об'єктивних умов зближення відносин у тій чи іншій сфері – наявність підстав для неї. Тобто право лише створює або стимулює, або оформлює вже наявні умови. При відсутності цього жодна юридична техніка не забезпечить гармонізацію. З цього приводу Генеральний директор МОП підкреслює, що «кожна система трудових відносин виходить з історичного, політичного, економічного, соціального і культурного досвіду і визначає власні» правила гри «в рамках своїх параметрів» [3].

Першочерговим кроком у процесі реформування трудового законодавства є прийняття нового Трудового Кодексу України, норми якого, будуть відповідати ратифікованим Україною міжнародно-правовим актам. Модифікація національного трудового законодавства є виконанням міжнародних зобов'язань держави та реалізацією глобальної узгодженості трудового права України з міжнародними трудовими нормами, що впливають із ратифікованих та універсальних конвенцій МОП. Потрібно також звернути увагу на те, що набувши членства у РЕ, Україна ратифікувала основні акти цієї установи – Європейську Конвенцію про захист прав та основоположних свобод людини та Європейську соціальну хартію (переглянуту). Важливим також є те, що законодавець ратифікував такий фундаментальний в Європі нормативно-правовий акт як Європейську конвенцію про правовий статус трудових мігрантів, прийняту Радою Європи у 1977 році та долучився до процесу універсалізації європейського трудового права, яке значною мірою втілює право європейських держав, поєднує міжнародно-правові конфедеративні та федеративні риси, тобто має комплексну природу, незавершений характер та є динамічним.

Н. Б. Болотіна відмічає, що в Україні протягом останнього десятиріччя здійснюється планомірна наповнива робота з адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів. Разом із цим потрібно відзначити, що стан відповідності національного трудового законодавства до міжнародного залишається мізерним. Особливо проблематичним законодавство залишається в сфері захисту трудових прав працівників. «Результати громадського моніторингу демонструють уповільнений характер євроінтеграційних реформ і частково нестачу інформації про політику у сфері європейської інтеграції. Це викликає занепокоєння, оскільки низьке «середнє арифметичне» політики в цій сфері може служити показником реформ в державі в цілому. Відчувається нестача відкритої дискусії щодо українського інтересу в цій сфері та реальних дій влади, які мають наблизити нас до Європейського Союзу», – підкреслила вона [7].

У рамках Проекту ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання

не задекларованої праці», в 2017 році Держпраці спільно з Міжнародною організацією праці розпочали низку тренінгів з метою роз'яснення положень директив ЄС з питань безпеки і гігієни праці, трудових відносин, імплементація яких передбачена Угодою про асоціацію Україна-ЄС [2]. Спеціально створеними робочими групами при Держпраці опрацьовані таблиці відповідності національного законодавства директивам ЄС 89/391/ЄЕС, 89/654/ЄЕС, 2009/104/ЄС, 89/656/ЄЕС. Результати аналізу стануть основою для напрацювання рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства та приведення його у відповідність до стандартів ЄС, проведення відповідних тристоронніх консультацій. [5].

Але відповідь на запитання, як Україна виконує Угоду про асоціацію, – невтішна. На жаль, висновки не дають підстав для пафоса. Україна виконала лише 10 зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію на цей період. А це близько 11 % від загальної кількості завдань. Загалом Україна мала виконати 86 зобов'язань щодо апроксимації національного законодавства України до законодавства ЄС. Тож масштаб відставання від передбачених термінів очевидний.

Значна роль в цьому процесі відводиться правильній змістовності норм трудового права. Саме майбутній кодекс України «Про працю» повинен стати посправжньому основним дієвим нормативно-правовим актом в системі трудового законодавства, а це означає, що він має врегулювати найбільш поширені трудові відносини та відносини, тісно пов'язані з ними, запобігти дублюванню власних норм в інших нормативно-правових актах [6].

Сучасна кодифікація трудового законодавства України має проводитися з урахуванням змін, які проходять у суспільстві та економіці, з використанням позитивного зарубіжного досвіду в цій галузі. Необхідно чітко визначитися в тому, що трудове законодавство є важливою частиною соціальної інфраструктури держави, і воно повинно зумовлювати ступінь соціально орієнтованої економіки, виступати в якості важеля, що забезпечує соціальну захищеність працівника, гармонізацію соціальних відносин. Прийняття нового кодексу України «Про працю» як основного гаранта та захисника правомочних суб'єктів трудових правовідносин є першочерговою для галузі трудового права. Але для того, щоб зміст Трудового кодексу відповідав реаліям життя та працював на перспективу, необхідним є вироблення та затвердження єдиної Концепції державної політики у сфері праці, яка направлена на розбудову громадянського суспільства та правової соціальної держави через відповідну демократизацію суспільних відносин в галузі праці.

Протягом існування незалежної України, особливо відмічаючи останнє десятиріччя, законодавець здійснив масштабну роботу по адаптації національних трудових норм до міжнародних шляхом: 1) прямого застосування міжнародних актів після ратифікації; 2) внесення міжнародних норм до тексту законів; 3) реалізації положень ратифікованих або нератифікованих актів засобами національного законодавства.

Але окремо взята галузь трудового права не може розвиватись без фактичних кроків країни у напрямку впровадження європейських принципів. Отже, для прискорення інтеграції України до ЄС слід здійснити такі першочергові заходи:

- 1) зупинення подальшого соціального розшарування;
- 2) забезпечення справжнього, а не декларованого розвитку підприємництва;
- 3) виведення економіки з тіні;
- 4) вільний доступ до кредитних, матеріальних та інформаційних ресурсів, ринків збуту продукції;
- 5) ефективне втілення законодавства з питань боротьби з шахрайством та корупцією;
- 6) посилення фінансового контролю за структурними фондами та фондами розвитку;
- 7) розробка нової зовнішньоекономічної стратегії з урахуванням позитивних та негативних факторів від інтеграції України в Європу.

Україні час зробити ревізію своїх суперечливих досягнень останнього періоду і знайти кращий шлях підвищення власного конкурентного потенціалу і здатності бути повноцінним суб'єктом міжнародних відносин. Основою успішності євроінтеграційних зусиль може стати не квапливість, а виваженість, не прагнення до формального результату, а врахування всієї сукупності реальних обставин і тенденцій. Зрештою, саме така політика відповідає справжнім європейським традиціям.

З метою реальної розбудови громадянського суспільства в Україні необхідно забезпечити надійний захист та реалізацію прав людини, оскільки наявність досконалого механізму реалізації передбачених законом прав є важливою характеристикою правової держави.

Для цього необхідно: чітке закріплення прав людини на законодавчому рівні; ефективна процедура реалізації цих прав, яка складається з сукупності дій як правомочної особи, так і зобов'язаної особи. Необхідно законодавчо закріпити установлення законодавчих гарантій реалізації прав, які полягають у забороні діяти таким чином, що перешкоджає реалізації конкретного права та забезпечення надійного захисту у випадку порушення прав.

Проаналізувавши стан реформування трудового законодавства можна зробити висновок, що зусилля української сторони щодо приведення законодавства України у відповідність до вимог ЄС у пріоритетних сферах не принесли, на даний час, бажаного результату.

Основні труднощі які виникають при здійсненні процесу адаптації національного законодавства до європейських соціальних стандартів такі: колізії в нормативних актах; неналежне оприлюднення текстів нормативно-правових актів для доведення їх змісту до відома наукової громадськості; проблема належного перекладу міжнародних актів; недостатній розвиток суспільно-економічних відносин, які є джерелом розвитку трудового права [1].

Зважаючи на це необхідно здійснити ряд першочергових кроків: ідея європейської інтеграції має стати основою внутрішньої політичної програми розвитку країни; необхідно формувати громадську думку про приналежність України до спільної європейської долі і культури, про існування спільних моментів, періодів та спільних діячів в європейській історії; збільшити інформацію про європейську спільноту, її набутки. Ці інформаційні урядові програми повинні бути реалістичні і недвозначні. Так, рекламні кампанії, які сприятимуть європейській інтеграції, повинні відзначати ті трудно-

щі, які необхідно подолати на цьому шляху, але також підкреслювати довгострокові економічні вигоди процесу трансформації та членства в ЄС.

Отже, не викликає сумнівів той факт, що трансформаційний процес в Україні, щоб бути реальним, успішним і конкретним, повинен дотримуватися проєвропейської орієнтації і прагнути відповідати стандартам та критеріям ЄС. І здійснення кодифікації трудового законодавства є одним із пріоритетних напрямків на цьому шляху.

Висновки

За результатами публікації сформовано наступні пропозиції щодо удосконалення шляхів розвитку національного трудового законодавства в умовах інтеграції України до ЄС.

1. Підвищити ефективності процедуру реалізації трудових прав, яка складається з сукупності дій як правомочної особи, так і зобов'язаної особи.

2. Продовжити адаптацію законодавства України в галузі трудового права до стандартів Європейського союзу.

3. В найближчий час прийняти проєкт кодексу України «Про працю», який повинен:

- бути вільним від ідеологічних стереотипів та декларативних норм законодавства радянського режиму;
- відповідати соціально-економічним та культурним процесам сучасності;
- систематизувати в єдину цілу систему всі трудові норми та принципи України та міжнародного трудового права, всі загальні та універсальні правові норми галузі (ліквідація прогалин у правовому регулюванні, усунення дублюючих норм);
- детально прописувати повноваження органів публічної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання трудових відносин.

Література.

1. Денисевич А. Ю. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Форум права*. 2014. № 2. С. 104–107. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2014_2_19.
2. Директива ради 2000/78/ЄС від 27. 11. 2000 р. що встановлює загальні рамки рівності оправного поводження у сфері зайнятості і професійної діяльності, Офіційний вісник Європейського співтовариства. URL: http://ecmi-epp.org/wp-content/uploads/2015/03/Council-2000_78_EC_UK.pdf
3. Мельник К. В. До питання адаптації трудового законодавства до міжнародних норм. *Форум Права*. 2011. 1. С. 645–651. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2011_1_105.
4. Олексюк Т. І. Генезис локального правового регулювання охорони праці. Серія: ПРАВО. Випуск 29. Частина 2. Том 4/1. 2014. С. 150–156. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.29-2/part_4/39.pdf
5. Проект Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці Україна 1 липня 2017 – 30 червня 2019. URL: https://www.msp.gov.ua/files/socst/EU_Project%20document%20BRIEF%20UKR.pdf
6. Проект Закону України «Про працю» від 28. 12. 2019 року № 2708. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>
7. Трудове право України (Болотіна, Чанишева)). [URL: <http://uristinfo.net/trudovoe-pravo/246-trudove-pravo-ukrayini-bolotin-nb-chanishev-gi/6545-mizhnarodno-pravove-reguljuvannja-pratsi.html>]
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована 16 вересня 2014 року Верховною Радою України та Європейським Парламентом: Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

References.

1. Denysevych A. Yu. Adaptatsiia trudovoho zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu. *Forum prava*. 2014. № 2. S. 104–107. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2014_2_19.
2. Dyrektyva rady 2000/78/leC vid 27. 11. 2000 r. shcho vstanovliuie zahalni ramky rovnosti opravnoho povodzhennia u sferi zainiatosti i profesiinoi diialnosti, Ofitsiyni visnyk Yevropeiskoho spivtovarystva. URL: http://ecmi-epp.org/wp-content/uploads/2015/03/Council-2000_78_EC_UK.pdf
3. Melnyk K. V. Do pytannia adaptatsii trudovoho zakonodavstva do mizhnarodnykh norm. *Forum Prava*. 2011. 1. S. 645–651. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2011_1_105.
4. Oleksiuk T. I. Henezys lokalnoho pravovoho rehuljuvannia okhorony pratsi. Seria: PRAVO. Vypusk 29. Chastyna 2. Tom 4/1. 2014. S. 150–156. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.29-2/part_4/39.pdf
5. Proekt Zmitsnennia administratsii pratsi z metoiu pokrashchennia umov pratsi i podolannia nezadeklarovanoi pratsi Ukraina 1 lypnia 2017 – 30 chervnia 2019. URL: https://www.msp.gov.ua/files/socst/EU_Project%20document%20BRIEF%20UKR.pdf
6. Proekt Zakona Ukrainy «Pro pratsiu» vid 28. 12. 2019 roku № 2708. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>
7. Trudove pravo Ukrainy (Bolotina, Chanysheva)). [URL: <http://uristinfo.net/trudovoe-pravo/246-trudove-pravo-ukrayini-bolotin-nb-chanishev-gi/6545-mizhnarodno-pravove-reguljuvannja-pratsi.html>]
8. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storonny, ratyfikovana 16 veresnia 2014 roku Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Yevropeiskym Parlamentom: Zakonom Ukrainy vid 16.09.2014 r. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Ольга Зюзь*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України*

МЕХАНІЗМ ПАРТНЕРСТВА ЯК ЧИННИК ПОСИЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

У статті визначено перспективи реалізації механізму партнерства між органами влади, приватним сектором та населенням у сфері поводження з твердими побутовими відходами (далі – ТПВ). Виявлено основні принципи та допустимий діапазон функціонування механізму партнерства в цій сфері. Запропоновано матрицю механізму партнерства, з допомогою якої можливо посилити ефективність публічного управління в сфері поводження з ТПВ.

Ключові слова: тверді побутові відходи; сфера поводження з ТПВ; публічне управління; конфлікт інтересів; партнерство; механізм партнерства.

Olha Ziuz*PhD student of the Economic Policy and Management Chair of the
KRIPA NAPA under the President of Ukraine*

MECHANISM OF PARTNERSHIP AS A FACTOR FOR IMPROVED PERFORMANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SOLID DOMESTIC WASTE MANAGEMENT

Problem statement. In view of the low rate of implementing proper solid domestic waste management practices in Ukraine, the relations between the authorities, the private sector, and the population are accompanied by conflict of interests, which is proved by the existence of an aggravating problem of wastes. Another major impediment is the lack of a legal consolidation of public-administrative goals in the SWM sphere, which divides the society and increases the anthropogenic impact on the natural environment.

Recent research and publications analysis. The research of selected aspects of implementing the mechanism of partnership between the authorities, the private sector, and the population is dealt with in the elaborations of such Ukrainian specialists as T. Artser, D. Bilokopytov, T. Butova, I. Dunayev, A. Dunayeva, S. Ivanov, K. Krotov, S. Kushch, V. Sliusarenko, M. Smirnova, N. Udachin, V. Yakunin and others. Of particular significance is implementation of the said mechanism in the sphere of SWM, which has not been addressed in depth in the domestic scientific literature, necessitating the subsequent research surveys.

The paper main body. In the context of the present-day Ukraine, there are escalating conflicts in society, including in the sphere of SWM. The legal environment is being updated in this direction; for example, the current Law of Ukraine “On Public-Private Partnership” has created the framework for the interaction between the public authorities and the private sector. It is worth mentioning that public-private partnership is characteristic of a two-way format of interaction, without taking into account of the interests of ordinary citizens. Citizens being an active part of society are also public administration subjects, since they carry the concerns of both their own (private) interests and the interests of a particular community. It is urgent to get all the sectors of society involved in developing public administration areas related to SWM and introducing the mechanism of partnership between the public authorities, the private sector, and the population. The social and environmental implications of implementing the partnership mechanism lie in improvement of the condition of the natural environment and the well-being of all the social strata.

Conclusions from the research and prospects of future development in the area. The partnership is not an end in itself, but rather a means to achieve the goals of public administration in the sphere of SWM. The public authorities should establish partnership relations with the private sector and the population for defining and fulfillment of the goal of public administration in the sphere of SWM on the basis of the core values of society – protection of the natural environment and fostering a culture of waste management.

Key words: solid domestic waste; sphere of SWM; public administration; conflict of interest; partnership; partnership mechanism.

Постановка проблеми

Окремої уваги потребує питання в частині досягнення партнерства між органами влади, приватним сектором та населенням у сфері поводження з ТПВ. З огляду на низькі темпи впровадження практики належного поводження з ТПВ в Україні, відносини між цими органами влади, приватним сектором та населенням супроводжуються конфліктами інтересів, що підтверджується загостренням пробле-

ми відходів. Основним бар'єром на шляху до побудови партнерських відносин є недосконале законодавче забезпечення, що призводить до непорозуміння змісту публічного управління в цій сфері. Це обумовлює намагання кожного з суб'єктів до реалізації власного інтересу (отримання влади чи збільшення прибутку) та нівелювання вимог законодавства. Вагомою пере-

© Зюзь О. С., 2021.

шкодою також виступає відсутність закріпленої на законодавчому рівні мети публічного управління у сфері поводження з ТПВ, що роз'єднує суспільство та посилює антропогенний вплив на навколишнє природне середовище.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих аспектів реалізації механізму партнерства між органами влади, приватним сектором та населенням присвячені напрацювання таких вітчизняних фахівців, як Т. В. Арцер, Д. В. Білокопитов, Т. В. Бутова, І. В. Дунаєв, А. І. Дунаєва, С. А. Іванов, К. В. Кротов, С. П. Куш, В. Є. Слюсаренко, М. М. Смірнова, Н. О. Удачін, В. І. Якунін та ін. Зокрема, актуальним є запровадження зазначеного механізму в сфері поводження з ТПВ, що в науковій вітчизняній літературі висвітлено недостатньо та потребує проведення подальших наукових розвідок.

Мета

Мета статті – визначити змістовні характеристики та шляхи реалізації механізму партнерства між органами влади, приватним сектором і населенням у сфері поводження з ТПВ.

Виклад
основного
матеріалу

Враховуючи сучасне становище України, спостерігається наростання конфліктів у суспільстві, зокрема й у сфері поводження з ТПВ [1; 2; 3]. Підтвердженням цього слугують дані проведеного в 2020 році соціологічного дослідження (було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей), згідно яких спостерігається посилення недовіри населення України до центральної влади, зокрема: державному апарату (чиновникам) висловило недовіру 77 % населення, судовій системі – 76 %, політичним партіям – 70 %, Верховній Раді України – 65 %, Уряду України – 64,5 % та Президенту України – 41 % [4]. На фоні реформи децентралізації виникають конфлікти інтересів різних гілок влади, спостерігаються протиріччя між органами влади місцевого рівня (47,7 %) та конфлікти інтересів між старими та новими політико-адміністративними елітами (70,5 %) [5, с. 193].

В цьому напрямку відбувається осучаснення законодавчого забезпечення через внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство», а також розроблення законопроекту «Про соціальне партнерство», який досі не прийнято. Закон України «Про державно-приватне партнерство» створив рамкові умови для взаємодії органів влади та приватного сектора [6]. За даними статистики понад 90 % усіх реалізованих проектів державно-приватного партнерства стосуються оновлення комунальної інфраструктури [7, с. 108]. Варто зауважити, що державно-приватному партнерству властивий двосторонній формат взаємовідносин, при чому інтереси пересічного громадянина не враховуються. Громадяни як активна частина суспільства також виступають суб'єктами публічного управління, оскільки являються носіями як власних (приватних) інтересів, так інтересів певної громади.

Треба зазначити, що серед вчених не існує єдиної точки зору щодо того, якою має бути роль населення в цій сфері. З однієї сторони, населення продукує

відходи, з іншої – спроможне мінімізувати процес утворення відходів шляхом його сортування та формування ставлення до нього як до корисного ресурсу й джерела отримання доходу [7, с. 109]. З цією метою представники влади мають ідентифікувати інтереси та проблеми місцевого населення, а також виробити відповідні стимули для заохочення громадян до участі в публічному управлінні. Такий підхід дозволяє інакше поглянути на роль населення й спонукає органи влади знаходити способи досягнення партнерства з усіма секторами суспільства для пошуку ефективних методів вирішення проблеми відходів та спрямовувати зусилля в напрямку охорони навколишнього природного середовища.

У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» зазначено, що одним із основних інструментів реалізації державної екологічної політики виступає міжсекторальне партнерство, що надасть змогу залучити до планування та реалізації політики всі зацікавлені сторони, при чому забезпечення розвитку екологічно ефективного партнерства стане додатковим стимулом соціально-економічного розвитку України [8]. На думку деяких вчених, партнерство є тією моделлю взаємодії, що здатна охопити інтереси всіх сторін і надає право різним соціальним групам брати участь у політико-економічних процесах, у виробленні та прийнятті рішень з актуальних проблем розвитку суспільства [9]. Партнерство дозволяє забезпечити такі умови, при яких кожна сторона має змогу висловити власне бачення розвитку, надати рекомендації чи зауваження щодо вирішення проблеми відходів.

Органи влади, приватний сектор мають співпрацювати в напрямку з'ясування потреб суспільства та отримувати «зворотній зв'язок» від населення (рівень довіри до влади, ступінь участі у вирішенні місцевих проблем, підтримка існуючої політики тощо). В цьому напрямку партнерство виступає не самоціллю, а лише засобом на шляху досягнення мети публічного управління в сфері поводження з ТПВ. Слушною є думка деяких фахівців, які зазначають, що система, яка не спрямована на досягнення мети, здатна до коливань [10; 11]. Отримання соціального та екологічного ефектів від реалізації механізму партнерства полягає в покращенні стану навколишнього природного середовища та підвищенні добробуту всіх верств населення (рис. 1) [12].

Варто зазначити, що в цьому напрямку актуальними є напрацювання фахівців, які зауважують на складності досягнення консенсусу в умовах невизначеності цінностей як інтеграційного чинника суспільства. В результаті чого сторони схильні формувати свої цінності та використовувати ресурси для задоволення власних інтересів. Вагомою перешкодою на шляху до побудови ефективної системи поводження з ТПВ являється відсутність базових цінностей суспільства, що полягають у бережливому ставленні до навколишнього природного середовища та вихованні культури поводження з відходами. За умови формування та поширення зазначених цінностей в суспільстві, можливо реалізувати механізм партнерства та узгодити інтереси сторін в напрямку досягнення мети публічного управління в сфері поводження з ТПВ.

Партнерство передбачає можливість досягнення загальної згоди (консенсусу) між суб'єктами взаємодії

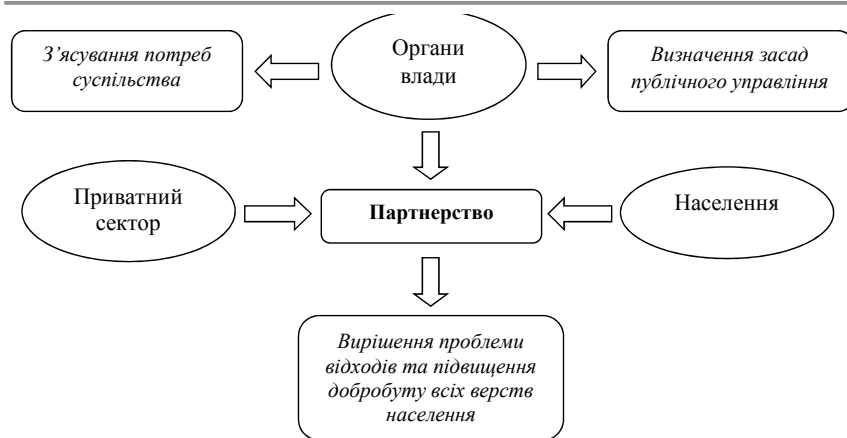


Рис. 1. Основні принципи функціонування механізму партнерства у сфері поводження з ТПВ.

Джерело: розроблено автором з використанням [12].

з урахуванням принципу «вигідно кожному – вигідно всім» [13, с. 24–25]. Поряд з цим, фахівці виокремлюють основні елементи механізму партнерства між органами влади, приватним сектором та населенням у сфері поводження з ТПВ [14, с. 13]:

- наявність мети та завдань, що полягають у розвиткові сфери поводження з ТПВ;
- об'єкт партнерства, яким може виступати система поводження з ТПВ, стан навколишнього природного середовища тощо;
- принципи партнерства (врахування інтересів, відповідальність сторін, обов'язок виконання домовленостей, рівноправність учасників тощо);
- суб'єкти партнерства;
- критерії досягнення партнерства;
- інструменти партнерства (форми участі, розроблення програм чи законодавчих документів, організація заходів тощо);
- інформаційна відкритість партнерства для його учасників.

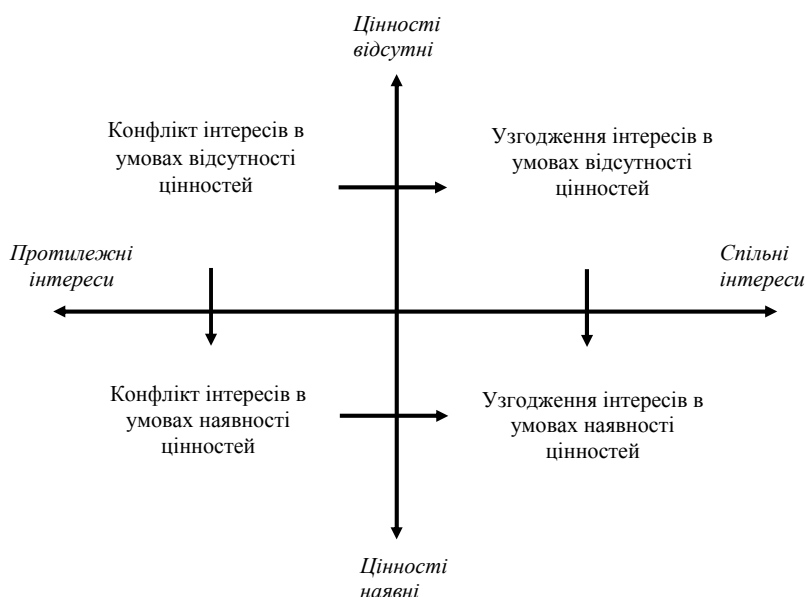


Рис. 2. Матриця механізму партнерства у сфері поводження з ТПВ
Джерело: розроблено автором з використанням [9, с. 97].

Треба зазначити, що ідеальний тип партнерства передбачає повний збіг цінностей та інтересів суб'єктів, що є недосяжним. Допустимим є варіант узгодження інтересів не виходячи за рамки цінностей суспільства, що полягають в усвідомленні необхідності охорони навколишнього природного середовища, вихованні культури поводження з відходами. На основі цього можливо побудувати матрицю механізму партнерства, яка відображає способи досягнення взаємодії у сфері поводження з ТПВ (Рис. 2).

Варто зазначити, що складність узгодження інтересів полягає в схильності сторін викри-

плювати сприйняття певних фактів, що впливає на досягнення консенсусу. Доречним є напрацювання фахівців з приводу вивчення специфіки поведінки продавців та споживачів, інтереси яких полягають у здешевленні або завищенні вартості товарів чи послуг. Кожна зі сторін вступає в переговори, маючи «відправну ціну»: для продавця – це мінімальна ціна, за яку він готовий продати товар чи надати послугу (С), а для покупця відправною ціною служить максимальна ціна, яку він готовий заплатити за товар чи послугу (V), при чому досягнути консенсусу можливо в проміжку від С до V [15, с. 8]. У той же час, складність полягає у визначенні відправної ціни продавцем та споживачем через їх зацікавленість видати за «відправну» ціну іншу суму [16, с. 37].

Такий підхід можливо застосовувати при моделюванні механізму партнерства між органами влади, приватним сектором та населенням у сфері поводження з ТПВ. При цьому, органи влади виступають у ролі арбітра, який зацікавлений отримати довіру населення,

таким чином задовольнити суспільний інтерес. Зокрема, спостерігається така ж ситуація з приватним сектором (який встановлює мінімальну ціну, за яку він готовий продати товар чи надати послугу (С)) та населенням як споживача (відправною ціною для якого служить максимальна ціна, яку він готовий заплатити за товар чи послугу (V)). Поряд з цим, інтереси приватного сектору полягають у максимізації прибутку і як наслідок завищенні мінімальної ціни, за яку він готовий продати товар чи послугу (С'), а інтереси населення як споживача – у заниженні максимальної ціни, яку він готовий заплатити за товар чи послугу (V') як зображено на рис. 3.

Тобто, допустимий діапазон функціонування механізму партнерства у сфері поводження з ТПВ (Р) можливий за рахунок коригування органами влади інтересів приватного сектора (в межах С' – С) та населення (в

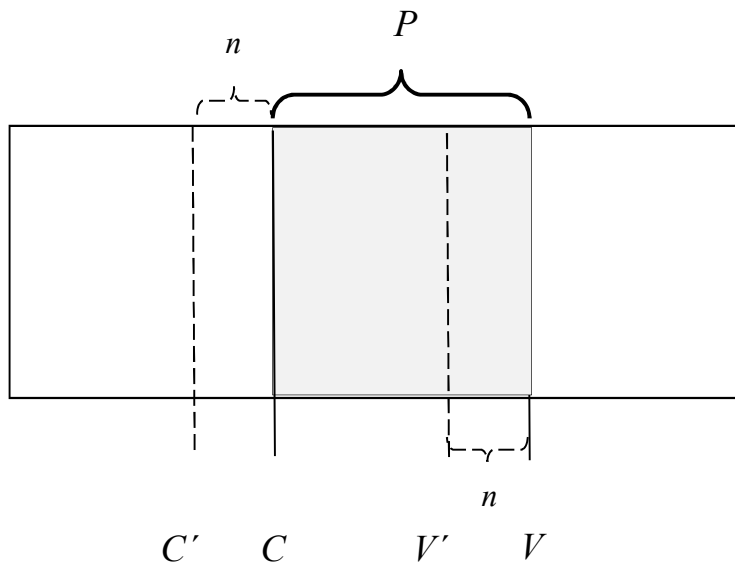


Рис. 3. Допустимий діапазон функціонування механізму партнерства у сфері поводження з ТПВ.

Джерело: розроблено автором з використанням [15, с. 9]

межах $V' - V$ на певну величину (n) в напрямку реалізації спільно виробленої мети публічного управління в сфері поводження з ТПВ на основі базових цінностей – охорони навколишнього природного середовища та виховання культури поводження з відходами. При цьому, варто не допускати такої ситуації в суспільстві, коли відсутні закріплені на законодавчому рівні цінності, а інтереси сторін не підлягають узгодженню, в результаті чого посилюється конфронтація.

Висновки

З огляду на неналежну практику поводження з ТПВ, загострення проблеми відходів, спостерігається посилення конфлікту інтересів між органами влади, приватним сектором і населенням, що потребує оновлення засад публічного управління через запровадження механізму партнерства у сфері поводження з ТПВ. Саме партнерство дозволяє забезпечити такі умови, при яких кожна сторона має змогу висловити власне бачення розвитку, надати рекомендації чи зауваження щодо вирішення проблеми відходів. При цьому, партнерство виступає не самоціллю, а лише засобом на шляху досягнення мети публічного управління в сфері поводження з ТПВ. Потрібно на законодавчому рівні закріпити мету публічного управління в цій сфері та базові цінності суспільства, що полягають у вихованні культури поводження з відходами та бережливого ставлення до навколишнього природного середовища. Поряд з цим, важливо встановити принципи, інструменти та критерії досягнення партнерства. Варто зазначити, що складність узгодження інтересів полягає в схильності сторін викривлювати сприйняття певних фактів, таким чином органи влади повинні виступати в ролі арбітра, який зацікавлений отримати довіру населення – в результаті, задовольнити суспільний інтерес. Органам влади необхідно налагоджувати партнерські відносини з приватним сектором та населенням з метою вироблення та реалізації мети публічного управління в сфері поводження з ТПВ на основі базових цінностей

суспільства – охорони навколишнього природного середовища та виховання культури поводження з відходами.

Література.

1. Білокопитов Д. В. Розвиток взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в умовах глобалізації: дис. ... канд. держ. упр. Харків, 2017. 212 с.
2. Радькова О. С. Поводження з твердими побутовими відходами як результат збалансованого публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1(53). С. 58–66.
3. Слюсаренко В. Є. Формування механізму тристороннього партнерства – держави, бізнесу та громадських інституцій. *Регіональна економіка*. 2014. № 1. С. 141–148.
4. Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян. Разумков центр. 2020. URL: <http://razumkov.org.ua>.
5. Дунаєв І. В. Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації : монографія. Харків: «Магістр», 2017. 296 с.
6. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
7. Дунаєв І. В., Зюзь О. С. Налагодження партнерської співпраці з місцевим населенням у вирішенні проблем управління твердими побутовими відходами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. №1 (55). С. 108–118.
8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року / Відомості Верховної Ради, 2019. № 16. ст. 70.
9. Иванов С. А. Социальное партнерство как феномен цивилизации. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2005. № 3. С. 79–99.
10. Beach D. Process-tracing methods: foundations and guidelines. University of Michigan Press, 2013. URL: <https://www.betterevaluation.org/en/resources/guide>.
11. Зюзь О. С. Теоретичні аспекти визначення змісту поняття «механізми публічного управління у сфері поводження з твердими побутовими відходами»: зб. наук. праць НАДУ. 2019. Вип. 1. С. 82–89.
12. Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления. *Социологические исследования*. 2007. № 2. С. 58–67.
13. Бутова Т. В., Дунаева А. И., Удачин Н. О. Модели взаимодействия власти и бизнеса в Российской Федерации. *Вестник Университета*. 2014. № 6. С. 23–26.
14. Арцер Т. В. Государство, бизнес и некоммерческие организации – социальное партнерство : автореф. дис. ... канд. эк. наук. Томск, 2009. 27 с.
15. Кротов К. В., Куш С. П., Смирнова М. М. Маркетинговый аспект управления взаимоотношениями в цепях поставок: результаты исследования российских компаний. *Российский журнал менеджмента*. 2008. Т. 6. № 2. С. 3-26.
16. Шеллинг Т. Стратегия конфликта. Москва : ИРИСЭН, 2007. 366 с.

References.

1. Bilokopytov, D. V. (2017). Rozvytok vzajemodii' organiv publichnoi' vlady z institutamy gromadjans'kogo suspil'stva v umovah globalizacii'. (Candidate's thesis). Harkiv [in Ukrainian].
2. Rad'kova, O. S. (2018). Povodzhennja z tverdymy pobutovymy vidhodamy jak rezul'tat zbalansovanogo publichnogo upravlinnja. Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnja, 1(53), pp. 58-66 [in Ukrainian].
3. Sljusarenko, V. Je. (2014). Formuvannja mehanizmu trystoronn'ogo partnerstva – derzhavy, biznesu ta gromads'kyh institucij. Regional'na ekonomika, 1, pp. 141-148 [in Ukrainian].
4. Ocinka gromadjanamy dijal'nosti vlady, riven' doviry do social'nyh institutiv ta politykiv, elektorat'ni orijentacii' gromadjan. (2020). Razumkov centr. URL: <http://razumkov.org.ua> [in Ukrainian].
5. Dunajev, I. V. (2017). Publichna regional'na ekonomichna polityka v Ukrai'ni: formuvannja mehanizmiv modernizacii' : monografija. Harkiv: «Magistr». 296 p. [in Ukrainian].
6. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo. № 2404-VI. (2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
7. Dunajev, I. V., Zjuz', O. S. (2019). Nalagodzhenja partners'koi' spivpraci z miscevyim naselennjam u vyrishenni problem upravlinnja tverdymy pobutovymy vidhodamy. Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnja, 1(55), pp. 108–118 [in Ukrainian].
8. Pro Osnovni zasady (strategiju) derzhavnoi' ekologichnoi' polityky Ukrai'ny na period do 2030 roku. (2019). Vidomosti Verhovnoi' Rady, 16. st. 70 [in Ukrainian].
9. Ivanov, S. A. (2005). Social'noe partnerstvo kak fenomen civilizacii. Zhurnal sociologii i social'noj antropologii, 3, pp. 79-99 [in Russian].
10. Beach, D. (2013). Process-tracing methods: foundations and guidelines. University of Michigan Press. URL: <https://www.betterevaluation.org/en/resources/guide> [in English].
11. Zjuz', O. S. (2019). Teoretychni aspekty vyznachennja zmistu ponjattja «mehanizmy publichnogo upravlinnja u sferi povodzhennja z tverdymy pobutovymy vidhodamy»: zb. nauk. prac' NADU, Issue 1, pp. 82-89 [in Ukrainian].
12. Jakunin, V. I. (2007). Partnerstvo v mehanizme gosudarstvennogo upravljenja. Sociologicheskie issledovanija, 2, pp. 58-67 [in Russian].
13. Butova, T. V., Dunaeva, A. I., Udachin, N. O. (2014). Modeli vzaimodejstvija vlasti i biznesa v Rossijskoj Federacii. Vestnik Universiteta, 6, pp. 23-26 [in Russian].
14. Arcer, T. V. (2009). Gosudarstvo, biznes i nekommercheskie organizacii – social'noe partnerstvo. Tomsk [in Russian].
15. Krotov, K. V., Kushh, S. P., Smirnova, M. M. (2008). Marketingovyj aspekt upravljenja vzaimootnoshenijami v cepjah postavok: rezul'taty issledovanija rossijskih kompanij. Rossijskij zhurnal menedzhmenta, Vol. 6, 2, pp. 3-26 [in Russian].
16. Shelling, T. (2007). Strategija konflikta. Moskva: IRISJeN. 366 p. [in Russian].

Зіновій Коваль

доцент кафедри державознавства і права

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

**СИСТЕМА СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ:
ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

Публікація присвячена дослідженню феномену інформаційно-психологічної стійкості в системі стійкості держави та національної безпеки. Саме питання національної безпеки через призму механізмів «національної стійкості» в Україні є малодослідженим. Тому найбільш актуальним вбачається дослідження процесу формування національної стійкості в її багатовимірному комплексному прояві та особливо в інформаційно-психологічному.

Ключові слова: стійкість держави; національна стійкість; інформаційно-психологічна стійкість; інформаційна епоха; гібридна війна.

Zinovii Koval

Associate professor of the State Studies and Law Chair

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

**SUSTAINABILITY SYSTEM OF A STATE AND NATIONAL SECURITY:
INFORMATION-PSYCHOLOGICAL ASPECT**

The purpose of the article. The purpose of this publication is to attempt to analyze information-psychological sustainability in the state and national security system.

Allocation of previously unresolved parts of a common problem. The problem of the scientific determination of the nature, basic parameters and mechanisms of achieving state (national) sustainability in Ukraine has not yet acquired its required relevance, especially in the conditions of an unannounced hybrid war.

Analysis of recent research and publications. This issue is partly dedicated in the publications of Ukrainian scientists and researchers O. Reznikova, N. Nizhnik, G. Sytnik, V. Bilous A. Boyko, D. Dubov, V. Kopchak, M. Samus, O. Sukhodol, O. Pokalchuk, A. Lepikhov, G. Khrapach and others. Among the foreign authors of the most famous studies on the theory of sustainability should be noted: B. Burbo, J. Joseph, K. Zeebrovsky, B. Evans, M. D. Covelty, M. Kaufmann, KS Christensen, J. Reid, D. J. Rensel, K. Fieder, D. Chandler and others. I. Weissmel-Manor, D. Canetti, R. Klein, N. Cohen, R. Nicholls, K. Rapaport, F. Tomalla, L. Frankar and other scientists also worked on these issues.

Formulation of the problem in general. Since in Ukraine the subject of national (state) sustainability is mostly researched by the candidate of economic sciences, senior researcher, head of the national security problems department of the National Institute for Strategic Studies Olga Reznikova, so the task is to briefly analyze her scientific achievements in order to further develop this issue in the direction of information and psychology field suggested by the author of this publication.

The publication is dedicated to the study of the phenomenon of information and psychological sustainability in the sustainability of the state and national security system. The very issue of national security through the lens of "national sustainability" mechanisms in Ukraine is poorly researched. Therefore, the most relevant is the study of the process of formation of national sustainability in its multidimensional complex display, and especially in information and psychological display.

Key words: state sustainability; national sustainability; information and psychological sustainability; information age; hybrid war.

Мета

Метою даної публікації є спроба аналізу інформаційно-психологічної стійкості в системі стійкості держави та національної безпеки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проблема наукового визначення суті, основних параметрів та механізмів досягнення державної (національної) стійкості в Україні все ще не набула своєї необхідної актуальності, особливо в умовах неоголошеної гібридної війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Даній проблематиці частково присвячено публікації українських науковців та дослідників О. Резнікової, Н. Нижник, Г. Ситник, В. Білоус, А. Бойко, Д. Дубова, В. Копчака,

М. Самуса, О. Суходолу, О. Покальчука, А. Лепіхова, Г. Храпача та ін.

Серед закордонних авторів найбільш відомих досліджень з питань теорії стійкості слід відмітити: Б. Бурбо, Дж. Джозеф, К. Зебровські, Б. Еванс, М. Д. Кавелті, М. Кауфманн, К. С. Крістенсен, Дж. Рейд, Д. Дж. Ренсел, К. Ф'єдер, Д. Чендлер та ін.

Також над цими питаннями працювали І. Вайсмель-Манор, Д. Канетті, Р. Клейн, Н. Коен, Р. Ніколлс, К. Рапапорт, Ф. Томалла, Л. Франкар та інші науковці.

Постановка проблеми

Оскільки в Україні найбільш предметно проблематикою національної (державної) стійкості займається кандидат економічних наук, старший на-

© Коваль З. В., 2021.

уковий співробітник, завідувач відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень Ольга Резнікова, тому повстало завдання коротко проаналізувати її науковий доробок з метою подальшого розвитку цієї теми в інформаційно-психологічному напрямку, запропонованому автором даної публікації.

Виклад
основного
матеріалу

В умовах неоголошеної гібридної війни опірні складові держави та національної безпеки, які нині формуються, потребують запровадження нових підходів. Серед таких підходів найбільш актуальним вбачається комплексний процес формування державної та національної стійкості. Низка країн – членів НАТО та ЄС вже застосовує на практиці саме такий підхід, де стан національної безпеки вимірюється й такою новою категорією як «національна стійкість». Саме питання національної безпеки через призму механізмів «національної стійкості» в Україні вкрай малодосліджене. Тому видається доцільним подальший розвиток системи забезпечення національної безпеки здійснювати з урахуванням поняття національної стійкості. В його основу повинно бути закладене спільне розуміння того, наскільки стійкими у своїх діях та протидіях виступають прийняті заходи національної безпеки.

«Національна стійкість, за визначенням О. Резнікової, – це здатність національних систем протистояти загрозам, адаптуватися до дії та швидких змін безпечового середовища у звичайному режимі, безперебійно функціонувати під час криз, а також відновлюватися після руйнівних наслідків явищ/дій будь-якої природи до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні) за умови збереження безперервності процесу управління» [15].

На глибоке усвідомлення людиною та суспільством поняття «національна стійкість» впливає не лише відчуття основних загроз національній безпеці, а й низка їх інформаційно-психологічних аспектів, таких як довіра до отримуваної інформації, до державних інститутів, прояви патріотизму, емоційні психологічні стани оптимізму та песимізм, суспільна згуртованість. Тому інформаційно-психологічна стійкість автором даної статті вбачається невід'ємною складовою національної (державної) стійкості в системі національної безпеки. Також автор вважає, що інформаційно-психологічну стійкість доречно охарактеризувати як психологічну стійкість індивідуума, соціуму, держави до маніпулятивної інформації, відповідних психологічних технологій, уміння їх вчасно вирізняти та набувати імунітету до їх негативних проявів. Інформаційно-психологічна стійкість виступає стратегічною потребою інформаційного суспільства.

Активний український дослідник проблем стійкості Ольга Резнікова пропонує наступні принципіальні підходи до формування національної стійкості: комплексність; взаємодія усіх суб'єктів; високий рівень обізнаності; безперервність; високий рівень готовності; стійкі комунікації. Також вона виступає за врахування практичної реалізації принципів національної стійкості для забезпечення національної безпеки під час оновлення Стратегії національної безпеки і формування державної політики у відповідній сфері. «Передусім при підготовці проекту нової редакції Стратегії національної

безпеки України доцільно визначити мету, принципи, цілі та завдання розбудови національної стійкості» [18].

У поняття «національна стійкість» О. Резнікова включає не лише воєнні й політичні аспекти, а й економічні, соціально-психологічні та ін. При цьому вона зазначає, що концептуальні підходи до стійкості національної економіки і формування стійкості у політичній або безпековій сферах дещо відмінні [16]. Слід звернути увагу на те, що «...в західних наукових школах поняття «нація» означає рівною мірою як націю, так і державу, а поняття «національна безпека» практично тотожне поняттю «державна безпека». Сказане підтверджує широке використання на Заході в теорії національної безпеки та практиці її забезпечення поняття «нація-держава» [23].

Державне управління об'єктивно виступає інструментом формування національної стійкості. Воно здатно посилювати або послаблювати ефективність інших підсистем у процесах протистояння країни негативним впливам глобальних ризиків. Державне управління призване формувати відповідну модель забезпечення національної стійкості. Зрозуміло, що будь-яка модель забезпечення національної стійкості не може бути статичною, вона повинна мати складний динамічний характер, а сам процес забезпечення національної стійкості також повинен періодично уточнюватися, у той же час і відповідна модель – поповнюватися новими механізмами, для прикладу – інформаційно-психологічними.

«Політика ситуативного розвитку, яка базується на вчасному реагуванні на зміни зовнішнього та внутрішнього середовища, себе не виправдовує» [19]. Україні потрібна політика сталого розвитку, що ґрунтується на стійкій системі національної безпеки, вважає О. Резнікова. Стійкість держави доречно розглядати як важливий елемент забезпечення національної стійкості в системі національної безпеки. Формування стійкості держави – це комплексний процес, який відбувається через посилення спроможностей держави в ефективній протидії сучасним загрозам і небезпекам.

О. Резнікова також вважає, що «Під час формування стійкості держави доцільно орієнтуватися на досягнення таких критеріїв, які пропонуються експертами для формування національної стійкості: 1) надійність (robustness); 2) надлишковість/резервування (redundancy); 3) адаптивність (resourcefulness); 4) реагування (response); 5) відновлення (recovery)» [20].

Наприклад, забезпечення надійності передбачає здатність держави прогнозувати загрози та небезпеки, долати збої у роботі системи забезпечення національної безпеки. Вагоме значення має й постійний аналіз безпекового середовища та визначення пріоритетів державної політики. Досягнення таких критеріїв формування стійкості держави, як надлишковість та резервування, передбачає створення додаткових спроможностей. Досягнення критерію адаптивності передбачає формування здатності держави пристосовуватися до кризових умов, можливостей трансформувати негативні результати в позитивні, зокрема, шляхом застосування інноваційних та асиметричних рішень. Класичним елементом стійкості держави є забезпечення відновлення безперервності процесу управління навіть за умов настання кризової ситуації. Посилення безпекових спроможностей громад, об'єд-

нань і окремих громадян в умовах децентралізації, розширення кола їхніх місцевих повноважень у безпечній сфері з одночасним посиленням координуючих і контрольних функцій держави відповідає сучасним безпековим вимогам.

В Україні практичні результати посилення безпекових спроможностей на рівні місцевих громад можна спостерігати на прикладі формування Центрів безпеки громадян у контексті реалізації Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій [22]. Такі центри виступають важливим елементом формування національної стійкості.

21 червня 2018 р. в Україні був прийнятий Закон «Про національну безпеку України», який створив правову базу для формування нової якості системи забезпечення національної безпеки відповідно до сучасних вимог. І хоча в Законі не згадується поняття «національна стійкість», він дає змогу реалізувати відповідні принципи під час підготовки Стратегії національної безпеки України, яка відповідно до абзацу 2 пункту 1 статті 26 Закону розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост [6].

Формування стійкості держави є важливим елементом забезпечення національної стійкості. Чергове оновлення Стратегії національної безпеки України відповідно до нового Закону «Про національну безпеку України» повинно відбутися за принципами національної стійкості. Природі національної стійкості, її зв'язкам зі сферами національної безпеки і державного управління, впливу на процеси державотворення за кордоном приділяється значна увага. Серед дослідників відповідної проблематики доцільно виділити Ф. Бурбо, Д. Джозефа, К. Зебровські, Д. Чендлера й інших. Всі зазначені автори погоджуються з тим, що національна стійкість – це комплексне поняття, до якого має застосовуватися системний підхід, а форми її прояву можуть бути різними.

Ольга Резнікова звертає увагу на те, що «Рівень стійкості для різних суб'єктів може бути неоднаковим, як і рівень стійкості одного суб'єкта до різного роду загроз» [13]. Набуття стійкості системою, суб'єктом – це результат відповідного процесу, що не має завершення. Достатність рівня стійкості залежить від комплексу чинників, які характерні саме для визначеного рівня. Тому формування національної стійкості – це комплексний процес, що діє у суспільно-політичній, економічній, екологічній, фінансовій та інших сферах. У цьому процесі важлива як роль самої держави, так і роль громадськості, рівень індивідуальної стійкості. Чим більше складових елементів отримають адекватний об'єктивним загрозам рівень стійкості, тим міцнішими будуть держава та суспільство.

Формування національної стійкості за своїм характером є постійним процесом. Він часто вимагає явної зміни моделі державного управління, її відповідної переорієнтації до вимог часу та відповідності новим загрозам. Завдання досягнення національної стійкості – одне із провідних постійних стратегічних завдань держави та суспільства, яке повинно бути віддзеркалене і в Конституції України. Таке завдання реалізується відповідною далекоглядною державною політикою через управлінські механізми у вигляді стратегій та програм.

Поняття «національна стійкість» є результатом еволюції концептуальних підходів до проблеми забезпечення національної безпеки. Національна стійкість це риса, яка набувається в результаті складного процесу державотворення. Невипадково питання забезпечення стійкості країн-членів ЄС та їх сусідів визначено одним з основних пріоритетів згідно з Глобальною стратегією Європейського Союзу щодо зовнішньої політики та політики безпеки (2016 р.) [4].

Потенційні або явні загрози і небезпеки у житті держав, суспільства та людини, на жаль, мають доволі сталий характер. Вони можуть зменшуватись у своєму потенціалі, а можуть і відновлюватися, тому національна стійкість повинна постійно реалізовувати свою захисну функцію, тобто діяти постійно та результативно. У системі національної стійкості поняття «суб'єкт» і «об'єкт» не є жорстко розмежованими та виступають одночасно як суб'єктами, так і об'єктами.

Доречно констатувати, що елементи системи національної стійкості діють спільно з елементами системи національної безпеки. Об'єктами як національної безпеки, так і системи національної стійкості, є явища, процеси, відносини, людина, суспільство і держава, які потребують захищеності від зовнішніх і внутрішніх загроз. Суб'єктами, що мають вживати необхідні заходи безпеки виступає держава, громадяни, суспільство, підприємства, організації.

Нині системі забезпечення національної безпеки притаманні певні риси національної стійкості, адже здійснюється періодичний перегляд і оновлення національних безпекових стратегій і відповідних програмних документів, формуються нові необхідні резерви у разі надзвичайних ситуацій, з метою більш стійкої реакції на них. На зв'язок системи національної безпеки з системою національної стійкості вказують українські науковці Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус. Вони стверджують, що критичні параметри системи національної безпеки мають охоплювати «стійкість базових характеристик суспільного устрою – захист конституційного ладу, корекція визначених ним процедур упорядкування змін, що відбуваються, забезпечення правонаступності влади, а також соціальної політики в цілому» [9].

Неоголошені гібридні війни з їх новими загрозами, вимагають оперативного реагування на них за допомогою нових механізмів (відповідних стратегій та програм) досягнення визначеної національної стійкості, особливо в її інформаційно-психологічних проявах. Оскільки системи національної стійкості і національної безпеки є досить тісно пов'язаними, то запровадження механізмів стійкості проти визначених загроз підвищує ефективність протидії їм на всіх етапах. Такими механізмами можуть виступати запобігання, мінімізація можливих негативних наслідків, реагування, ліквідація наслідків та механізми відновлення стійкості.

О. Резнікова вказує на те, що «У тій частині, де системи національної безпеки і національної стійкості мають найбільше збігів (зокрема щодо мети), виникає синергетичний ефект – набуття системою забезпечення національної безпеки нових властивостей, що дозволяє суттєво підвищити ефективність протидії сучасним загрозам і небезпекам» [11]. Вона також вважає, що «немає необхідності у розробленні й запровадженні окремої системи забезпечення національної стійко-

сті, яка буде функціонувати водночас із існуючою системою забезпечення національної безпеки. Зважаючи на обмеженість ресурсів і спільні характеристики обох систем, більш доцільно вести мову про забезпечення національної безпеки за принципами національної стійкості. При цьому розбудова окремих механізмів національної стійкості (зокрема на рівні організацій чи суспільства) може виходити за межі системи національної безпеки й існувати незалежно» [12].

У цілому, погоджуючись з цією точкою зору, доречно зауважити, що ті окремі механізми національної стійкості, які виходять за межі діючої нині системи національної безпеки можуть бути описані у відповідних цільових стратегіях та програмах.

Новий підхід до класифікації глобальних ризиків та нову методологію оцінки національної стійкості до таких ризиків запропоновано авторами дослідження «Глобальні ризики у 2013 році» Всесвітнього економічного форуму. Під національною стійкістю до глобальних ризиків слід розуміти спроможність підтримувати функції держави у разі негативних впливів, що порушують цілісність державної системи. Авторі вказаного дослідження зазначають, що країна може вважатися стійкою, якщо вона здатна: адаптуватися до умов, що змінюються; витримувати неочікувані удари; оперативно відновлюватися до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні) за умови збереження безперервності діяльності. Основними компонентами національної стійкості визначено: надійність як здатність долати збої у роботі системи, що виникають внаслідок дії кризи; надлишковість як наявність у системі надлишкових потужностей, які можуть бути задіяні внаслідок виходу з ладу основних потужностей; наявність ресурсів та адаптивність як здатність пристосовуватися до кризових умов із можливою трансформацією негативних результатів у позитивні; реагування як здатність до швидкої мобілізації зусиль в умовах кризи; відновлення як здатність пристосовуватися до нових обставин, що виникли під впливом кризи [2].

Виходячи з цього країни НАТО, зокрема Латвія, ставлять перед собою завдання впровадження всеосяжної системи державної оборони, щоб забезпечити свою оборонну стійкість. Так, на початковому етапі планується фокусуватися на розвитку військових можливостей і вдосконаленні стратегії оборони, співпраці між приватним і державним сектором в оборонній сфері, викладанні основ державності у школах, на цивільній обороні, психологічному захисті, стратегічній комунікації та стійкості економіки [10].

У контексті державної стійкості актуальним стає процес розширення української співпраці з НАТО. Помічник генерального секретаря НАТО з питань громадської дипломатії Таджан Ілдемом підкреслює, що «є достатньо варіантів і засобів для розширення нашої співпраці, посилення спроможностей та стійкості України в питаннях протидії гібридним загрозам» [24].

При оцінці національної стійкості зазначені компоненти можуть застосовуватися до таких основних національних підсистем: економічної; екологічної; сфери управління; інфраструктурної; суспільної. Важливим складником національної стійкості є також ефективність державного управління ризиками. А ризики визначають такі чинники, як здатність політиків управляти державою; відносини між бізнесом і владою;

ефективність імплементації реформ, що проводяться; довіра суспільства до політиків; марнотратство видатків державного бюджету; ефективність боротьби з корупцією; ефективність надання державою послуг, спрямованих на спрощення ведення бізнесу та підвищення продуктивності праці. Під національною стійкістю до глобальних ризиків слід розуміти спроможність підтримувати функції держави у разі негативних впливів, що порушують цілісність системи [17].

Національна стійкість передбачає запровадження низки нових механізмів державного управління, які дозволять існуючим безпековим системам адаптуватися без значних втрат до нових умов, своєчасно й ефективно реагувати на широкий спектр загроз, посилити належним чином спроможності різних суб'єктів тощо. Запровадження таких механізмів здійснюється, як правило, шляхом прийняття відповідних стратегій, програм, планів дій, керівництв. Так, у США концепт національної стійкості був комплексно реалізований у Стратегії національної безпеки 2017 р [3].

Країни Заходу, життєдіяльність яких базується на принципах демократії та верховенства права, стали визначати стійкість як пріоритетний напрям розвитку своєї політики у сфері національної безпеки. Тому питанням забезпечення стійкості присвячено Глобальну стратегію ЄС із зовнішньої політики та політики безпеки, та НАТО, коли глави держав і урядів країн-членів НАТО в липні 2016 р. затвердили завдання щодо забезпечення національної стійкості.[1] Низку нових завдань у цій сфері було визначено під час Варшавського саміту НАТО (8–9 липня 2016 р.).

Враховуючи світовий досвід та особливості безпекового середовища України, видається доцільним подальший розвиток системи забезпечення національної безпеки здійснювати із урахуванням принципів національної стійкості. На сьогодні в Україні застосовуються лише окремі методики та показники оцінювання окремих складових стану національної безпеки України. Необхідність порівняння рівнів загроз у різних сферах потребує формування інтегральної методики оцінювання стану національної безпеки з урахуванням міжгалузевих зв'язків. Застосування такої методики у роботі Головного ситуаційного центру України сприятиме створенню єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони, удосконаленню державної системи стратегічного планування [21].

Незважаючи на те, що питання формування національної стійкості активно вводиться до порядку денного багатьох країн і міжнародних організацій, наразі немає усталеного визначення цього поняття, загальноприйнятих критеріїв і методик оцінювання національної стійкості й побудови відповідної системи.

В Україні, у ході процесів децентралізації, гостро постає питання формування спроможних територіальних громад. Для цього застосовується механізм проведення оцінки рівня спроможності громад. Рівень спроможності будь-якої соціальної системи, як правило, передбачає й відповідну їй стійкість, тому спроможні територіальні громади – це стійкі територіальні громади. Саме на посилення їх спроможності (стійкості) й націлена нова Методика формування спроможних територіальних громад, визначена Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 року № 34. Оцінка

рівня спроможності проводиться на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможності територіальної громади [7].

Характерною рисою системи національної стійкості, яка відрізняє її від інших систем, є те, що вона утворює сталі зв'язки між минулим, теперішнім і майбутнім, оскільки вимагає створення нових спроможностей, спрямованих долати наслідки минулих катастроф і шоків, використовувати і розвивати отриманий досвід, а також протистояти майбутнім небезпекам і загрозам. Іншою особливістю системи національної стійкості є здатність перетворювати її об'єкти на суб'єкти, коли людина, організація, суспільство, інституція або держава перестають вважатися виключно об'єктом загрози, а починають посилювати свої спроможності для протидії загрозам, катастрофам, шокам або їх наслідкам. Це стає можливим завдяки запровадженню нової моделі мислення, а також реалізації активного і більш відповідального підходу до життя і результатів діяльності (або бездіяльності). Тому актуальним завданням на шляху розбудови національної стійкості є відповідне удосконалення освітнього процесу, передусім у сфері підготовки кадрів для сектору безпеки і оборони [14].

Для зміцнення національної стійкості держави доречно використовувати і стратегії непрямих, асиметричних дій. Методи непрямих, асиметричних дій визнаються вченими ключовими для практичного вирішення будь-яких проблем, в якій основоположними чинниками є людина, суспільство, держави та суперечність інтересів, що призводить до конфліктів. Вітчизняний дослідник М. Шевченко під поняттям «стратегія непрямих дій» пропонує розуміти систему симетричних та асиметричних підходів і комплекс дій активної сторони (держави, союзу), які призводять у перспективі до умов успішної реалізації її політики щодо відстоювання інтересів через створення ситуації дезорієнтації супротивника в контексті діалектичних змін простору протистояння [8]. Стратегії непрямих, асиметричних дій, як правило малозатратні, але більш ефективні. Справа тільки в тому, щоб на кожну нову загрозу одразу шукати нестандартні механізми протидії та нейтралізації.

Своє важливе місце в системі національної стійкості держави повинна зайняти територіальна оборона, яка вбачається найефективнішим шляхом підтримання стабільності на території України. Завдання територіальної оборони – у максимально короткі терміни створити надійний поліцейський контррозвідувальний режим на території України, який унеможливить діяльність груп противника і сепаратистських угруповань. «У цьому відношенні, – вважає член правління Українського інституту безпекових досліджень (УІБД), Директор центру досліджень армії, конверсії і роззброєння Валентин Бадрак, – територіальна оборона є третім компонентом асиметричних можливостей, які вже напрацьовано, – зі створенням ракетного щита струмування і з Сил спеціальних операцій. Територіальна оборона – це психологічний аспект, це можливість виховання молоді, можливість створення такого резерву, який швидко поповнить українські Збройні Сили в разі масштабної агресії» [5]. Отже, елементи територіальної оборони призначені не тільки захищати територіальну цілісність країни, але й зшивати її регіони міцніше,

здійснювати національно-патріотичне виховання, роблячи регіони більш стійкими до зовнішніх та внутрішніх загроз. Саме через призму територіальної оборони буде якнайкраще видно, що українська людина не «гвинтик» совкового механізму, з її совковою психологією, а одиниця вільної нації зі стійкою психологією відповідальної, за свою долю та долю народу, людини.

Висновки

Інформаційна епоха й посилення нею гібридних війн потребують запровадження нових безпекових підходів. Серед таких підходів найбільш актуальним вбачається комплексний процес формування національної стійкості в її багатовимірному прояві та особливо в інформаційно-психологічному. Низка країн-членів НАТО та ЄС вже застосовує на практиці саме такий підхід, де стан національної безпеки вимірюється й такою новою категорією як «національна стійкість». Слід констатувати, що питання національної безпеки через призму механізмів «національної стійкості» в Україні є малодослідженим. Національна стійкість це риса, яка набута в результаті складного процесу державотворення. Україна має свій перевірений гібридною агресією потенціал стійкості, але його системні механізми все ще чітко не викристалізовано, а їх запровадження вимагають належного наукового обґрунтування.

Національна стійкість, за визначенням О. Резнікової, – це здатність національних систем протистояти загрозам, адаптуватися до дії та швидких змін безпечного середовища у звичайному режимі, безперебійно функціонувати під час криз, а також відновлюватися після руйнівних наслідків явищ/дій будь-якої природи до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні) за умови збереження безперервності процесу управління. Тому інформаційно-психологічна стійкість автором даної статті вбачається невід'ємною складовою національної (державної) стійкості в системі національної безпеки. Також автор вважає, що інформаційно-психологічну стійкість доречно охарактеризувати як психологічну стійкість індивідуума, соціуму, держави до маніпулятивної інформації, відповідних психологічних технологій, умінь їх вчасно вирізнити та набувати імунітету до їх негативних проявів. Інформаційно-психологічна стійкість виступає стратегічною потребою інформаційного суспільства.

Природі національної стійкості, її зв'язкам зі сферами національної безпеки і державного управління, впливу на процеси державотворення за кордоном приділяється значна увага. Набуття стійкості системою, суб'єктом – це результат відповідного процесу, що не має завершення. Достатність рівня стійкості залежить від комплексу чинників, які характерні саме для визначеного рівня. Тому формування національної стійкості – це комплексний процес, що діє у суспільно-політичній, економічній, екологічній, фінансовій та інших сферах. Неоголошені гібридні війни з їх новими загрозами вимагають реагування на них за допомогою нових механізмів (відповідних асиметричних стратегій та програм) досягнення визначеної національної стійкості, особливо в її інформаційно-психологічних проявах.

Незважаючи на те, що питання формування національної стійкості активно вводиться до порядку денного багатьох країн і міжнародних організацій, наразі немає усталеного визначення цього поняття, загальноприйнятих критеріїв і методик оцінювання національної стійкості й побудови відповідної системи.

Література:

1. Commitment to enhance resilience. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en
2. Global Risks 2013. Eighth Edition. *World Economic Forum*. 2013. URL: <http://www.weforum.org/>
3. National Security Strategy of the United States of America. President of the USA. 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
4. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. 2016. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
5. Вітер О. Територіальна оборона потребує законодавчого врегулювання. *Голос України*. 09.11.2019 р. С.14.
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-viii>
7. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 року. *Урядовий Кур'єр*. 31.01.2020 року. С. 19–22.
8. Лепіхов А., Храпач Г. Стратегія непрямих дій. *Центр воєнної політики безпеки «Оборонний вісник»*. №12. 2019 р. С. 8–13.
9. Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навч. посіб. Ірпінь: Преса України, 2000. С. 25–26.
10. Паливода В. Стійкість і опір: запорука оборони держав Балтії. *Центр воєнної підготовки та політики безпеки «Оборонний вісник»*. №10. 2019 р. С. 31.
11. Резнікова О. Забезпечення національної безпеки і національної стійкості: спільні й відмінні риси. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2018. Вип. 19, с. 174.
12. Резнікова О. Забезпечення національної безпеки і національної стійкості: спільні й відмінні риси. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2018. Випуск 19. С. 175.
13. Резнікова О. Особливості формування державної політики за принципами національної стійкості. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2018. Вип. 18. С. 349–353.
14. Резнікова О. Концептуальні засади національної стійкості. *Держава і право: зб. наук. праць. Серія Політичні науки*. Вип. 81. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. С.135–146.
15. Резнікова О. Забезпечення національної безпеки і національної стійкості: спільні й відмінні риси. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2018. Вип. 19. С. 172.
16. Резнікова О. О. Концептуальні підходи до вибору моделі забезпечення національної стійкості. *Стратегічні пріоритети*. 2019. № 1(49). С. 18–26.
17. Резнікова О. Проблеми стійкості України до глобальних ризиків: економічний аспект. *Стратегічні пріоритети*. 2013. №1(26). С. 61–65.
18. Резнікова О. Розробка стратегії національної безпеки з урахуванням принципів національної стійкості». *Стратегічна панорама*. 2019. С. 5–10.
19. Резнікова О. Стійкість України до глобальних ризиків і проблеми державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2013. №2(27). С. 22–26.
20. Резнікова О. Формування стійкості держави: висновки для України. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2018. Вип. 20. С. 193–199.
21. Резнікова О., Місюра А. Шляхи модернізації системи забезпечення національної безпеки у контексті розбудови національної стійкості. *Відділ проблем національної безпеки Національний інститут стратегічних досліджень*. жовтень 2018 р. С.1–17.
22. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.
23. Ситник Г. П. Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 180 с.
24. Таджим Ілдем. У нас достатньо варіантів та засобів нашої співпраці, посилення спроможностей та стійкості України. *Український тиждень*. 2019. №40(626). С. 11.

References.

1. Commitment to enhance resilience. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en
2. Global Risks 2013. Eighth Edition. *World Economic Forum*. 2013. URL: <http://www.weforum.org/>
3. National Security Strategy of the United States of America. President of the USA. 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
4. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Unions Foreign And Security Policy. 2016. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
5. Viter O. Terytorialna oborona potrebuie zakonodavchoho vrehulivannia. *Holos Ukrainy*. 09.11.2019 r. S.14.
6. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-viii>
7. Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.01.2020 roku. *Uriadovy Kurier*. 31.01.2020 roku. S. 19–22.
8. Lepikhov A., Khrapach H. Stratehiia nepriamykh dii. *Tsentr voiennoi polityky bezpeky «Oboronnyi visnyk»*. №12. 2019 r. S. 8–13.
9. Nyzhnyk N.R., Sytnyk H.P., Bilous V.T. Natsionalna bezpeka Ukrainy (metodolohichni aspekty, stan i tendentsii rozvytku): navch. posib. Irpin: Presa Ukrainy, 2000. S. 25–26.
10. Palyvoda V. Stiikist i opir: zaporuka oborony derzhav Baltii. *Tsentr voiennoi pidhotovky ta polityky bezpeky «Oboronnyi visnyk»*. №10. 2019 r. S. 31.
11. Reznikova O. Zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i natsionalnoi stiikosti: spilni y vidminni rysy. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seria filos.-politolog. studii*. 2018. Vyp. 19, s. 174.
12. Reznikova O. Zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i natsionalnoi stiikosti: spilni y vidminni rysy.

Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya filos.-politolog. studii. 2018. Vypusk 19. S. 175.

13. Reznikova O. Osoblyvosti formuvannia derzhavnoi polityky za pryntsyropy natsionalnoi stiikosti. Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya filos.-politolog. studii. 2018. Vyp. 18. S. 349–353.

14. Reznikova O. Kontseptualni zasady natsionalnoi stiikosti. Derzhava i pravo: zb. nauk. prats. Seriya Politychni nauky. Vyp. 81. Kyiv: Vyd-vo «Iurydychna dumka», 2018. S.135–146.

15. Reznikova O. Zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i natsionalnoi stiikosti: spilni y vidminni rysy. Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya filos.-politolog. studii. 2018. Vyp. 19. S. 172.

16. Reznikova O. O. Kontseptualni pidkhody do vyboru modeli zabezpechennia natsionalnoi stiikosti. Stratehichni priorytety. 2019. № 1(49). S. 18–26.

17. Reznikova O. Problemy stiikosti Ukrainy do hlobalnykh ryzykiv: ekonomichnyi aspekt. Stratehichni priorytety. 2013. №1(26). S. 61–65.

18. Reznikova O. Rozrobka stratehii natsionalnoi bezpeky z urakhuvanniam pryntsyrov natsionalnoi stiikosti». Stratehichna panorama. 2019. S. 5–10.

19. Reznikova O. Stiikist Ukrainy do hlobalnykh ryzykiv i problemy derzhavnoho upravlinnia. Stratehichni priorytety. 2013. №2(27). S. 22–26.

20. Reznikova O. Formuvannia stiikosti derzhavy: vysnovky dlia Ukrainy. Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya filos.-politolog. studii. 2018. Vyp. 20. S. 193–199.

21. Reznikova O., Misiura A. Shliakhy modernizatsii systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky u konteksti rozbudovy natsionalnoi stiikosti. Viddil problem natsionalnoi bezpeky Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. zhovten 2018 r. S.1–17.

22. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 sichnia 2017 r. № 61-r «Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

23. Sytnyk H. P. Kontseptualni ta orhanizatsiini zasady zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: navch. posib. Kyiv: Vyd-vo NADU, 2005. 180 s.

24. Tadzhyh Ildem. U nas dostatno variantiv ta zasobiv nashoi spivpratsi, posylennia spromozhnosti ta stiikosti Ukrainy. Ukrainskyi tyzhden. 2019. №40(626). S. 11.

Наталія Колісниченко

завідувач кафедри української та іноземних мов

ОПІДУ НАДУ при Президенті України, д.держ.упр., доцент

ORCID ID:0000-0003-1083-7990

**ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ І ДОСТУПНОСТЬ ВЗАЄМОДІЙ В УПРАВЛІННІ КУЛЬТУРОЮ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

У статті досліджується європейський досвід реалізації стратегій транспарентності і доступності взаємодій в управлінні культурою. Виокремлюються цінності відповідного рівня транспарентності. Розкриваються пріоритети культурної політики на європейському рівні. Розглядаються особливості транспарентності та взаємодії на прикладі реалізації європейської політики індустрії культури та творчості. Аналізується роль громадського контролю (референтні групи, інфо-технології) у механізмі транспарентного управління культурою.

Ключові слова: культура; культурна політика; транспарентність; взаємодія; референтні групи; індустрія культури і творчості.

Natalia Kolisnichenko

Head of Ukrainian and Foreign Languages Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine,

Doctor of Sciences in Public Administration, Docent

ORCID ID:0000-0003-1083-7990

**TRANSPARENCY AND ACCESSIBILITY OF INTERACTIONS IN MANAGING CULTURE:
EUROPEAN EXPERIENCE**

The article examines the European experience in implementing strategies for transparency and accessibility of interactions in managing culture sphere.

Transparency in public administration is studied as access to information; communication; decision-making processes. The values which are to be balanced in transparent management are determined. They are: public's right to know; good governance; the costs and risks of providing services; the right of civil servants to personal confidentiality.

The new mechanisms of transparency and interaction based on new principles of network interaction are examined as collective efforts to produce and exchange information, knowledge and culture through the emergence of new virtual communication environments: social networks, mobile content, etc.

Today, cultural policy at European level seeks to achieve the following priorities:

- cooperation with leading organizations in the field of culture and financial investment in culture;
- wide measures on preservation and usage of various European languages, dialects, traditions and histories to protect the continent's intangible heritage and identity values;
- appreciation of cultural workers and support of their efforts to build a Europe that is attractive to talent and investment, creative, entertaining, entrepreneurial, which mobilizes to promote sustainable development, integrated and civic cohesion;
- respond to requests from third countries for European expertise in the field of cultural exchange management and creative support;
- empowering artists and cultural workers in innovation and technology in a multidisciplinary approach;
- maintaining a sense of pride among European citizens for cultural heritage;
- encouraging the mobility of cultural workers as an important factor in innovation in the field of culture and creative cooperation;
- mobilizing the EU's diplomatic network and cultural expertise to support the EU's foreign policy and development agenda, enabling it to express cultural diversity around the world by building local capacity.

Taking the case of cultural industries (economy) the intersections with other areas: culture, education, economy and urban/regional development are revealed.

The key issues in the EU culture policy are examined focusing on the issues of transparency and interactions:

- shaping the EU agenda by raising strategically important culture economy issues in order to create a coherent, interconnected European system;
- recognition of the strategic importance of culture economy for the implementation of urban development strategy, the inclusion of ICT in innovation programs, as well as research and development programs;
- promoting side effects in other industries and society;
- capacity building in response to the new opportunities that digital technologies bring to the culture economy;
- promotion of cross-border networks and alliances of creative centers and entrepreneurs;
- the important role of culture economy in the EU's international relations, gaining access to new markets and promoting sustainable development and cultural diversity around the world.

It is concluded that at present, the mechanisms of ensuring transparency are being improved in European countries: legal, institutional, organizational, informational, etc. The instrument of public control is examined through two important aspects. The further solving of these problems is the introduction of a mechanism of interaction between the authorities and reference

© Колісниченко Н. М., 2021.

groups in public administration. The role of public control (reference groups, info-technologies) in the mechanism of transparent culture management is analyzed.

For the current situation in Ukraine, with the rapid penetration of Internet technologies in all aspects of public and private life, the transition to open public administration gives a chance to mobilize the efforts of the state and civil society in transparency and interaction.

Key words: culture; cultural policy; transparency; interaction; reference groups; culture and creativity economy.

Постановка проблеми

Демократизація такої сфери суспільного життя як культура привела до формування нового типу взаємовідносин влади та громадян. Започаткування та існування діалогу – свідчення розвитку галузі культури на засадах взаємної поваги та сервісності державної публічної діяльності, що вимагає обізнаності людей про напрямки, способи та методи управління культурою. Прозорість як стан, принцип та певний феномен зазнала стрімкого розвитку у європейських країнах, де поширювався рух у бік посилення контролю над публічною владою і як наслідок, потребою транспарентності її діяльності в різних сферах суспільного розвитку, включаючи культуру. Європейський досвід переконливо свідчить, що зважена, послідовна та транспарентна політика у сфері культури досягає значних успіхів у проведенні соціальних реформ країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питаннями управління культурою в умовах глобалізації займалися О.Батіщева, Т. Мендель, Г.Таукач та інші. Кім П., Халіган Дж., Чо Н., Ох К., Айкенбері А. та інші досліджували відкритість і участь в управлінні культурою. Різноманітні аспекти взаємодії, зокрема шляхом функціонування мереж та електронного урядування розглядали Бенклер Ю., Жу З., Ху К. та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Численні аспекти реалізації принципу транспарентності (в межах відкритості) публічного управління та взаємодії різноманітних суб'єктів є малодослідженою темою в галузі культури. Проблематика вивчення та запровадження європейського досвіду реалізації культурної політики є новою та маловивченою, особливо щодо практик та принципів управління у цій галузі. Мало численними є дослідження проблем запровадження європейських принципів транспарентного управління культурою в українській реалії.

Мета

Мета статті – обґрунтування європейського досвіду реалізації стратегій транспарентності і доступності взаємодії в управлінні культурою.

Виклад основного матеріалу

На сьогодні у розвинених країнах світу можна виділити три основні моделі відносин країни з культурною сферою, що розрізняються рівнем державного втручання в процеси культури, масштабом недержавної допомоги митцям і відповідних заходів:

1. Американська модель: децентралізована підтримка культури. Провідну роль у фінансуванні культури відіграють особисті пожертвування і громадські

організації. Культивується високий рівень індивідуальної продуктивності культури і мистецьких подій.

2. Англійська модель: підтримка культури державою за типом «витагнутої руки», методом розподілу бюджетних коштів через автономні недержавні і напівдержавні установи. Іншими словами, уряд дає конкретні засоби на підтримку культури, хоча не бере на себе ролі в їх розподілі.

3. Французька модель: сильна і досить централізована державна підтримка національної культури.

Для України важливо враховувати складові усіх наявних моделей. На думку Г.Таукач, менш близькою нам є американська модель. Тому, найімовірніше, українська модель відносин держави з культурною сферою тяжіє до поєднання англійської та французької моделей з урахуванням особливостей України, її традицій і ментальності народу [3, с. 170]. Кожній із названих моделей властивий свій тип взаємовідносин держави і культури, відтак – кожна із моделей функціонує на основі свого комплексу принципів, важливе місце серед яких належить принципу відкритості та транспарентності.

Як зазначено у довіднику [2, с. 561], принцип відкритості державного управління стосується організації і функціонування системи державного управління в умовах демократичного політичного режиму, який передбачає доступ громадян до інформації щодо діяльності органів державної влади, до процедур прийняття рішення в органах державної влади. Реалізація цього принципу є необхідною умовою для здійснення контролю за діяльністю державної влади з боку громадськості і тим самим для забезпечення статусу народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні.

Транспарентність (прозорість) публічного управління як доступ до інформації; спілкування; процеси прийняття рішень – є одним із ключових принципів відкритої моделі публічного управління [4].

Для визначення відповідного рівня транспарентності та характеру цієї транспарентності в державному управлінні потрібно досягти балансу між чотирма цінностями:

- по-перше, це право громадськості «знати» (public's right to know). Це право було закладено в актах про свободу інформації у багатьох країнах [11] і міститься в понятті підзвітності;
- по-друге, це належне врядування (good governance) як надання послуг державного сектору таким чином, щоб максимально точно відображати прийняті цінності державного управління, такі як ефективність, справедливність, доброчесність, тощо [12]. Деякі вчені вважають транспарентність (прозорість) невід'ємною частиною належного врядування [10].

- по-третє – витрати та ризики надання послуг. Незважаючи на те, що інфо-технології змінили економіку, навіть електронна транспарентність має як фінансові, так і інші витрати, які можуть бути досить таки значними. Існують також ризики, наприклад, щодо конфіденційності приватних осіб, а також нові загрози, такі як хакерство, які можуть виникнути через підвищення доступності урядових інфо-систем [13]. Незважаючи на це, держави повинні зважувати ці ризики на користь транспарентності.
- право державних службовців на особисту конфіденційність.

З огляду на множинність бачення державного управління в сфері культури різних держав, у них виникає необхідність осмисленої державної культурної політики, визначення чітких принципів і чітких орієнтирів, які забезпечать культурі роль визначального, а не периферійного фактора розвитку країни і суспільства, людського капіталу» [5].

Результативними та успішними на сьогодні можуть вважатися ті реформи державного управління, в результаті яких не просто удосконалюються окремі функції або процеси, але, що особливо важливо, формується якісно нова система взаємодій суб'єкта й об'єкта управління. Така система, на думку Й. Бенклера, будуватиметься на нових принципах мережевої взаємодії – «масштабних колективних зусиллях з виробництва та обміну інформацією, знаннями і культурою» [6].

Основою мережевої взаємодії є безперервні комунікації кожного з учасників з іншими контрагентами. Це обумовлює необхідність постійного пошуку спільних інтересів і взаємовигідних рішень проблем, які виникають, шляхом об'єднання наявних ресурсів, в першу чергу інтелектуальних. Робота з інформацією змушує користувачів виробляти стандарти обміну інформацією, правила взаємної комунікації на основі інформаційно-комунікаційних технологій, постійної віртуальної присутності.

Виробленню правил взаємодій, їх інституціоналізації сприяє також поява нових віртуальних комунікаційних середовищ: соціальних мереж, мобільного контенту та ін. На додаток до віртуального простору спілкування інформаційні технології дозволяють здійснювати збір так званих «великих даних» – даних про те, як користувачі працюють з веб-браузером і веб-сторінками, як користуються мобільним контентом і формують комунікаційні поведінкові шаблони.

Держава в особі органів влади і посадових осіб все частіше стає учасником взаємодій в глобальній мережі комунікацій. Політичним керівництвом багатьох розвинених країн визнається, що найбільш ефективною стратегією участі в глобальних взаємодіях, які швидко розвиваються, є стратегія транспарентності і доступності як самих взаємодій, так і тієї інформації і даних, якими користуються державні органи і які можуть використовуватися іншими соціальними і економічними акторами для створення нових корисних для всього суспільства інформаційних продуктів і послуг.

У цьому контексті ініціатива Culture Watch Europe Ради Європи (CWE) запропонувала інноваційні та засновані на фактах процедури відслідковування розвитку культури, спадщини та засобів масової інформації в Європі, з використанням відповідних інформаційних

інструментів, програм та методів із залученням громадянського суспільства [8].

На сьогоднішня культурна політика на європейському рівні намагається досягти таких пріоритетів:

- серйозна співпраця з організаціями-лідерами у сфері культури та фінансових інвестицій у культуру: насамперед містами, секторами культури та творчості, а також третіми країнами, які прагнуть розвивати свої творчі сектори в постіндустріальній економіці;
- заходи щодо захисту та використання різноманітних європейських мов, діалектів, традицій та історій задля захисту нематеріальної спадщини континенту та цінностей ідентичності;
- визнання важливості працівників культури та підтримка їхніх зусиль у формуванні Європи, привабливої для талантів та інвестицій, спільної, творчої, розважальної, підприємницької, мобілізованої для сприяння сталому розвитку, інтегрованої та громадянської згуртованості;
- реагування на запити третіх країн щодо європейської експертизи в галузі управління культурними об'єктами та підтримці творчості, одночасно сприяючи свободі слова, як основі для розвитку сектору культури і творчості;
- розширення можливості митців та культурних працівників у вирішенні питань інновацій та технологій у мультидисциплінарному підході (наприклад, для забезпечення того, щоб дослідження штучного інтелекту керувалися гуманістичним цінностям Європи);
- підтримка відчуття гордості європейських громадян за культурні надбання і представників творчої інтелігенції свого континенту;
- заохочення мобільності працівників культури як важливого чинника, пов'язаного із інноваціями в галузі культури та творчої співпрацею;
- мобілізація дипломатичної мережі ЄС та культурної експертизи ЄС для підтримки зовнішньополітичної стратегії ЄС та порядку денного розвитку, що дає змогу виражати культурне різноманіття у всьому світі шляхом розбудови місцевого потенціалу.

Зазначимо, що транспарентність і доступність взаємодій суб'єктів управління культурою із заінтересованими сторонами проявляється на різних рівнях щодо різних складових феномену культури і творчості. Розглянемо це на прикладі індустрії культури і творчості, яка на сьогодні є – однією з найпопулярніших інноваційних ідей, що мають відношення як до культури, так і до економіки. Згідно з класифікацією ЮНКТАД (конференції ООН з торгівлі та розвитку (UNCTAD), органу Генеральної асамблеї ООН) до креативних індустрій відносяться [7, с. 15]: традиційна культура – творчі ремесла, декоративне-прикладне мистецтво, фестивалі; культурні пам'ятки – бібліотеки, археологічні пам'ятки, музеї, виставки; аудіовізуальні медіа – кінематограф, телебачення, радіомовлення; медіа – програмне забезпечення, відеоігри; дизайн – мода, графічний дизайн, промисловий дизайн, дизайн інтер'єру; креативні послуги – культурні і цифрові послуги, реклама; образотворче і сценічне мистецтва.

Незважаючи на зростаюче значення цього сектора економіки, розвиток індустрії культури і творчості (ІКТ)

сповільнився через перетинання з іншими сферами: культурою, освітою, економікою і міським/регіональним розвитком. Останніми роками дискусії про роль ІКТ в ЄС були присвячені вирішенню таких ключових питань:

- формування порядку денного ЄС шляхом постановки стратегічно важливих питань ІКТ з метою створення цілісної, взаємопов'язаної європейської системи. Індустрія культури і творчості практично не увійшла в стратегію EU 2020 [9]. Інновації, підприємництво та ІКТ офіційно були наскрізними темами в програмі Європейського Союзу з розвитку наукових досліджень і технологій «Горизонт 2020», європейській програмі підтримки малого та середнього бізнесу (в тому числі програмою Erasmus для молодих підприємців), програмах Start-up Europe, Erasmus+, програмою європейського територіального співробітництва INTERREG, а також структурних фондів і фондів згуртування Європейського союзу;
- визнання стратегічної значущості ІКТ для реалізації стратегії розвитку міст, особливо в рамках ініціативи Європейського союзу «Культурна столиця Європи». Міста завжди були центрами мистецтва і творчості. Створення нових культурних місць і центрів залучає представників творчих професій, вони стають майданчиком для їх зустрічей, роботи, співпраці, демонстрації творів, а також кроком до відродження міста. Багаторічна флагманська ініціатива Європейського союзу (European Capital of Culture – ECOC) з міжнародної художньої та культурної програми перетворилася в більш організовану ініціативу, згідно з якою стратегія розвитку міст повинна включати в себе культурний розвиток і ІКТ. Ця ініціатива спрямована на співпрацю європейських країн в сфері культури і забезпечує транспарентність та взаємодію осіб, зацікавлених у впровадженні інновацій, зайнятих в сфері туризму і міського планування;
- включення ІКТ в програми інновацій, а також програми науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт. У 2010 році в рамках ініціативи «Інноваційний союз» (флагманська ініціатива «Європа 2020» – резолюція Єврокомісії щодо європейської стратегії економічного розвитку «Європа 2020» – «Інноваційний Союз») було підкреслено, що інновації все більше залежать від нетехнологічних чинників, таких як-от – креативність, дизайн, брендинг і нові організаційні процеси. Також була зазначена важлива роль інноваційних процесів, орієнтованих на користувача і ІКТ в налагодженні значущих відносин і зв'язків з цільовою аудиторією і громадянами в цілому;
- сприяння супутнім ефектам в інших галузях і суспільстві. ІКТ займає стратегічне положення між мистецтвом, наукою і технікою, що призводить до супутніх ефектів в інших галузях і сферах. Культурні та творчі навички можуть виявитися корисними в інших професійних секторах. Для сприяння міжгалузевому розвитку і створення кластерів, які об'єднують заінтересованих осіб,

необхідно подолати бар'єри і налагодити співпрацю між різними секторами політики;

- зміцнення потенціалу у відповідь на нові можливості, які цифрові технології привносять у виробничу ланку ІКТ. Швидкий розвиток цифрових технологій перетворив Інтернет в основний ринок, сприяв ускладненню виробничих ланок креативних індустрій. Це означає, що ІКТ необхідно постійно вдосконалюватися і змінюватися. Інформаційно-комунікаційні технології також привносять нові можливості в ІКТ, зокрема – це бізнес-моделі і більш прями форми взаємодії з цільовими аудиторіями, які засновані на спільній творчості і максимальному залученні користувачів. ЄС постійно відслідковує зміни в креативних індустріях з метою усунення ринкового дисбалансу, нарощування потенціалу та збільшення різноманітності їхнього змісту та вираження;
- просування транскордонних мереж і альянсів творчих центрів і підприємств. Європейська комісія підтримує Європейську мережу креативних хабів (European Creative Hubs Network – ECHN) та онлайн-платформу для співпраці художників Creative Tracks. Ці пілотні проекти сприяють створенню спільнот, поширенню інформації, проведенню комунікативних заходів, програм навчання однолітків, конкурсів, змагань, а також пропонують загальну платформу цих структур по всьому світу для обміну досвідом;
- важлива роль ІКТ в міжнародних відносинах ЄС, отриманні доступу до нових ринків і сприянні сталому розвитку та культурному розмаїттю в усьому світі. Рада ЄС прийняла положення, що підтримують рекомендації Європейської комісії про новий стратегічний підхід ЄС до міжнародних культурних зв'язків. З урахуванням новаторської ролі Європи в секторі ІКТ, ЄС сприяє створенню сприятливих умов для ІКТ з метою подальшого стимулювання зайнятості, підтримки культурного виробництва для туризму та розвитку, створюючи нові канали комунікації, міжкультурного діалогу та забезпечення миру.

На сьогодні в країнах Європи удосконалюються механізми забезпечення транспарентності: правовий, інституційний, організаційний, інформаційний тощо.

Як правило, нормативно-правові акти зобов'язують органи публічної влади щорічно готувати державні доповіді про стан справ в підзвітній сфері діяльності. Зазвичай департаменти/міністерства культури готують щорічну державну доповідь про стан об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії та культури). Подібні доповіді, як і інші звітні та аналітичні матеріали, що готуються владними органами, відображають різні аспекти культурного розвитку країн, в обов'язковому порядку повинні бути загальнодоступними, зрозумілими і, головне, придатними для повторного і неодноразового використання даних (бути в форматі відкритих даних). Звітні та аналітичні матеріали мають бути також доступні для відкритої критики, результати якої також є загальнодоступними.

У свою чергу, реалізація стратегії інформаційної відкритості органів влади стимулює інновації в ІТ-галузі та створює умови для рівноправної конкуренції в наданні культурних послуг. На сьогодні одним із завдань

формування транспарентного державного управління (у тому числі – в галузі культури) є пошук компромісу між корпоративним стилем управління (при якому менша частина суспільства, залучена в державне управління на основі володіння винятковою інформацією без громадського контролю, приймає рішення в інтересах всього суспільства) і партнерським стилем (при якому держава стає лише одним із джерел і споживачів інформації в глобальній мережі взаємодій).

Позначимо два важливі аспекти:

1) яким чином органи влади в рамках проведення громадських обговорень повинні враховувати різноспрямовані або навіть суперечливі інтереси різних суб'єктів суспільства, щоб забезпечити дотримання громадського інтересу; хто несе відповідальність, якщо прийнята ініціатива громадянського суспільства виявилася помилковою: той, хто запропонував чи той, хто прийняв рішення?

2) наскільки в цих умовах можна розраховувати на конструктивний діалог і партнерські відносини органів влади з усіма структурами громадянського суспільства, якщо прийняті рішення априорі не зможуть задовольнити всі зацікавлені сторони.

Ключем до розв'язання цих проблем є впровадження в держуправлінні механізму взаємодії органів влади з референтними групами.

В останні два-три роки науковий термін «референтні групи» починає використовуватися в текстах офіційних документів. Так, актами урядів країн Європи в систему оцінки і щорічного моніторингу результативності діяльності наукових організацій, підвідомчих національним органам публічної влади, введений інструмент розподілу наукових організацій за референтними групами. До основних ознак диференціації віднесені такі: приналежність до конкретної сфери та (або) галузі наук, організаційно-правова форма, співвідношення фундаментальних і прикладних наукових досліджень, дослідно-конструкторських і експериментальних розробок, приналежність до стратегічних підприємств і стратегічних акціонерних товариств.

На сьогодні наймогутнішим каталізатором соціальних комунікацій стає Інтернет. Тому крім деякого об'єднуючого інтересу і соціальних очікувань найсильнішою сполучною ланкою в референтних групах стають різного роду засоби і технології соціальних комунікацій.

Референтні групи для органу державної влади, органу місцевого самоврядування – це представники соціальних груп, громадських об'єднань, професійних, інших організованих або неорганізованих спільнот громадян, які володіють схожими (близькими) соціальними установками і які поєднують деякі свої соціальні очікування з певними результатами діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування.

Для поточної ситуації в Україні, зі стрімким проникненням Інтернет-технологій в усі аспекти публічного і приватного життя, перехід до відкритого державного управління дає шанс мобілізувати зусилля держави і громадянського суспільства з консолідації величезної кількості суперечливих інтересів абсолютно різних зацікавлених груп. Крім цього, формалізація взаємодій органів влади з усіма референтними групами, з одного боку, забезпечує можливості для будь-якої групи інтересів висловлювати свої вимоги в публічному просторі відкритим способом – через колективні дії,

участь в переговорах з органами влади, чиї рішення впливають на рівень задоволеності інтересів певної групи. З іншого боку, вона перешкоджає появі неформальних груп інтересів [1], які чинять тиск на органи, які приймають рішення, щоб висловити думку, вигідну певній групі інтересів, що в цілому порушує інституційну транспарентність системи і створює сприятливе підґрунтя для розквіту корупції.

Висновки

Громадянське суспільство все більш чітко посиляє запит державі про рівноправне використання загальнодоступних інформаційних ресурсів і партнерських відносин при прийнятті та реалізації державних рішень. Держави, які в найближчій перспективі не проведуть реформи, спрямовані на створення відкритого транспарентного державного управління, ризикують зіткнутися з соціальними конфліктами попиту і пропозиції на інформацію при взаємодії з громадянським суспільством і бізнесом. Більш того, для держав з недостатньо активним громадянським суспільством і з високим рівнем недовіри до державних інститутів розвиток технологічної та інформаційної інфраструктури загрожує ще більшим посиленням недовіри до влади, роз'єднаності і проявів екстремізму. Фактичний брак довіри веде до нерозуміння і, як наслідок, відсутності підтримки державних ініціатив, відсутності по-справжньому рівноправного діалогу між державою і суспільством. Міжнародні і національні рейтинги оцінки якості державного управління, які розробляються останні 10 років, включають все більше показників, що формуються на основі принципів і механізмів відкритості та транспарентності, таких, як право на інформацію, рівень інформаційної відкритості, відкриті дані, можливість громадян брати участь у формуванні та просуванні державної політики, прозорість процедур системи публічного управління, громадське оцінювання діяльності органів публічної влади. Це перш за все свідчить про те, що світова спільнота на сьогодні спрямована в сторону цінностей і інструментів відкритого й транспарентного державного управління.

Література.

1. Батищева О. С. Державне управління розвитком національної культури в умовах глобалізації: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. наук з держ. упр.: Львів. 2007. 20 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління. За ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Таукач Г.Л. Економіка культури і мистецтва: підручник. Київ: Вища школа, 1992. 231 с.
4. A government leadership guide to culture change How to foster innovation and open culture in an agile government. Policy & Internet, Vol. 3. 2011. Iss. 1. Art. 8. URL: <http://www.psocommons.org/policyandinternet/vol3/iss1/art8>
5. Arts and culture. Department for Culture, Media & Sport. URL: <https://www.gov.uk/government/topics/arts-and-culture>
6. Benkler Y. The wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom. *New Haven and London: Yale University Press.* 2006. 528 p.
7. Creative economy. United Nations 2008. 333 p. URL: [ditc20082cer_en.pdf](http://unctad.org/publications/2008/2008cer_en.pdf) (unctad.org)

8. Culture Watch Europe: Cultural governance observatory. URL: <https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/culturewatcheurope>
9. European Commission Strategy 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en
10. Kim P.S., Halligan J., Cho N., Oh C.H., Eikenberry A.M. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*. 2005. № 65 (6). P. 646–654.
11. Mendel T. Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. Paris: UNESCO. 2008. URL: http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_informati_on_en.pdf/freedom_information_en.pdf
12. What is Governance?. – UNESCO. 2010. URL” http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=2179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
13. Zhou Z., Hu C. Study on the E-government Security Risk Management. *International Journal of Computer Science and Network Security*. 2008. № 8(5). P. 208–213. <http://digilib.unsri.ac.id/download/20080531.pdf>

References.

1. Batishheva O. S. (2007) Derzhavne upravlinnya rozvitkom nacionalnoyi kultury v umovah globalizatsiyi: avtoref. dis. na zdobuttya nauk, stupenya kand. nauk z derzh. upr.: Lviv. 20 s. [in Ukrainian].
2. Enciklopedichnij slovník z derzhavnogo upravlinnya (2010). Za red. YU. V. Kovbasyuka, V. P. Troshhinskogo, Yu. P. Surmina. [Encyclopedic dictionary of public administration]. Za red. Yu. V. Kovbasyuk, V. P. Troshchynsky, Yu. P. Surmin. Kyiv: NADU pri Prezidentovi Ukraini. 820 s. [in Ukrainian]
3. Taukach G.L. (1992) Ekonomika kulturi i mistectva : pidruchnik. [Economics of culture and art: a textbook. K.: Higher school. 231 p.] Kyiv: Vishha shkola. 231 s. [in Ukrainian]
4. A government leadership guide to culture change. How to foster innovation and open culture in an agile government (2011). Policy & Internet, Vol. 3. Iss. 1. Art. 8. URL: <http://www.psocommons.org/policyandinternet/vol3/iss1/art8>
5. Arts and culture. Department for Culture, Media & Sport. URL: <https://www.gov.uk/government/topics/arts-and-culture>
6. Benkler Y. (2006). The wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom. *New Haven and London: Yale University Press*. 528 p.
7. Creative economy. United Nations (2008). 333 p. URL: ditc20082cer_en.pdf (unctad.org)
8. Culture Watch Europe: Cultural governance observatory. URL: <https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/culturewatcheurope>
9. European Commission Strategy 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en
10. Kim P.S., Halligan J., Cho N., Oh C.H., Eikenberry A.M. (2005). Toward Participatory and Transparent

Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*. № 65 (6). P. 646–654.

11. Mendel T. Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. Paris: UNESCO. 2008. URL: http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_informati_on_en.pdf/freedom_information_en.pdf

12. What is Governance? (2010). UNESCO. URL” http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=2179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

13. Zhou Z., Hu C. (2008). Study on the E-government Security Risk Management. *International Journal of Computer Science and Network Security*. № 8 (5). P. 208–213. <http://digilib.unsri.ac.id/download/20080531.pdf>

Ганна Крутій*аспірант кафедри політології та філософії**ХРІДУ НАДУ при Президентові України*

ORCID ID: 0000-0003-2848-8792

МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто сутність моделей публічного управління у сфері туризму. Проаналізовано основні законодавчі напрями діяльності держави в туристичній сфері. З'ясовано важливість запровадження міжнародного та європейського досвіду щодо практики державної політики у сфері туризму. Визначено, що вітчизняна сфера туризму розвивається не системно, реактивно використовує міжнародний досвід та неефективно адаптує його до національних реалій. Встановлено, що механізми державного управління потребують удосконалення.

Ключові слова: моделі публічного управління; туристична сфера; адаптація міжнародного досвіду; механізми державного управління.

Anna Krutii*PhD student of the Department of Political Science and Philosophy,**KRIPA NAPA under the President of Ukraine*

ORCID ID: 0000-0003-2848-8792

PUBLIC ADMINISTRATION MODELS IN TOURISM: WORLD EXPERIENCE FOR UKRAINE

Under the modern conditions, the tourist industry is a driving force for the development of economic potential, regional integration and welfare growth of the population. Ukraine occupies a leading position in Europe in terms of natural, historical and cultural resources. This is of interest to home and foreign tourists. However, national tourism has low competitiveness. To increase competitiveness, a new strategy for public policy development is needed, taking into account international experience and models.

Recent research and publications analysis. Research of theoretical bases and practical directions of realization of the state policy in the field of tourism is based on works of such scientists: J. V. Alekseeva, V. K. Babarytska, O. Y. Malynovska, H. V. Balabanov, V. S. Saichuk, V. H. Voronkova, A. M. Havrylyuk, V. K. Fedorchenko, V. S. Pazenok, O. A. Kruchek, T. I. Tkachenko.

The paper objective. The purpose of this article is to substantiate the need to study the nature and possibilities of applying global models of public management in the field of tourism in Ukraine.

The main paper body. The development of tourism in different countries of the world is in accordance with international law, which is adapted to national economic, social, humanitarian and other factors. States, taking on the responsibilities of membership in the world tourism community, develop and implement public policy, determined by the models of public administration in the tourism sector. Public administration in the field of tourism is conceptually considered as a multilevel system. The state influences the economic facilities that provide tourist services. Public administration in the field of tourism should be considered at three different levels – legislative, administrative and economic. Article 6 of the Law of Ukraine “On Tourism”, which identifies the main objectives of state regulation in the field of tourism. This Law also defines the bodies that regulate the field of home tourism. From our point of view, considering public administration in the field of tourism, it is important to conceptually distinguish such levels as political, environmental and marketing and communication, covering the system of relevant mechanisms of public administration. The international tourism market uses four main models that each country adapts to its social requirements, which is manifested through the degree of government intervention in tourism. Thus, the first is state-owned, where tourism is a priority area of the economy and there is a premium ministry; the second is a partnership, where a public-private partnership is used in addressing tourism development issues and there is a Ministry of Tourism with related authorities; the third is structurally independent, where the influence of the state is weakened, and the sphere is regulated by the National Tourism Administration within the multidisciplinary ministry; the fourth is autonomous, which is characterized by a passive state policy and all actors decide issues independently on the basis of market economy principles. Periodization of institutional aspects of the use of models in the system of public management of tourism in Ukraine is based on the application of three of them. However, tourism for all the time of Ukraine's development did not meet the strategic goals of the country's development; was not really a priority area of government.

Conclusions and prospects for further research. Thus, the choice of the model of public management in the tourism sector and the effectiveness of its implementation in Ukraine depends on the importance of tourism for the country's economy, historical and national content. At the same time, based on international experience, it is important for the state to activate the system of relationships between different social groups and individuals, which are aimed at developing goals and relevant government decisions and actions. With this in mind, it is mandatory to develop appropriate tools using forms, methods, principles, mechanisms of influence of government (state, regional, local) on the field of tourism (as a business environment) for its development.

Key words: models of public administration; tourism; adaptation of international experience; mechanisms of public administration.

© Крутій Г. М., 2021.

Постановка проблеми

В сучасній Україні актуальним є пошук ресурсів відновлення економічного потенціалу країни, регіональної інтеграції та поліпшення добробуту населення. Україна посідає одне з провідних місць у Європі за рівнем забезпеченості цінними природними та історико-культурними ресурсами, що викликає інтерес у вітчизняних та зарубіжних туристів. Тому туристична галузь є однією з рушійних сил відновлення економічного потенціалу та поліпшення добробуту населення в країні. Однак національний туризм має низьку конкурентоспроможність, для підвищення якої необхідна нова стратегія розвитку та вдосконалення існуючої державної політики з урахуванням міжнародного досвіду та існуючих моделей її розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження теоретичних основ та практичних напрямків реалізації державної політики у сфері туризму базується на працях таких вчених: Ю. Алексєєва, В. Бабарицька, Г. Балабанов, В. Воронкова, А. Гаврилюк, О. Кручек, Я. Любимий, О. Малиновська, В. Пазенок, В. Сайчук, В. Федорченко та ін. [1; 2; 3; 4; 5; 8; 9].

Виділення невідомого раніше частин загальної проблеми

Використання міжнародного досвіду у сфері туризму знаходиться на етапі розвитку та становлення. Сутність та можливості застосування сучасних підходів публічного управління у туристичній сфері ще залишається недостатньо вивченим та потребує подальшої теоретичної та практичної деталізації. Актуальним залишається вивчення та впровадження світових моделей публічного управління сферою туризму.

Мета

Метою даної статті є обґрунтування необхідності дослідження сутності та можливостей застосування світових моделей публічного управління сферою туризму в Україні.

Виклад основного матеріалу

Головною метою державної політики у сфері туризму є управління процесами створення соціально-економічного розвитку країни. Розвиток туризму в різних країнах світу відбувається у відповідності до міжнародного законодавства, яке адаптується до національних економічних, соціальних, гуманітарних та інших чинників. Держави, беручи на себе обов'язки членства у світовому туристичному співтоваристві, виробляють та реалізують державну політику, визначаючись із моделями публічного управління в туристичній сфері. Україна, як повноправний член міжнародних туристичних організацій, вивчає та запроваджує досвід туристичної політики, яка успішно реалізується в значній кількості держав світу.

Як зазначає А. Гаврилюк, публічне управління в сфері туризму концептуально розглядається як багаторівнева система впливу держави на господарюючі об'єкти, що забезпечують надання туристичних послуг та здійснюють координацію і сприйняття туризму в глобальному масштабі, узгодження та реалізацію туристичної політики на міжнародному рівні через міжнародні туристичні організації, а на національному і регіональному рівнях – через спеціальні органи влади та туристичні асоціації [5, с. 12].

Публічне управління в сфері туризму варто розглядати на трьох різних рівнях: на законодавчому, адміністративному та економічному [5]. Щодо законодавчого, важливо зупинитися на Статті 6 Закону України «Про туризм», яка виокремлює основні цілі державного регулювання в галузі туризму, як забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав. Крім того, створення умов для безпеки туризму, захисту прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд. А також збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій. І зрештою, створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності тощо [6].

Закон також визначає органи, що здійснюють регулювання в галузі вітчизняного туризму. До них належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері туризму та курортів, Верховну Раду Автономної Республіки Крим та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також інші органи в межах їх компетенції, що в цілому, формують систему державного управління сферою туризму [7].

Таким чином, ключовими аспектом публічного управління в сфері туризму є застосування багаторівневого управління та комплексу механізмів, що передбачають застосування інструментів, принципів, технологій, які реалізуються органами влади. Інструментарій державного регулювання реалізується через виокремлення інституцій за рівнями прийняття державно-управлінських рішень. Зокрема, до законодавчих інструментів відносять закони, постанови Верховної Ради України, постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, укази Президента України, постанови місцевих рад та регуляторні акти. Адміністративні інструменти формують сукупність розпоряджень, доручень Президента України, уряду, голів місцевих державних адміністрацій та ін. До інституційних заходів та дій відносять утворення нових інституцій. Фінансові інструменти – це прийняття бюджетів всіх рівнів. Маркетингові інструменти та комунікативні технології – виступи, інтерв'ю, публікації тощо [5].

З нашої точки зору, розглядаючи публічне управління у сфері туризму, важливо концептуально виділити ще такі рівні, як політичний, екологічний та маркетингово-комунікаційний, що охоплюють систему відповідних механізмів державного управління. Характеризуючи комплексно вище вказані механізми, принципи та технології публічного управління у сфері туризму, можна побудувати національну модель публічного управління сферою туризму з урахування напрацьованого зарубіжного досвіду, що передбачає вивчення моделей публічного управління сферою туризму та визначення можливостей адаптації зарубіжного досвіду в Україні.

Аналіз наукових публікацій останніх років, за цією тематикою, засвідчує про відсутність ідеальної структури щодо ступеню впливу держави на розвиток туризму. На впровадження в Україні існуючих в світі моделей публічного управління сферою туризму беззаперечно впливають такі фактори, як соціально-економічний розвиток держави, політична стабільність, рівень освіти та освіченості населення, фінансове забезпечення, транспортне сполучення та ставлення до туризму.

Дослідники доводять, що традиційними в світі є три моделі публічного управління сферою туризму, серед яких: перша охоплює державне регулювання сферою туризму, друга передбачає здійснення цих функцій через профільний центральний орган виконавчої влади, а третя – делегує такі повноваження центральним туристичним адміністраціям, що тісно взаємодіють з органами місцевого самоврядування. Однак, останнім часом, в більшості досліджень на міжнародному туристичному ринку виокремлюється чотири моделі, які кожна країна адаптує до своїх суспільних вимог, що проявляється через ступінь державного втручання в сферу туризму [3; 4; 5; 9].

Розглянемо більш детально характеристики сучасних моделей публічного управління сферою туризму, визначаючи їх за політичним, географічним, структурним конструктом та системою взаємозв'язків. Так, перша – державна (кейнсіанська, або латиноамериканська); друга – партнерська (європейська, або змішана, або африкансько-європейська); третя – структурно-самостійна; четверта – автономна (або модель ліберального ринку, або американська) [5].

Перший тип моделі це державний, де туризм є пріоритетною сферою економіки. Для неї характерно жорсткий державний контроль та наявність відокремленого авторитарного міністерства. До країн, що використовують цей тип моделі, належать: Арабська Республіка Єгипет, Турецька Республіка, Китайська Народна Республіка, Французька Республіка, Туніська Республіка, Хорватія, Республіка Мальта, Республіка Куба, Королівство Марокко, Держава Ізраїль та інші. За С. Галасюк – 21 % проаналізованих країн використовують цей тип моделі [5].

Другий тип моделі це партнерський, де туризм є однією із важливих сфер економіки. Для неї характерно використання засад публічно-приватного партнерства у вирішенні питань розвитку туризму, наявність міністерства туризму з суміжними сферами (матеріальної чи нематеріальної) та чіткий розподіл повноважень між центром і регіонами. Країни, що використовують цей тип моделі: Швейцарська конфедерація, Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Австрія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Чеська Республіка, Королівство Іспанія, Португальська Республіка, Республіка Сербія, Республіка Македонії, Словаччина, Республіка Словенія, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Республіка Польща та інші (за С. Галасюк – 41 % країн) [5].

Третій тип моделі це структурно-самостійний, де туризм – складова сфера національної економіки. Для неї характерно те, що вплив держави послаблюється, а сферу регулює Національна туристична адміністрація в складі багатопрофільного міністерства або в складі державної структури, що не є центральним органом виконавчої влади у відповідній сфері. Країни,

що використовують цей тип моделі: Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Королівство Бельгія, Фінляндська Республіка, Корейська Народна-Демократична Республіка, Федеративна Республіка Сомалі, Держава Кувейт та інші (за С. Галасюк – 31 % країн, які досліджено) [5].

Четвертий тип моделі це автономна або модель ліберального ринку, де туризм – вторинна сфера економіки. Для неї характерно пасивна державна політика, де всі суб'єкти господарювання в туризмі самостійно вирішують питання на основі принципів ринкової економіки. В цій моделі активно впроваджується маркетингова туристична політика. Країни, що використовують цей тип моделі: Сполучені Штати Америки, Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Сомалі, Гвінея-Бісау та інші (за С. Галасюк – 7 % країн, які досліджено) [5].

Розглядаючи наведену класифікацію моделей публічного управління сферою туризму, необхідно наголосити на тому, що не має єдиного підходу до визначення ключових ознак тієї чи іншої моделі. Науковці групують їх за власними переконаннями, враховуючи те, що найголовнішим є визначення міри впливу держави на туризм. Узагальнюючи представлені наукові погляди щодо моделей публічного управління сферою туризму, можна зазначити, що особливості моделювання в країнах відбуваються на основі визначення пріоритетності туризму для економіки країни із застосуванням жорсткого авторитарного управління всіма напрямками туристичної політики держави через міністерство туризму (перша модель); через інституалізацію сфери туризму і діяльності комбінованого міністерства туризму та суміжних сфер матеріального чи нематеріального виробництва (друга модель); із використанням ліберальних засобів регулювання та координації через діяльність національної туристичної адміністрації при багатогалузевому міністерстві або уряді країни (третя модель); із невтручанням держави в розвиток туризму, окрім ринкового саморегулювання (четверта модель). Кожна наступна модель демонструє зменшення впливу держави на туризм аж до повного нівелювання.

Щодо впровадження запропонованих моделей в систему публічного управління сферою туризму в Україні, важливо розглянути запропоновану А. Гаврилюк періодизацію інституціональних аспектів їх використання в країні. Автор вказує на застосування у різні періоди розвитку туристичної галузі країни трьох із моделей: найбільш затребуваною була третя модель та здійснювалась спроба застосувати другу модель. На окремих етапах вітчизняного державотворення туризм не перебував в центрі уваги національного розвитку країни і не мав відповідної організаційної структури (четверта модель). Проте жодного разу не відповідав стратегічним цілям розвитку країни; не був реально пріоритетною сферою, як записано в чинному вітчизняному законодавстві [5].

Для ефективного впровадження розглянутих моделей необхідно щоб процес вироблення державної політики у туристичній сфері співпадав з певними векторами розвитку країни, відображав суспільні потреби і запити, був соціально орієнтованою та мав конкретні цілі. Важливим є також врахування пріоритетів у розвитку внутрішнього та зовнішнього туризму, залучення

громадськості до проектів просування території, надання податкових пільг та преференцій для представників туристичного бізнесу, активне публічно-приватне партнерство тощо.

Висновки

Отже, вибір моделі публічного управління туристичною сферою та ефективність її впровадження в Україні залежить від значення туризму для економіки країни, історичного та національного контенту. Водночас, виходячи з міжнародного досвіду, важливим є те, що держава активізує систему взаємовідносин між різними соціальними групами і індивідами, які спрямовані на вироблення цілей та відповідних державно-управлінських рішень і дій. З огляду на це, обов'язковим є процес розробки відповідного інструментарію із застосуванням форм, методів, принципів, механізмів впливу органів влади на сферу туризму задля її розвитку. Вивчення міжнародного досвіду і його впровадження впливає на розробку та реалізацію державної політики в сфері туризму на засадах інноваційності та співпраці влади з громадськістю. Представлені наукові розвідки складають основу для проведення подальших науково-практичних досліджень в сфері туризму із застосуванням міжнародного досвіду та вироблення механізмів публічного управління.

Література.

1. Алексеева Ю. В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Одеса, 2005. 20 с.
2. Бабаріцька В. К., Малиновська О. Ю. Менеджмент туризму. Туроперейтинг. Понятійно-термінологічні основи, сервісне забезпечення турпродукту. Київ: Альтапрес, 2004. 228 с. URL: <https://tourism-ok.com/pbooks/book32/ua/chapter-1608/> (дата звернення: 05.08.2019).
3. Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіт. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.
4. Воронкова В. Г. Розвиток туризму як соціального і культурного явища в умовах глобалізації та крос-культурної комунікації. *Наукові записки Київського університету туризму, економіки і права. Серія: філософські науки*. 2010. Вип. 8. С. 23–35.
5. Гаврилюк А. М. Соціогуманітарні засади формування та реалізації державної політики у сфері туризму в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : Київ, 2019. 40 с.
6. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. №168-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>
7. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>.
8. Ткаченко Т. І. Сталый розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу. Київ: КНТЕУ, 2009. 462 с.
9. Федорченко В. К., Пазенок В. С., Кручек О. А. Туризмологія: концептуальні засади теорії туризму. Київ: ВЦ «Академія», 2013. 368 с.

References.

1. Alekseeva, J. V. (2005). «State regulation of the development of the tourist industry of Ukraine in the context of the experience of France», Ph. D. Thesis for candidate degree in public administration. Odessa 2005. 20. [in Ukrainian].
2. Babarytska, V. K., Malynovska, O. Yu. (2004). *Menedzhment turizmu. Turoperejtynh. Poniatijno-terminologichni osnovy, servisne zabezpechennia turproduktu* [Tourism management. Touring. Conceptual and terminological bases, service of the tourist product]. Kyiv: Altpres. 228 p. URL: <https://tourism-book.com/pbooks/book-32/ua/chapter-1608/> [in Ukrainian].
3. Balabanov, H. V., Saichuk, V. S. (2017). *Dynamika i struktura naukovooho poshuku v haluzi turizmu i rekratsii v Ukraini: analitychna dopovid*. [Dynamics and Structure of Scientific Search in Tourism and Recreation in Ukraine: an analytical report]. Kyiv: NAU. 100 p. [in Ukrainian].
4. Voronkova, V. H. (2010). Development of tourism as a social and cultural phenomenon in the context of globalization and cross-cultural communication. *Naukovi zapysky Kyivskoho universytetu turizmu, ekonomiky i prava. Seriya: filosofski nauky*. Is. 8. P. 23–35 [in Ukrainian].
5. Havrylyuk A. M. (2019) *Sotsiohumanitarni zasady formuvannya ta realizatsiyi derzhavnoyi polityky u sferi turizmu v Ukraini*. [Socio-humanitarian bases of formation and realization of the state policy in the sphere of tourism in Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
6. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). The order «On Approval of the Strategy for the Development of Tourism and Resorts for the period up to 2026. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995). The Law of Ukraine «On tourism». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 10 August 2019).
8. Tkachenko, T. I. (2009). *Stalij rozvytok turizmu: teoriia, metodolohiia, realii biznesu* [Sustainable Tourism Development: Theory, Methodology, Business Realities]. Kyiv, KNTEU [in Ukrainian].
9. Fedorchenko, V. K., Pazenok, V. S., Kruchek, O. A. and other (2013). *Turyzmolohiia: kontseptualni zasady teorii turizmu* [Turismology: the conceptual foundations of the theory of tourism]. Kyiv: Akademia [in Ukrainian].

Іван Лопатченко*аспірант кафедри політології та філософії**ХРІДУ НАДУ при Президентіві України**ORCID ID: 0000-0003-2777-7189*

СУТНІСТЬ ТА МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІА КОМУНІКАТИВНОЇ СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто сутність та можливості застосування медіа комунікативної складової державної інформаційної політики України як одного з елементів державної політики. Проаналізовано основні законодавчі напрями діяльності держави в інформаційній сфері. З'ясовано важливість впливу засобів масової інформації та засобів масової комунікації на державну інформаційну політику в умовах демократизації публічного управління. Визначено, що під впливом сучасних ЗМІ технологія публічного управління змінює свій характер: державний примус трансформується у форму експертного управління суспільством, з іншого — перетворюється на різновид епізодичної комунікації, заснованої на політичному виборі індивіда. Встановлено основні елементи комунікації, а також значний потенціал використання новітніх інструментів медіа комунікативної складової державної інформаційної політики у розрізі демократизації публічного управління.

Ключові слова: *публічне управління; комунікація; медіа; інформація; функція; держава.*

Ivan Lopatchenko*PhD student of the Department of Political Science and Philosophy,**KRIPA NAPA under the President of Ukraine**ORCID ID: 0000-0003-2777-7189*

THE ESSENCE AND POSSIBILITIES OF USING THE MEDIA COMMUNICATIVE COMPONENT STATE INFORMATION POLICY IN THE CONTEXT OF DEMOCRATIZATION PUBLIC ADMINISTRATION

The hybrid and informational influences that have been directed at our country in the last few years have made the state information policy one of the most important in the interaction between the state and the public, as well as in counteracting external negative actions. Prohibitions of social networks that shape anti-Ukrainian sentiment, incitement to hostility in the media and other information factors have led to a gradual understanding of the importance of effective use of the media communicative component of state information policy in democratization of public administration.

Recent research and publications analysis. *Research of theoretical bases and practical directions of realization of the state information policy is based on works of such scientists: Soloviyov S. H., Hrytsyak N. V., Semenchenko A. I., Lytvynova L. V., Dreshpak V. M., Pocheptsov H. H., Pavlyuk O. H., Vlasenko R. V.*

The paper objective. *The main task of this article is to substantiate the need to study the nature and possibilities of using the media communicative component of state information policy in the context of democratization of public administration.*

The main paper body. *The essence and possibilities of application of the media communicative component of the state information policy of Ukraine as one of the elements of the state policy are considered. The main legislative directions of the state activity in the information sphere are analyzed. The importance of the influence of mass media and mass media on the state information policy has been clarified. Obviously, the object of the media communicative function of the state is not the entire amount of information in its spatio-temporal and value dimension, but only the part of information that can influence the development of an individual, society as a whole or certain social group in particular. It is determined that under the influence of modern media the technology of public administration changes its character: state coercion, transformed into a form of expert management of society, on the other — turns into a kind of episodic communication based on political choice of the individual. The development of the structure of Ukrainian society and information and communication technologies has led to the diversification of technological tools for information exchange, which, in turn, has become the basis for multifaceted content of media communications. On the one hand, for such factors, this system helps to strengthen information links in society and is an important factor in stimulating information exchanges between different social groups, government, political, economic, scientific, public and other actors. On the other hand, the strengthening of information ties, the growth of information exchanges on the basis of information and communication technologies made it possible to use these assets for information influences, manipulations, and the dissemination of negative information. The main elements of communication have been identified, as well as the significant potential of using the latest tools of the media communicative component of the state information policy in terms of democratization of public administration.*

Conclusions and prospects for further research. *We have established that the state information policy is nothing but a media communicative function of the state, the essence of which is to obtain, use, disseminate and store information, ensure openness and transparency of government and ensure the right of everyone to access information. That is why the application of the media communicative component of the state information policy has great potential for the formation of quality information space and the development of a new paradigm of modern public administration, although it requires a more thorough theoretical understanding and further scientific analysis.*

Key words: *public administration; communication; media; information; function; state.*

© Лопатченко І. М., 2021.

Постановка проблеми

Тривала суспільно-політична та соціально-економічна нестабільність в нашій державі висуває на перший план важливість сталого інформаційного стану в країні, який має певним чином стабілізувати загальні настрої суспільства. Гібридні та інформаційні впливи, які направлені останні декілька років на нашу країну вивели державну інформаційну політику в одну з надважливих у взаємодії держави та громадськості, а також у протидії зовнішнім негативним діям. Заборони соціальних мереж, які формують антиукраїнські настрої, розпалювання ворожнечі у ЗМІ та інші інформаційні фактори призвели до поступового розуміння важливості ефективного застосування медіа комунікативної складової державної інформаційної політики в умовах демократизації публічного управління й саме ця складова повинна стати певним стабілізуючим чинником у суспільстві. Все вищезазначене створює необхідність наукового вивчення та практичного використання цієї складової в діяльності публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження теоретичних основ та практичних напрямків реалізації державної інформаційної політики базується на працях таких вчених: С. Г. Соловйов, О. Є. Бухтатий, Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко, І. Б. Жилияєв, Т. А. Гузенко, Л. В. Литвинова, В. М. Дрешпак, Г. Г. Почепцов, О. Г. Павлюк, В. І. Гурковський, О. В. Радченко, Р. В. Власенко та ін. [1; 2; 5; 6].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Використання медіа комунікативної складової державної інформаційної політики в умовах демократизації публічного управління знаходиться на етапі розвитку та становлення. Проте сутність та можливості застосування даної складової ще залишається недостатньо вивченим та потребує подальшої теоретичної та практичної деталізації.

Мета

Основною метою даної статті є обґрунтування необхідності дослідження сутності та можливостей застосування медіа комунікативної складової державної інформаційної політики в умовах демократизації публічного управління.

Виклад основного матеріалу

Головною метою будь-якої державної інформаційної політики (прихованої чи відкритої, коротко- чи довгострокової) є управління процесами створення, збирання, зберігання та розповсюдження інформації в усіх сферах суспільного життя, іншими словами – здійснення впливу на свідомість громадян, фокусування інформаційного потоку на формуванні симулякрів, наближення до ідеалізації політичних персон та їхніх дій, а також прищеплення відповідних політичних, культурних та ідеологічних норм. Державна інформаційна політика, з одного боку, є складовою державної політики. З іншого боку, інформаційна політика є у значній мірі самостійною політикою [2].

В українському законодавчому полі – зокрема у Законі України «Про інформацію» закріплені вимоги до сукупності основних напрямів діяльності держави в інформаційній сфері щодо [7]:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки, сприяння міжнародній співпраці та входженню України до світового інформаційного простору.

Це дає можливість стверджувати, що державна інформаційна політика є нічим іншим як медіа комунікативною функцією держави, суть якої полягає в одержанні, використанні, поширенні і зберіганні інформації, забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень і забезпечення права кожного на доступ до інформації.

У сучасних умовах суть цієї функції полягає не тільки в забезпеченні розповсюдження державою інформації. Ключовою метою є формування позитивної громадської думки щодо державної політики в різних сферах суспільного життя, отримання вотуму довіри від громадян, соціальних інститутів і суспільства в цілому. Тому медіа комунікативна спрямованість діяльності держави має безперервний та, по суті, нескінченний характер. Ця функція відіграє не менш важливу роль, ніж економічна функція або функція оборони, що, у свою чергу, потребує до себе постійної уваги. Тому медіа комунікативна складова знаходиться у стані постійного розвитку, удосконалення та прогресивного або ж навпаки регресивного розвитку [2].

Очевидно, що об'єктом медіа комунікативної функції держави є не весь обсяг інформації в її просторово-часовому та ціннісному вимірі, а виключно та частка інформації, яка здатна здійснювати вплив на розвиток окремого індивіда, суспільства в цілому або ж певних соціальних груп зокрема.

Цю інформацію ми сьогодні сприймаємо як суспільно значущу. Очевидно, що здійснити вплив на формування в більшості членів соціуму певного відношення до якоїсь політичної, соціальної, культурної або іншої проблеми вона може лише за умови позитивного сприйняття якоюсь мінімально необхідною кількістю його членів. Суспільно значуща інформація, поширюючись каналами між особового спілкування та декодуючись під час цих процесів, набуває статусу масової інформації. Зрозуміло, що ефективність її розповсюдження залежить від того, яка кількість членів суспільства залучиться до процесу комунікації. Найефективніше це здійснювати за допомогою спеціального інструментарію — засобів масової інформації та засобів масової комунікації, які, трансформуючи інформацію у повідомлення зрозумілі і сприйнятливі для певної цільової аудиторії, надають їй змістовних кордонів, формують громадську думку, здатну укріпити мури державної влади, або ж навпаки — зруйнувати їх ущент [2].

Сьогодні очевидним є те, що можливість доступу до індивіда інформації та гарантування права на її

поширення серед інших членів суспільства є одним із найважливіших суспільних цінностей, а здатність трансформувати кількість інформації в якість знань вирізняє особливий критерій суспільного стану – «медіа-еліту», тоді як основна маса населення перетворюється на пасивних споживачів інформації – «медіатаріат». І якщо в минулому сторіччі боротьба між капіталістами і пролетаріатом (від лат. *proletarius*) характеризувала індустріальну систему суспільних відносин, то в інформаційному суспільстві ці протистояння відбуваються між індивідами, здатними плідно використовувати отриману інформацію, і медіатаріатом [2].

Для будь-якого сучасного суспільства, яке знаходиться в умовах кардинальних змін засобів виробництва, світогляду людей, міждержавних, культурних і суспільних відносин визначальним чинником стає саме рівень можливості доступу до глобального інформаційного простору, який все більше впливає на економіку, політику та національну безпеку. Невідворотність процесу глобалізації, що супроводжує цей етап, докорінно змінює не лише традиційні суспільні устрої, а й знищує міждержавні кордони, нівелює основні функції держави щодо контролю за інформацією та засобами її масового поширення. Термін «інформаційна територія держави» – це досить умовний термін, тому що на сучасному етапі розвитку держава не в силах остаточно перекрити канали трансляції відеопродукції з інших країн, зокрема інформації що передається через численні штучні супутники Землі. Сучасна держава, за посередництвом регулюючих органів, може лише контролювати наземну ефірну та кабельну трансляцію на своїй території [1].

Надзвичайно важливою є інша функція засобів масової інформації – комунікативна, яка забезпечує такі зворотні зв'язки:

- по-перше, між аудиторією, на яку розраховане повідомлення;
- по-друге, між аудиторією та засобами масової інформації, а також між аудиторією та органами державної влади;
- по-третє, між органами державної влади та засобами масової інформації [2].

Саме встановлення зворотного зв'язку між органами державної влади та мас-медіа впливає на якість передачі інформації аудиторії, адже точні уявлення органу управління про об'єкт управління, причому не лише принципове, «взагалі і в цілому», але і деталізоване, оперативне, пов'язане з конкретною ситуацією, є невід'ємним елементом і умовою ефективного управління. Ця система фіксує досягнутий рівень єдності суспільства (соціумів, груп) та суб'єктів владних повноважень, а також ступеня довіри населення до засобів масової інформації. Жодною політичною партією, релігією, громадською організацією чи мультинаціональною корпорацією досі не винайдено більш потужного об'єднуючого ресурсу, ніж мас-медіа. Під впливом сучасних ЗМІ технологія публічного управління змінює свій характер: державний примус, що, з одного боку, трансформується у форму експертного управління суспільством, з іншого – перетворюється на різновид епізодичної комунікації, заснованої на політичному виборі індивіда.

Розвиток структури українського суспільства та інформаційно-комунікаційних технологій зумовив урі-

номанітнення технологічних інструментів для інформаційних обмінів, що, у свою чергу, стало основою для багатоглядного змістового наповнення медіа комунікації. З одного боку, за таких чинників ця система сприяє зміцненню інформаційних зв'язків у суспільстві і є важливим фактором для стимулювання інформаційних обмінів між різними соціальними групами людей, державними, політичними, економічними, науковими, громадсько-суспільними та іншими суб'єктами суспільної діяльності. З іншого – зміцнення інформаційних зв'язків, зростання рівня інформаційних обмінів на основі інформаційно-комунікаційних технологій дало змогу використовувати ці надбання для інформаційних впливів, маніпулювань, поширення негативної інформації про діяльність конкуруючих суб'єктів, із метою інформаційного збурення в суспільстві [2].

У зв'язку з цим сформувався відповідний суспільний запит, що зумовив розвиток таких напрямів медіа комунікативної діяльності, як інформаційна аналітика, медіа-аналітика в роботі сучасних інформаційних центрів, аналітичний аналіз соціальних мереж. У свою чергу, це дало поштовх для дослідницької роботи в цьому напрямі, усвідомлення необхідності підвищення відповідних якісних параметрів, потрібних для розуміння сучасних методологічних, організаційних засад та програмно-технологічних засобів забезпечення результативності медіа комунікативної складової державної інформаційно політики, пов'язаної з дослідженням інформаційних процесів, обробкою, аналізом, узагальненням інформації, що функціонує в соціальних інформаційних комунікаціях та відображає результат щодо суспільної діяльності окремих державних, політичних, економічних, наукових, громадсько-суспільних та інших суб'єктів [5].

Стратегічно сформувати ефективну медіа комунікативну складову державної інформаційної політики можна визначивши, в першу чергу, об'єктивні цілі комунікації, виявлення цільової аудиторії, узгодження ключових повідомлень, обравши дієвий спосіб та форми подання інформації, а також механізмів зворотного зв'язку. В свою чергу, цілі комунікації – це надання інформації, підвищення поінформованості, заохочення до дій, досягнення консенсусу, зміна поведінки, заохочення участі громад, врегулювання конфліктів. Серед основних інструментів комунікації, виділяють наступні: комунікативні заходи, інформаційні бюлетені, медіа, у тому числі прес-конференції, передачі на телебаченні та радіо, офіційні веб-сайти, громадські слухання, соціальний моніторинг, робота консультативно-дорадчих органів, створення робочих та експертних груп, консультаційних порталів, інших платформ, а також новітні соціальні засоби комунікації, наприклад, YouTube, Facebook, Twitter, Instagram, яким, на нашу особисту думку, потрібно приділити особливу увагу при застосуванні медіа комунікативної складової державної інформаційної політики [3].

На початку 2018 року КМІС провело опитування, яке продемонструвало, що дві третини (67 %) дорослого населення України користувалися інтернетом. Частка користувачів серед людей 18–45 років в Україні сягнула 94 %. Як зазначають соціологи, кількість користувачів інтернету продовжує зростати більшими темпами, ніж це прогнозувалося. Таким швидким темпам розвитку сприяє введення в дію у 2015 році

мобільних мереж доступу до інтернету у форматі 3G та введення в дію в 2018 році мереж у форматі 4G, що дозволило охопити маленькі містечка, селища міського типу та навіть невеликі села [3].

Таке всеохоплююче проникнення Інтернету в сучасне життя створило величезний потенціал соціальних мереж. Вважаємо, що їх принагідно використовувати, як дієвий новітній інструмент при застосуванні медіа комунікативної складової державної інформаційної політики. Так, дослідження компанії «Gemius. Україна» демонструє, що зараз є зареєстрованими більше ніж 40 млн. акаунтів у соціальних мережах, ця цифра порівняна з кількістю населення України. Важливість використання соціальних мереж засвідчує те, що серед державних інституцій майже всі мають акаунти, сторінки та групи в найбільш використовуваних сайтах, таких, як YouTube, Facebook, Twitter, Instagram. Маючи велику кількість читачів та підписників, матеріали та публікації, які розміщуються у соціальних мережах державних інституцій отримують значне охоплення та розповсюдження. Важливо зазначити, що створення такого виду інформаційного контенту не потребує великих матеріальних вкладень, проте має дієвий вплив на свідомість громадськості та безпосередньо на державну інформаційну політику [4].

Так, наприклад, кількість підписників на сторінку діючого Президента України у Facebook складає 1 млн. 200 тис. користувачів, ще більшу аудиторію він має у мережі Instagram – 9,3 млн підписників. Завдяки прямій комунікації з користувачами прес-служба керівника держави розміщує важливі повідомлення, відео матеріали, новини, щодо внутрішніх та закордонних зустрічей та багато іншого. Також важливим є приклад сторінки у мережі Twitter 45-го Президента США Дональда Трампа, на яку підписано більше 83 млн. користувачів. Цю сторінку Трамп почав розвивати ще у 2009 році, перебуваючи у статусі бізнесмена й поступово перетворюючи її у серйозну комунікаційну силу, яка мала величезний вплив на його передвиборну компанію на пост голови держави й після обрання Трампа Президентом перетворилась на механізм прямої передачі важливої інформації не лише для своїх співгромадян, але й для усієї світової спільноти [8]. Вплив сторінки у мережі Twitter став настільки масштабним, що за заклики до протестів в процесі передачі влади від Трампа наступному Президенту США Джо Байдену компанія Twitter змушена була заблокувати акаунт уникаючи ризику подальшого заклику до супротиву.

Розгляд сутності та можливостей застосування медіа комунікативної складової державної інформаційної політики продемонстрував, що ця складова проходить етап становлення та розвитку. В сучасних умовах світового розвитку інститут інформації виступає інфраструктурним підґрунтям взаємодії держави та суспільства й носить пріоритетне значення. Застосування органами державної влади медіа комунікативної складової державної інформаційної політики дозволять Україні створити реальні умови для демократизації публічного управління та якнайшвидшої європейської інтеграції.

Отже, нами встановлено, що державна інформаційна політика є нічим іншим як медіа комунікативною функ-

цією держави, суть якої полягає в одержанні, використанні, поширенні і зберіганні інформації, забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень і забезпечення права кожного на доступ до інформації. Саме тому застосування медіа комунікативної складової державної інформаційної політики має неабиякий потенціал для формування якісного інформаційного простору та розвитку нової парадигми сучасного публічного управління, хоча й вимагає більш ґрунтовного теоретичного осмислення та подальшого наукового аналізу.

Література

1. Дрешпак В. М. Комунікативна діяльність державних службовців у світлі етичних принципів / Дрешпак Валерій Михайлович. *Публічне адміністрування: теорія та практика*: електрон. зб. наук. праць. 2009. Вип. 1(1). URL: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbornik/2009-01/DreshpakStat.pdf>
2. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / Соловйов С. Г., та ін. / заг. ред. Грицяк Н. В. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ: К. І. С., 2015. 320 с.
3. Карлов Т. В. Вдосконалення механізмів управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості в Україні: регіональний підхід. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. 2018. Вип. 3(38) . С. 69–74.
4. Лопатченко І. М. Сучасні медіа комунікативні технології профілактики соціального сирітства. *Публічне управління XXI ст. : форсайтинг успіху*: зб. тез XVI міжнар. наук. конгресу (Харків, 21 квіт. 2016 р.) Харків: Магістр, 2016. С. 443–446.
5. Павлюк О. Екологія інформаційного простору України: проблеми дослідження. *Сучасна українська держава: вектори розвитку та шляхи мобілізації ресурсів: матеріали* Всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 13 лют. 2016 р.) Одеса, 2016. С. 226–229 с.
6. Почепцов Г. Сучасні інформаційні війни. Київ, ВД «Києво-Могилянська академія». 2015. 497 с.
7. Про інформацію. Закон України від 02. 10. 1992 № 2657-XII (з усіма змінами та поправками). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20170101>.
8. Singer P. W., Brooking E. T. LikeWar. The Weaponization of Social Media. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. 416 p.

References.

1. Dreshpak V. M. Komunikatyvna diialnist derzhavnykh sluzhbovtziv u svitli etychnykh pryntsyviv / Dreshpak Valerii Mykhailovych. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*: elektron. zb. nauk. prats. 2009. Vyp. 1(1). URL: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbornik/2009-01/DreshpakStat.pdf>
2. Informatsiina skladova derzhavnoi polityky ta upravlinnia : monohrafiia / Soloviov S. H. , ta in. / zah. red. Hrytsiak N. V. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukraini, Kaf. inform. polityky ta elektron. uriaduvannia. Kyiv: K. I. S., 2015. 320 s.
3. Karlov T. V. Vdoskonalennia mekhanizmv upravlinnia konfliktamy u vzaiemodii orhaniv vlady ta hromadskosti v Ukraini: rehionalnyi pidkhid. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*: zb. nauk. prats. 2018. Vyp. 3(38) . S. 69–74.

4. Lopatchenko I. M. (Kharkiv, 21 kvit. 2016 r.) – Suchasni media komunikativni tekhnolohii profilaktyky sotsialnoho syritstva. Publichne upravlinnia KhKhI st. : forsaitynh uspikhu: zb. tez KhVI mizhnar. nauk. konhresu Kharkiv: Mahistr, 2016. S. 443–446.

5. Pavliuk O. Odesa, 13 liut. 2016 r.) – Ekolohiia informatsiinoho prostoru Ukrainy: problemy doslidzhennia. Suchasna ukrainska derzhava: kektory rozvytku ta shliakhy mobilizatsii resursiv: materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. (Odesa, 2016. C. 226–229 s.

6. Pocheptsov H. Suchasni informatsiini viiny. Kyiv, VD «Kyievo-Mohylianska akademiia». 2015. 497 s.

7. Pro informatsiiu. Zakon Ukrainy vid 02. 10. 1992 № 2657-KhII (z usima zminamy ta popravkamy). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20170101>.

8. Singer P. W., Brooking E. T. LikeWar. The Weaponization of Social Media. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. 416 p.

Світлана Осадчук

доцент кафедри економічної та фінансової політики

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

ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

У статті розглянуто питання, пов'язані з місцевим економічним розвитком. Проаналізовано підходи до визначення поняття «місцевий економічний розвиток». Розглянуто інституційне забезпечення місцевого економічного розвитку. Проаналізовано практичне застосування інструментів місцевого економічного розвитку. Надано пропозиції щодо вдосконалення інструментів місцевого економічного розвитку територій.

Ключові слова: місцевий розвиток; територіальні громади; економічний потенціал; стратегічне планування; місцеві органи влади; зацікавлені сторони; спроможність громад; планування; співробітництво.

Svitlana Osadchuk

Associate Professor of Economic and Financial Policy Department

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

IMPROVEMENT OF INSTRUMENTS OF LOCAL AREAS ECONOMIC DEVELOPMENT

This article addresses the issues of local economic development. One of the main vectors of strategic community development is local economic development. The task of ensuring dynamic local growth and development is one of the main priorities of local authorities. Local economic development is defined as the joint activity of government, business and the community directed towards building the economic potential of the populated areas in order to improve the economic situation and the quality of life. One of the important components of local economic development is its institutional support. The key players in this process are local government, the private sector (business) and the public. The success of local economic development activity depends on its effective implementation by means of community involvement and partnership between government, entrepreneurs, non-profit organizations and the population.

The instruments of local areas economic development are the following ones:

- support of the development of an existing local business and the creation of new businesses;
- attraction of investments and business for the development of local areas;
- development of local development institutions.

The successful implementation of local development policy also depends on the local authorities' powers, as well as on the effective functioning of the system of balance and distribution of powers between state and regional and local (self-governmental) levels of government. The community's resource potential is characterized by available resources, primarily territorial (spatial), land and financial resources.

The mechanism of local development is the cooperation between territorial communities (inter-municipal cooperation) aimed at ensuring their development through pooling of resources. Public-private partnership is another important tool for local economic development of territorial communities.

The promotion of territories is an important task which includes a set of measures providing for the improvement of the awareness of the territory at national and international levels, as well as the increase of its competitiveness.

Propositions for the creation of infrastructure for starting and developing business activities; creation of financial support system for business; forming a mechanism of dialogue between the authorities and business; establishing interregional and intersectional cooperation; conclusion of cooperation agreements which should promote the local economic development of the territories.

Key words: local development; territorial communities; economic potential; strategic planning; local authorities; stakeholders; capacity of communities; cooperation.

Постановка проблеми

Економічним «локомотивом» стратегії розвитку територіальних громад є місцевий економічний розвиток, який є складовою місцевого розвитку і повинен бути спрямований на підвищення рівня життя місцевої спільноти. Завдання щодо забезпечення динамічного місцевого зростання та розвитку є одним з головних пріоритетів діяльності органів місцевої влади. Для досягнення поставлених цілей необхідно володіти певною системою знань щодо інструментів місцевого економічного розвитку та вміти застосовувати їх на практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання місцевого економічного розвитку розглядалися у працях науковців Г. В. Васильченко, Н. В. Васильєвої, П. В. Ворони, В. В. Кругового, Л. Л. Оленковської. Зазначені дослідження стосувались різних аспектів місцевого економічного розвитку: механізмів фінансування, розвитку об'єднаних громад, дослідженню досвіду зарубіжних країн. Проте, ще багато аспектів даного питання залишаються недостатньо дослідженими.

© Осадчук С. В., 2021.

Мета

Метою статті є аналіз інструментів місцевого економічного розвитку територій.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Питання комплексного застосування інструментів місцевого економічного розвитку залишаються недостатньо дослідженими, що потребує їх розгляду та аналізу.

Виклад основного матеріалу

Одним з головних напрямів стратегічного розвитку громад є місцевий економічний розвиток. В українському законодавстві поняття «місцевий розвиток» чи «місцевий економічний розвиток» практично не зустрічається.

Існує декілька підходів до визначення поняття «місцевий економічний розвиток». Місцевий економічний розвиток – це процес, основним завданням якого є максимальне використання людських і природних ресурсів місцевої для створення потрібної кількості робочих місць та забезпечення належного рівня добробуту в цій місцевості [1, с. 72].

Світова практика розглядає місцевий економічний розвиток як комплекс інтегрованих заходів, спрямованих на створення чи вдосконалення системи соціально-економічних зв'язків задля забезпечення сталого розвитку економіки певної території [2, с. 6]. Місцевий економічний розвиток, таким чином, відбувається в громадах, які постійно поліпшують свій інвестиційний клімат і середовище сприяння бізнесу з метою підвищення своєї конкурентоспроможності, збереження робочих місць і збільшення доходів.

Процес, у якому «місцева» влада або певний орган влади, установа чи організація від імені місцевої влади бере на себе завдання поліпшення спроможності громади (здебільшого поселення, селища, містечка чи міста) забезпечувати економічний прогрес і в кількісний, і в якісний спосіб. Місцевий економічний розвиток означає процес, у якому місцеві органи влади беруть на себе зобов'язання поліпшити економічний добробут та якість життя» Еволюція місцевого економічного розвитку в Канаді – огляд концепцій, методів і передового досвіду [3].

Вищенаведене свідчить, що не існує єдиного загальноприйнятого визначення місцевого економічного розвитку. Місцевий економічний розвиток визначають і по-різному реалізують залежно від обставин, у яких його запроваджують. Вищезазначені поняття об'єднують, що місцевий економічний розвиток – це спільна діяльність влади, бізнесу та громади, метою якої є формування економічного потенціалу населеної місцевості для покращення економічного майбутнього і підвищення якості життя населення; процес, у якому державні та місцеві органи влади, бізнес і громадські організації працюють разом задля створення кращих умов для економічного зростання.

Місцевий економічний розвиток є стратегічно спланованим процесом, що передбачає комплекс заходів у різних секторах, спрямованих на побудову тісних взаємозв'язків, які розширюють спектр і збільшують глибину місцевого економічного розвитку. Місцевий економічний розвиток є складником місцевого розвитку і повинен бути скерованим на підвищення добробуту та якості життя всіх членів місцевої спільноти. Місцевий

економічний розвиток передбачає об'єднання зусиль усієї громади та її ресурсів для збільшення можливостей і забезпечення процвітання.

До стратегічних інструментів місцевого економічного розвитку віднесено стратегічне планування і маркетинг території.

Стратегічне планування є впорядкованою діяльністю, у результаті якої приймаються фундаментальні рішення та проводяться заходи, що формують уявлення про специфіку окремої громади та особливості її діяльності. Стратегічне планування допомагає усвідомити та сформулювати мету і завдання місцевого економічного розвитку; визначити фінансові, людські ресурси для досягнення поставлених цілей.

Важливою складовою місцевого економічного розвитку є його інституційне забезпечення. Зацікавленими сторонами в даному процесі є: місцева влада, приватний сектор(бізнес) та громадськість. Суб'єктом діяльності з місцевого розвитку є місцева громада: населення території або декілька місцевих громад, об'єднаних єдиними цілями. Успішність реалізації політики місцевого розвитку суттєво залежить від рівня наявних повноважень місцевих органів влади, а також системи балансу і розподілу повноважень між державним, та місцевим рівнями влади. Діяльність з місцевого економічного розвитку є найбільш успішною тоді, коли вона проваджується через залучення громади, партнерство органів влади, підприємців, неприбуткових організацій та населення.

Основою розвитку територіальної громади є економіка, адже розвиток без економіки неможливий. Створенням додаткової вартості займається саме бізнес. Чим кращі умови для розвитку бізнесу, тим кращими є умови для місцевого розвитку громади. Місцева влада та громадські організації створюють умови для розвитку бізнесу. Розвинена інфраструктура є головним елементом конкурентоспроможності громади. Якісні послуги, що надаються місцевою владою громаді та бізнесу, є головним елементом конкурентних переваг. Ефективне управління на місцевому рівні передбачає співпрацю зацікавлених сторін та тристороннє партнерство.

Щоб бути дієвим, місцевий економічний розвиток не повинен обмежуватися якимось одним виміром. Ініціативи з місцевого економічного розвитку повинні бути цілеспрямованими, багатоплановими і бути спрямованими на вирішення широкого кола питань, пов'язаних із забезпеченням всебічного розвитку громади. Місцевий розвиток має бути спрямований на досягнення стратегічних цілей, але водночас він повинен демонструвати певний позитивний ефект у короткостроковому періоді. Місцевий розвиток має бути процесом випереджувального характеру, гнучким та адаптивним. Успіх часто визначається тим, наскільки громади можуть скористатись обставинами, що змінюються, передбачити їх та використати на користь. Одним із основних завдань громади в галузі місцевого розвитку є необхідність стати привабливими для розвитку високопродуктивних ресурсів, для залучення інвестора, і не просто будь-якого інвестора, а стратегічного інвестора, який забезпечить зростання конкурентоспроможності території, принесе на територію високу додану вартість, інноваційний тип менеджменту.

Планування місцевого економічного розвитку в Україні, так як і в розвинених країнах, має стати прямою компетенцією територіальних громад. Досвід показує, що успішними стають ті громади, які вдало розвивають власну внутрішню спроможність – поліпшують ті внутрішні умови та створюють ті фактори конкурентних переваг, які допомагають залучати більш продуктивні інвестиції, розвивати бізнес, зберігають існуючі підприємства та підтримують створення нових робочих місць.

Спроможність громад є основою економічного розвитку і пов'язана з їх конкурентоспроможністю. Інструменти місцевого економічного розвитку передбачають наступні напрямки.

1. Підтримка розвитку існуючого та створення нового місцевого бізнесу: навчання, тренінги, консультації, інформація, супровід, пільгові та цільові кредити, спрощені умови отримання дозволів, доступ до оренди на початок діяльності, стимули, прозорий доступ до бізнес-орієнтованої інформації, кластери. Програми збереження та розширення бізнесу спрямовані на сприяння місцевому економічному розвитку через побудову зв'язків між місцевою владою та місцевими компаніями з тим, щоб: допомогти місцевим підприємствам зростати й ставати більш конкурентоспроможними; та допомогти місцевим підприємствам, які перебувають у зоні ризику, подолати складнощі. Програма збереження та розширення бізнесу полягає в: створенні нових робочих місць, підвищенні доходів і надходжень від податків внаслідок підтримки зростання підприємства.

2. Залучення бізнесу та інвестицій на територію передбачає: алгоритм процедури відкриття нового підприємства, дорожню карту інвестора, створення інвестиційних продуктів, дизайн території, підготовка промислових майданчиків, створення індустріальних парків, маркетинг залучення інвестицій на територію, розробка інвестиційних паспортів, промоція території, визначення конкурентних переваг, критерії для інвестора, пріоритети розвитку території. визначення секторальних можливостей для економічного розвитку (наприклад, туризм, лісове господарство); представлення інтересів місцевого бізнесу перед потенційними інвесторами; розвиток партнерських стосунків у межах територіальної громади для реалізації інвестиційних проектів; стимулювання до створення нових робочих місць.

У разі залучення бізнесу стратегічне рішення цільової компанії щодо розширення чи переміщення ґрунтується на врахуванні багатьох альтернативних змінних і потенційних місць. Наприклад, конкурентний доступ до певних ринків і сировини надзвичайно важливий чинник успішності бізнесу, так само як і наявність робочої сили та загальної інфраструктури. Рішення компаній ґрунтуються на якісній інформації, точних порівняннях і детальних оцінках – у результаті обирають місця, що дають компанії найкращі конкурентні переваги. Розташування ґрунтується на оцінці чинників вибору об'єкта. Кожна громада має різні переваги чи вади залежно від перспектив та оцінок підприємства, а не громади, тобто рішення про розташування об'єкта приймають на основі попиту, а не пропозиції. Належне збирання даних дає конкурентні переваги громаді, яка може, таким чином, точно розраховувати та поширювати дані, пов'язані з економікою, промисловістю та

робочою силою. Це, в свою чергу, потребує суттєвого досвіду в конкретній галузі. Не всі громади мають доступ до таких ресурсів.

3. Розвиток інституцій з місцевого розвитку: діяльність агенцій економічного розвитку чи агенцій місцевого та регіонального розвитку, центрів розвитку міст, бізнес-інкубаторів, бізнес-центрів, громадських організацій, асоціацій бізнесу, дозвільних центрів, центрів надання адміністративних послуг, торгово-промислових палат, інформаційно-консультативних центрів, агенцій з залучення інвестицій, фондів підтримки підприємництва.

Для розробки належної стратегії місцевого економічного розвитку та подальшої її ефективної реалізації важливо забезпечити достатню участь і залучення зацікавлених сторін. Залучення та встановлення співпраці між місцевою владою, бізнесом (приватний сектор) і неурядовими чи неприбутковими організаціями (громадянське суспільство) в громаді обов'язкове для процесу: кожна група зацікавлених сторін вносить у процес свої унікальні вміння та ресурси і, кожна з них відіграє свою роль у представленні найкращих інтересів усіх.

Зацікавленими сторонами є:

1) місцева влада: органи місцевого самоврядування, у т. ч. їх структурні підрозділи; обрані посадові особи місцевого самоврядування; агентства з економічного розвитку; наукові установи;

2) приватний сектор(бізнес): великі, середні та малі підприємства; забудовники в сфері нерухомості; банки; агентства з підтримки бізнесу;

3) громадянське суспільство: органи самоорганізації населення; асоціації, що представляють певні інтереси громади, асоціації, орієнтовані на певні питання місцевого економічного розвитку; професійні асоціації.

Ключовими суб'єктами, що визначають порядок денний місцевого економічного розвитку, особливо в країнах з перехідною економікою, найчастіше є підрозділи місцевої влади. Це зумовлено їх суттєвим впливом на масштаб і глибину діяльності з місцевого економічного розвитку: вони визначають напрям і перебіг будь-яких таких ініціатив за допомогою стратегій, які вони розробляють і реалізують – від стратегій фінансування та реалізації місцевого економічного розвитку до окремих правил і стимулів на підтримку пріоритетів розвитку певних територій, підприємств чи підприємців. Органи місцевої влади координують ресурси та організують їх використання.

Успішність реалізації політики місцевого розвитку суттєво залежить від рівня наявних повноважень місцевих органів влади, а також системи балансу і розподілу повноважень між державним, регіональним (обласним) та місцевим (органами місцевого самоврядування) рівнями влади. Приватний сектор відіграє важливу роль у діяльності з місцевого економічного розвитку, насамперед в частині використання ресурсів і ділового досвіду. Представники громадянського суспільства вносять свій вклад в частині напрацювань і досвіду, включаючи глибокі знання проблем та інтересів громади.

Ресурсний потенціал громади характеризується наявними ресурсами, основними з яких виступають територіальні (просторові), земельні та фінансові ресурси.

Так, генеральним планом населеного пункту визначаються принципи питання вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту. Планом зонування території визначаються умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Детальний план території розробляється для окремих районів, мікрорайонів, кварталів та районів реконструкції існуючої забудови населених пунктів.

Стратегія просторового розвитку передбачає інтегрований план територіального та візуального розвитку населеного пункту із врахуванням стратегічних інтересів розвитку території із залученням громади. Передбачає формування координаційних органів управління; проведення громадських слухань та обговорення; розробка та затвердження генеральних планів територій; дослідження думки, можливих просторових рішень; розробка детальних планів території та планів зонування території. Результатом є прийняття рішень щодо забудови із врахуванням інтересів ключових гравців території, запобігання незаконній забудові території.

З метою підвищення пізнаваності території застосовують такий інструмент, як промоція території, що передбачає комплекс заходів, завданням яких є покращення пізнаваності території на національному та міжнародному рівнях, а також підвищення її конкурентоспроможності, передбачає: визначення ключових конкурентних переваг території; створення бренду території; створення комунікаційної та маркетингової стратегії; розробка маркетингових та промоційних матеріалів; створення інституції, відповідальної за промоцію території. Метою є досягнення згоди між ключовими гравцями в регіоні та врахування думки громадськості про те, якою має бути довгострокова візія розвитку регіону. В основу бренду, як правило, лягає комплексна аргументована ціннісна пропозиція території для існуючого бізнесу, потенційних інвесторів та людського капіталу. В контексті даного питання важливими є якірні проекти – великі знакові проекти, що стають точками тяжіння території та є частиною її бренду, що передбачає визначення ключових конкурентних переваг території; розробка концепції проекту та плану його втілення. Результатом є запуск нових виробництв; створення нових робочих місць, підвищення іміджу території.

Для забезпечення потреб громад можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій.

До бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути віднесені цільові субвенції з державного бюджету, у т. ч. в рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), чи фінансування проектів ОТГ з Державного фонду регіонального розвитку.

Місцеві податки та збори є одним із дієвих механізмів формування ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування та джерелом соціального та економічного розвитку територій громад. Податковим кодексом України (ст. 10) встановлено перелік місцевих податків та зборів; сільські, селищні, міські ради

приймають рішення про встановлення на своїй території місцевих податків та зборів. Відповідно до Податкового кодексу до місцевих податків і зборів належать: податок на майно (складається із плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та транспортного податку); єдиний податок (для суб'єктів малого підприємництва); збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень ухвалюють рішення про встановлення місцевих податків і зборів. В 2018 р. надходження по місцевим податкам і зборам, за даними Міністерства фінансів України [4], склали 61,3 млрд. грн. в 2019 р. надходження по місцевим податкам склали 73,2 млрд. грн., що становить 27 % податкових надходжень місцевих бюджетів.

До фінансових ресурсів відносять також мікрокредитування – фінансовий механізм, за якого підприємці з певної території або галузі отримують невеликі позикові кошти на тривалий термін на поворотній основі. Має на меті покращення доступу до фінансування, зростання підприємницької ініціативи, збільшення податкових надходжень від бізнесу. Передбачає видачу позик підприємцям відповідно до пріоритетів, покращення доступу до фінансування. Місцеві органи влади можуть проводити конкурс інвестиційних проектів, що передбачає відшкодування частини відсоткової ставки за кредитами, взятими суб'єктами підприємницької діяльності, представниками малого бізнесу за рахунок бюджетних коштів. В рамках реалізації програм укладаються угоди про співробітництво з комерційними та державними банками.

Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво) є механізмом місцевого розвитку та його фінансування, який ґрунтується на співпраці між територіальними громадами, спрямоване на забезпечення їх розвитку завдяки об'єднанню ресурсів.

Важливим інструментом місцевого економічного розвитку територіальних громад є державно-приватне партнерство. Інноваційний процес розвитку територіальних громад передбачає впровадження передових форм, методів та технологій в процес життєдіяльності територіальних громад із метою покращення існування її членів, а інновації завжди потребують інвестицій. Ефективним інструментом досягнення цієї мети є державно-приватне партнерство, яке повинно залучати фінансові ресурси в розвиток місцевого господарства, забезпечуючи таким чином покращення стану об'єктів державної та комунальної власності [5].

Закон України трактує державно-приватне партнерство як співробітництво між державою, територіальними громадами в особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами, окрім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, передбаченому чинним законодавством [6].

Державно-приватне партнерство необхідно розглядати як дієвий інструмент механізму інноваційного розвитку територіальних громад, який забезпечує їх діяльність на більш якісному рівні. Інноваційність цього інструменту місцевого економічного розвитку

полягає у налагодженні результативної взаємодії між державою, територіальними громадами та приватним сектором у напрямі покращення співпраці наукового й бізнес-середовища, створення інноваційних продуктів, що відповідають сучасним вимогам внутрішнього й глобального ринків. Результатом взаємодії держави, територіальних громад та приватного сектора в контексті державно-приватного партнерства є підвищення якості функціонування конкретної економічної системи в окремих місцевостях держави [7, с. 179].

Державно-приватне партнерство є впливовим інноваційним інструментом забезпечення ефективного місцевого економічного розвитку і позитивно впливає на функціонування територіальних громад.

Висновки

Напрями вдосконалення інструментів місцевого економічного розвитку територій можуть передбачати: створення інфраструктури для започаткування та розвитку підприємницької діяльності в громадах; створення системи фінансової підтримки для бізнесу (наприклад, фонд фінансової підтримки для суб'єктів бізнесу); створення системи моніторингу громадської думки щодо проблем та перспектив в сфері економічного розвитку; формування механізму діалогу між владою та бізнесом, механізму реагування щодо вирішення проблем та врахування пропозицій бізнесу (наприклад, форуми підприємців); створення постійно-діючої системи бізнес-освіти (підвищення рівня бізнес-освіченості працездатного населення), популяризація бізнес-освіти для молоді; налагодження міжрегіонального співробітництва укладення угод про співпрацю щодо економічного розвитку з іншими територіальними громадами.

Література.

1. Блейклі Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку. Вид 2-е / Пер. з англ. Львів. 2002. 416 с/
2. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку: навч. посіб. Київ: Центр громадської експертизи, Проект «Місцевий економічний розвиток міст України», 2013. 176 с.
3. Еволюція місцевого економічного розвитку в Канаді – огляд концепцій, методів і передового досвіду. Lochaven Management Consultants Ltd., 2010.
4. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: [http:// www. minfin. gov. ua](http://www.minfin.gov.ua)
5. Сердюкова О. Державно-приватне партнерство як інструмент інноваційного розвитку територіальних громад. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 323–329.
6. Про державно-приватне партнерство: Закон України № 2404-VI від 01. 07. 2010 рURL: [https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/2404-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17)
7. Бліщук К. Інноваційні інструменти місцевого економічного розвитку. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 2 (59). Ч. 2. 177–188 с.

References.

1. Bleikli E. Dzh. Planuvannia mistsevoho ekonomichnoho rozvytku. Vyd 2-e / Per. z anhl. Lviv. 2002. 416 s/
2. Dzherela ta mekhanizmy finansuvannia mistsevoho ekonomichnoho rozvytku: navch. posib. Kyiv: Tsentr

hromadskoi ekspertyzy, Proekt «Mistsevyi ekonomichnyi rozvytok mist Ukrainy», 2013. 176 s.

3. Evoliutsiia mistsevoho ekonomichnoho rozvytku v Kanadi – ohliad kontseptsii, metodiv i peredovoho dosvidu. Lochaven Management Consultants Ltd., 2010.

4. Ofitsiinyi sait Ministerstva finansiv Ukrainy. URL: [http:// www. minfin. gov. ua](http://www.minfin.gov.ua)

5. Serdiukova O. Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak instrument innovatsiinoho rozvytku terytorialnykh hromad. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. 2012. Vyp. 32. S. 323–329.

6. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo: Zakon Ukrainy № 2404-VI vid 01. 07. 2010 rURL: [https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/2404-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17)

7. Blishchuk K. Innovatsiini instrumenty mistsevoho ekonomichnoho rozvytku. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. 2019. Vyp. 2 (59). Ch. 2. 177–188 s.

Марина Пасічник

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту

НАДУ при Президенті України

ORCID ID: 0000-0002-5152-829X

ПІДХОДИ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

Громадська думка виступає дзеркалом суспільно-політичних процесів, індикатором сприйняття громадськістю діяльності владних та політичних діячів. У статті проаналізовано процес цілеспрямованого формування громадської думки. Розглянуто нормативно-правове регулювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади України як форми участі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної політики. Процеси впливу на громадську думку з боку органів влади можуть містити у собі в прихованій або безпосередній формі можливості до маніпулювання масовою свідомістю. Вивчення маніпулятивних технологій з формування потрібної громадської думки дає можливість не тільки простежити технології впровадження до масової свідомості певних соціально-політичних уявлень, а й виробити механізми їх нейтралізації.

Ключові слова: громадська думка; органи влади; громадські слухання; взаємодія.

Maryna Pasichnyk

PhD student of the Parliamentarism and Political Management Chair,

NAPA under the President of Ukraine

ORCID ID: 0000-0002-5152-829X

APPROACHES AND LEGAL PRINCIPLES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC OPINION

Public opinion is a mirror of socio-political processes, an indicator of public perception of the activities of power and political figures. The article analyzes the process of purposeful formation of public opinion. Regulatory regulation of activity of public councils under the bodies of the executive power of Ukraine is considered as a form of participation of public associations in the formation and implementation of state policy. The processes of influencing public opinion on the part of the authorities can include in a hidden or direct form the possibility of manipulation of the mass consciousness. Studying manipulative technologies to form the desired public opinion makes it possible not only to trace the technologies of introducing into the mass consciousness of certain socio-political ideas, but also to work out the mechanisms of their neutralization.

Key words: public opinion; authorities; public hearings; interaction.

Постановка проблеми

В сучасних демократичних країнах одним із загальноновизнаних елементів демократії є функціонування суверенної громадської думки. Громадська думка як прояв масової політичної свідомості входить до структури політичної культури і, відповідно, з одного боку, вона зазнає впливів певного типу політичної культури, що існує в суспільстві, а з іншого – як елемент демократії може виступати доволі впливовим чинником у формуванні демократичної політичної культури.

У рамках європейської цивілізації поняття «громадська думка» містить в собі не одне, а два різних значення. По-перше, громадська думка це сукупне судження, яке розділяють різні соціальні спільноти з тих чи інших подій, явищ дійсності, а по-друге, це політичний інститут, котрий постійно та ефективно здійснює владу і являє собою один із визнаних і узаконених механізмів процесу прийняття рішень на всіх рівнях влади.

Актуальним стає вивчення правових засад формування громадської думки та її реалізація.

Громадська думка повинна обов'язково враховуватись і використовуватись владними структурами і

суб'єктами управління. Політична практика останніх 4 років наглядно показала, що використання громадської думки підсилює престиж органів політичного керівництва, лідерів політичних партій та громадських організацій. Ігнорування громадської думки підриває віру в наміри влади рахуватися з дійсними потребами різних соціальних верств і може ускладнювати взаємовідносини між населенням і владою. Це породжує соціальну напругу, конфлікти, призводить до стихійних масових рухів протесту, мітингів, маніфестацій з гаслами скасування існуючої влади, тобто майже усіма особливостями перехідної політичної культури (революція Гідності). Процеси впливу на громадську думку з боку органів влади можуть містити у собі в прихованій або безпосередній формі можливості до маніпулювання масовою свідомістю. Вивчення маніпулятивних технологій з формування потрібної громадської думки дає можливість не тільки простежити технології впровадження в масову свідомість певних соціально-політичних уявлень, а й виробити механізми їх нейтралізації. Остання надає можливість для формування у країні політичної культури демократичного типу і запобігає утворенню тоталітарної маніпулятивної демократії.

© Пасічник М. О., 2021.

Мета

Метою статті є аналіз основних правових засад цілеспрямованого формування та реалізації громадської думки в сучасному українському суспільстві, формування науково обґрунтованих пропозицій щодо їх вдосконалення, а також визначення основних стримуючих факторів ефективної комунікації між органами влади та громадськістю.

Розглянуто основні підходи впливу громадської думки на владу, а також її основні функції.

Демократичний устрій суспільства іманентно передбачає конституційно закріплені базові засади участі громадян у політичному житті. Серед основних форм такої діяльності традиційно виділяють: участь у виборах, референдумах та інших видах реалізації механізму прямої демократії; організаційну самодіяльність (участь в асоціаціях, громадських організаціях, політичних партіях тощо); участь у конвенційних та неконвенційних (несанкціонованих) протестних акціях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання залучення громадян до процесу державного управління активно вивчається у політичній науці на сучасному етапі. Серед зарубіжних дослідників цього напрямку варто виокремити наукові доробки Г.

Алмонда, Б. Барбера, С. Верби, Л. Даймонда, Дж. Ф. Ціммермана та ін. Проблема аналізу форм взаємодії громадян та органів влади останнім часом набула популярності й у колі українського експертного середовища.

Питання, чи повинні органи управління вести народ за собою, а чи навпаки – йти за народом, і в якій мірі рішення керівників повинні контролюватися громадськістю, досить не просте. Так, Х. Ортега Гассет вважав, що міцною буде лише та влада, котра спирається на підтримку громадської думки. «Так було завжди: і десять тисяч років тому, і в наші дні; причому це справедливо для всіх – як для англійців, так і для племені батонудів. У всі часи суспільством можна було правити тільки спираючись на громадську думку» [6, с. 154–155]. Американський мислитель С. Адамс присвятив себе справі організації мас для встановлення контролю над державною владою. Він категорично протестував проти думки «буцімто не слід брати до уваги судження людей з вулиці» [1, с. 38]. Послідовний демократ А. Лінкольн вважав, що всьому, що підтримує громадська думка, гарантовано успіх [1, с. 39].

Виклад основного матеріалу

Громадська думка – складне соціальне явище. Регулюючи відносини людей, їх звичаї, погляди і почуття, громадська думка виникає вже у первіснообщинному суспільстві як вираження колективної думки общини, роду, племені. Визначити громадську думку можна як складову частину суспільної свідомості, що відображається у міркуваннях і вчинках людей з приводу соціально значимих фактів суспільного життя. Являючи собою масову, колективну думку, вона свідчить про те, що певна кількість осіб виказала однакове міркування щодо одних і тих же актуальних фактів суспільного життя чи приєдналася до думок, які вже склалися з цього приводу.

У своєму функціонуванні суспільна думка здійснює конкретний вплив на суспільну діяльність. Можливі три

прояви такого впливу. Перший – коли суспільна думка співпадає з об'єктивними потребами розвитку суспільства в цілому. За цих умов вона прискорює соціальний розвиток і здійснює позитивний вплив. Другий – коли громадська думка не співпадає із законами суспільного розвитку і не сприяє нормальному функціонуванню соціального організму. У такому випадку вона консервативна, реакційна і, цілком природно, негативно впливає на процеси, що мають місце у суспільстві. Третій прояв ми спостерігаємо за умов, коли громадська думка не порушує питань, що мають значення для суспільного розвитку, байдужа до них і тому є нейтральною. Отже, громадська думка може бути як позитивною, так і негативною. Проте у будь-якому варіанті вона виконує оціночну, регулятивну і аналітико-конструктивну функції, забезпечуючи певну спрямованість діяльності людей у зазначеній царині.

Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

На практиці існує декілька підходів до виявлення громадської думки стосовно вирішення проблем громадян. Як правило, розрізняють активний і пасивний. Активний підхід зводиться до виявлення громадської думки суб'єктами за власною ініціативою. Суб'єкт самостійно визначає мету і завдання виявлення суспільної думки, використовуючи при цьому такі форми, як анкетування, опитування громадської думки тощо. Одне з провідних місць при використанні активного методу належить загальнонародним і народним обговоренням, загальним зборам за місцем проживання тощо. Суть пасивного підходу полягає у тому, що суб'єкти отримують уявлення про суспільні реакції її оцінки в міру надходження до них відповідної інформації. Використання пасивного підходу суб'єктами дозволяє ознайомитися з листами, заявами і скаргами громадян, іншими матеріалами.

Органи місцевої влади, усвідомлюючи визначальну роль громадянського суспільства в умовах децентралізації, шукають нові майданчики, де відбуватиметься постійний діалог із громадою. Серед них можна зазначити організацію та проведення Асоціацією міст України щорічних форумів з місцевого самоврядування – «Дні діалогу з владою»; проведення ОМС щорічних ярмарок громадських та благодійних організацій до днів міста, співпрацю органів місцевої влади з громадськими експертними організаціями щодо розробки та впровадження програм реформування громад, здійснення публічних консультацій з громадськістю [4].

Взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів, бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри, низька активність громадян.

Щодо нормативно-правового забезпечення та практичної реалізації участі громадськості України у

діяльності органів влади є залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень є передусім Конституція України. Зокрема, у ст. 38 визначено право громадян на участь в управлінні державними справами, а у ст. 40 зафіксовано право на письмові та колективні звернення до органів влади та місцевого самоврядування. За останні роки в Україні прийнято цілу низку нормативно-правових документів, спрямованих на демократизацію діяльності органів влади. Серед них – Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV, Указ Президента України Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні від 26. 02. 2016 року № 68/2019, Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, зокрема, визначено завдання держави щодо посилення роботи у сфері відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади, підвищення кваліфікації державних службовців у сфері комунікацій з громадськістю, сприяння зростанню рівня взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та їх об'єднаннями тощо. У цілому, суттєві позитивні зміни у сфері підвищення ефективності діалогу влади з громадськістю припадають на постмайдановий етап вітчизняного державотворення. Так, майже 70 % представників неурядових організацій засвідчили позитивні зрушення у процесах взаємодії громадян та їх об'єднань з владою саме після президентських виборів 2019 р.

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою в Україні чимдалі міцніше утверджується у формі створення громадських рад при органах влади, проведення громадських слухань щодо законопроектів і рішень. Одним з найважливіших завдань дорадчих органів є сприяння розвитку громадянської ініціативи, яка може набувати таких форм:

- касаційні законодавчі ініціативи, які стосуються щойно ухваленого політичного рішення і є реакцією на урядову політику;
- превентивні законодавчі ініціативи, суть яких зводиться до впливу на процес ухвалення політичних рішень на етапі їх розробки;
- альтернативні законодавчі ініціативи, які можуть запобігати політичним крокам влади або бути реакцією на них;
- інноваційні законодавчі ініціативи, метою яких є участь громадян у формуванні міжвиборчого політичного дискурсу [5, с. 77].

Станом на 2019 рік у цій сфері спостерігалися загалом позитивні тенденції, підтвердженням чого є: функціонування дев'яти громадських рад при Міністерствах України; 24 громадські ради при центральних органах виконавчої влади; 19 громадських рад при обласних державних адміністраціях України. Водночас, українську практику функціонування громадських рад на нинішньому етапі оцінити однозначно неможливо. Так, станом на III квартал 2019 року громадські ради діяли при 72 органах виконавчої влади: 15 міністерствах (крім Мінагрополітики, Мінінфраструктури, МОЗ, МІП); 35 інших центральних органах виконавчої влади (крім Укравтодора, Нацполіції, Українського інституту національної пам'яті, Держгеокадастру, Держрезерву,

ФДМУ); 21 обласній та Київській міській держадміністраціях (крім Івано-Франківської, Запорізької та Миколаївської облдержадміністрацій) [3].

Одним із пріоритетних напрямів посилення взаємодії держави та громадянського суспільства в процесах публічної політики є імплементація сучасних інструментів електронної демократії на рівні місцевого самоврядування. Оперативне розв'язання актуальних проблем громад в інтерактивному режимі, особливо у сфері благоустрою та житлово-комунальних послуг, забезпечує комунікаційна платформа «Відкрите місто», до якої підключилися 60 міст України [2, с. 29].

Низьку ефективність діалогових форм співпраці влади та громадян спричиняють як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори. Серед цих факторів основними є такі: обмеження повноважень громадських рад дорадчим статусом та невизначеність джерел їх фінансування; низький рівень політичної культури усіх учасників даного процесу, саботування роботи громадської ради органами виконавчої влади, зокрема ненаданням відповідних матеріалів, що стосується діяльності органу виконавчої влади.

Одним із ключових і найбільш поширених інструментів взаємодії влади та громадян є громадські слухання. Популярність цієї практики пояснюється її зручністю як для влади, так і для громадян. Адже завдяки консультативній природі слухань органи влади отримують сигнал про найбільш тривожні проблеми для населення, а громадяни, у свою чергу, мають можливість не тільки висловити свою думку, але й дати рекомендацію стосовно вирішення проблеми.

Враховуючи специфіку загальних громадських слухань, варто зазначити той факт, що вони сконцентровані на більш глобальних проблемах державного рівня, тому часто можуть вимагати від учасників відповідної підготовки або освітньої спеціалізації. Крім того, враховуючи масштаби, такі слухання доволі складні в організації проведення. На локальному рівні громадські слухання більш аналітичні та мають потужніші результати, адже мешканцям громади зрозуміліші і ближчі проблеми в межах самої громади, як-то проблеми вуличного освітлення, тарифи на комунальні послуги або особливості містобудування та використання земельних ділянок. До того ж громадські слухання є доволі ефективним інструментом для діалогу між громадою та органами місцевої влади.

Висновки

Отже, підсумовуючи вище наведене громадянську думку можна визначити як спосіб прояву суспільної свідомості, вираженої в думках, рекомендаціях, вимогах. Аналіз існуючого законодавства з проблеми формування та реалізації громадської думки показав в цілому їх дієвість, підтвердженням чого є, насамперед підвищення діалогу між владою та громадянським суспільством.

У статті визначені основні стримуючі фактори щодо ефективної комунікації між органами влади та громадськістю, а саме: недостатня прозорість діяльності цих органів, забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри, низька активність громадян, саботування роботи громадських рад, а також обґрунтовано перелік факторів що зменшують результативність діалогових форм їх співпраці: обмеження повноважень громадських рад дорадчим статусом

та невизначеність джерел їх фінансування; низький рівень політичної культури усіх учасників даного процесу, саботування роботи громадської ради органами виконавчої влади, зокрема ненаданням відповідних матеріалів, що стосується діяльності органу виконавчої влади.

Розглянуто основні підходи впливу громадської думки на владу, а також її основні функції.

Література.

1. Ю. А. Замошкин, Э. А. Иванян, М. М. Петровская и др.; Отв. ред. Ю. А. Замошкин. *Американское общественное мнение и политика*. Москва: Наука, 1978. 294 с.
2. Інструменти е-демократії у містах України : інформ.-аналіт. довідник / А. Ємельянова, М. Довбенко, П. Завадська та ін. / за ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. Київ: 2017. С. 29.
3. Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом III кварталу 2019 року. Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_grom-rad/info-ovv-gr-3-2019.pdf
4. Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку: аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень: URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6208713345c5c1bf1e52d87.86722131.pdf>
5. Н. Ротар Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні. *Громадянське суспільство*. 2007. №1. С. 75-92
6. Ортега-и-Гассет Х. Дегуманизация искусства и другие работы. Эссе о литературе и искусстве. Сборник / пер. исп. /Сост. И. Тертерян, Н. Матяш; Послес. Н. Матяш. Москва: Радуга, 1991. 639 с.

References.

1. Yu. A. Zamoshkyn, Э. А. Yvanian, М. М. Petrovskaia y dr.; Отв. ред. Yu. A. Zamoshkyn. *Amerykanskoe obshchestvennoe mnenie y polytyka*. Moskva: Nauka, 1978. 294 s.
2. Instrumenty e-demokratii u mistakh Ukrainy: inform. -analit. dovidnyk / A. Yemelianova, M. Dovbenko, P. Zavadska ta in. / za red. S. Loboika, M. Nakhoda, D. Khutkoho. Kyiv: 2017. S. 29.
3. Informatsiia pro vzaiemodiiu orhaniv vykonavchoi vlady z hromadskymy radamy protiahom III kvartalu 2019 roku. Kabinet Ministriv Ukrainy. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_grom-rad/info-ovv-gr-3-2019.pdf
4. Hromadianske suspilstvo Ukrainy: suchasni praktyky ta vyklyky rozvytku: analitychna dopovid. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen: URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6208713345c5c1bf1e52d87.86722131.pdf>
5. N. Rotar Dialohovi formy politychnoi uchasti: peredumovy ta perspektyvy stanovlennia v Ukraini. *Hromadianske suspilstvo*. 2007. №1. S. 75-92
6. Orteha-y-Hasset Kh. Dehumanyzatsiya yskusstva y druhe raboty. Эссе о lyterature y yskusstve. Sbornyk / per. ysp. /Sost. Y. Terterian, N. Matiash; Posles. N. Matiash. Moskva: Raduha, 1991. 639 s.

Сергій Попов

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

Інна Вошко

директор комунального некомерційного підприємства
«Центр первинної медико-санітарної допомоги»
Новоград-Волинської міської ради, Житомирська обл.
ORCID ID: 0000-0002-4939-4018

РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ

Розглянуто досвід здійснення медичної політики за кордоном. Ця політика є одним із найважливіших пріоритетів збереження, функціонування і розвитку суспільства. Його цінність полягає у сприянні покращенню побудови «державної» моделі надання медичної допомоги в Україні. Привабливими аспектами для її побудови є: обґрунтування переваг «державної» моделі, особливості її фінансування з бюджету країни і накопичень медичного страхування, регулювання державою ціноутворення медичних послуг; пріоритети кадрової політики; децентралізації медичної галузі, автономізації медичних закладів, лібералізації фармацевтичного ринку; посилення стратегічної спроможності державного управління шляхом запровадження Концепцій, Державних програм, інноваційних стратегій, інструментів державно-приватного партнерства у формуванні і реалізації медичної політики в Україні.
Ключові слова: закордонний досвід; державне управління; державне регулювання; медична політика; медична реформа; медична послуга; медична допомога; система охорони здоров'я; модель.

Serhii Popov

Head of the Department of Humanities and Socio-Political Sciences
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of Science in Public Administration, Professor
ORCID ID: 0000-0002-0729-9581

Inna Voshko

Director of the municipal non-profit enterprise
«Center of Primary Health Care» Novograd-Volyn City Council,
Zhytomyr region, Novograd-Volynskyi
ORCID ID: 0000-0002-4939-4018

REFORMING NATIONAL HEALTH SYSTEMS: CURRENT ASPECTS OF FOREIGN EXPERIENCE

Ukraine's medical policy is one of the most important tools for ensuring the proper preservation, functioning and development of domestic society. This policy is socially significant, relevant for statesmen, politicians, public servants, doctors, and public figures. For its successful implementation it is useful to take into account the positives and negatives of foreign practices. This experience is valuable for Ukraine, ensuring the construction and successful implementation of a rational model of the health care system. The article describes the aspects of foreign experience of medical reforms that are attractive for Ukraine, namely the following issues: financing of health care from the budget and health insurance; decentralization of the medical industry, autonomy of medical institutions, liberalization of the pharmaceutical market; substantiation of the advantages of the "state" model and state regulation of pricing, implementation of personnel medical policy; strengthening the strategic capacity of public administration through the introduction of Concepts, State programs, innovation strategies, tools of public-private partnership in the formation and implementation of health policy.

The formation of medical care began with its primary link in the V – X centuries. Its development was accompanied by the adoption of three main models of financing medicine (insurance, state (budget) and paid) in the twentieth century. This path was ensured by: broad approval of institutional mechanisms at the global level; implementation of the Health for All in the 21st Century Program, aimed at improving access to primary care in the EU. In Ukraine, the state (budget) model has been chosen. It is used in Australia, Great Britain (founder), Greece, Spain, Canada, Sweden, Finland, as well as in the CIS countries. The peculiarity of this model is: the joint responsibility of the state and society for the implementation of personnel policy; contract-competitive approach to the appointment of heads of medical institutions; availability of management education for candidates for the head of this institution; training and retraining of family doctors (general practitioners who should treat 80% of diseases); the workload of the family doctor should be approximately 2000 patients; providing doctors with housing in the area where patients live.

Key words: foreign experience; public administration; state regulation; medical policy; medical reform; medical service; medical care; health care system; model.

© Попов С. А., Вошко І. В., 2021.

Постановка проблеми

В Україні медична політика держави є одним із найактуальніших пріоритетів щодо належного збереження, функціонування і розвитку суспільства. Вона є суспільно значущою, актуальною для перших посадових осіб країни, державників, політиків, публічних службовців, медиків, науковців, професійних громадських організацій. Вивчення і запозичення кращих світових практик сприятиме більш успішному реформуванню системи охорони здоров'я (далі – ОЗ) в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій висвітлює концептуальне уявлення про іноземний досвід впровадження різних видів надання медичної допомоги (далі – МД), зокрема шляхом надання первинної медичної допомоги (далі – ПМД). Медичну політику, як об'єкт публічного управління та адміністрування вивчає широке коло визнаних вітчизняних і закордонних науковців, зокрема привертають увагу напрацювання М. Білинської, Я. Радиша, Л. Бондаревої, В. Воробйова, Д. Гайдаша, Т. Камінської, Н. Карпишин, Н. Коби, О. Коваленко, Г. Муляр, К. Руських, М. Співака, А. Тітової, В. Черномаз, Н. Піроженко, О. Худоби, Н. Юристовської, О. Яремчука, Х. Огата, М. Олещика, В. Річела.

Мета

Мета статті полягає у формуванні узагальненого теоретико-прикладного уявлення про зарубіжний досвід впровадження надання ПМД. У дослідженні опрацьовано розробки визнаних вітчизняних і зарубіжних науковців; використано методи аналізу, узагальнення, систематизації і моделювання.

Виклад основного матеріалу

Виклад основного матеріалу розпочнемо зі стислої характеристики напрацювань зазначених вище науковців, а саме:

- М. Білинська, Я. Радиш, інші дослідники [1] висвітлили зарубіжний досвід щодо розвитку державної медичної політики до 2020 року; медичного забезпечення дітей; інформаційних медичних технологій тощо;
- Л. Бондарева [2] дослідила досвід державного регулювання організації надання МД населенню в країнах ЄС в аспекті забезпечення її доступності і якості; довела доцільність цього досвіду для застосування в Україні, зокрема шляхом створення спеціалізованих підрозділів у складі райдержадміністрацій – замовників медичних послуг; запровадження державно-приватного партнерства; залучення ринкових і саморегулюючих інститутів;
- В. Воробйов [3] проаналізував правову політику багатьох країн світу щодо соціального страхування при втраті працездатності; він доводить, що механізм фінансового забезпечення ОЗ можна успішно удосконалювати, як в рамках бюджетного фінансування, так і соціального медичного страхування;
- Д. Гайдаш [4] дослідив механізми реформування системи ОЗ в Польщі в умовах підготовки до вступу в ЄС; запропонував модель та напрями державної політики України щодо реформи цієї системи і шляхів її удосконалення;

- Т. Камінська [5] розкрила цінні для України аспекти медичних реформ в Канаді, Великобританії, Німеччині, Сінгапурі; обґрунтувала необхідність децентралізації медичної галузі, посилення автономізації закладів ОЗ, їх фінансування і лібералізації фармацевтичного ринку;
- Н. Карпишин [6; 7] характеризує визнані у світі моделі надання медичних послуг, визначає переваги «державної (бюджетної)» моделі, вносить пропозиції щодо фінансового забезпечення в реалізації державних функцій на ринку медичних послуг;
- Н. Коба і інші [8] характеризують особливості державної політики щодо підготовки керівників для медичної галузі;
- О. Коваленко [9] аналізує шляхи досягнення світових стандартів з професійного навчання керівництва ОЗ України;
- В. Лазоришинець та інші [10] здійснили порівняльний аналіз принципів фінансування вітчизняної і зарубіжних медичних галузей, охарактеризували світовий досвід державного регулювання ціноутворення тощо;
- Г. Муляр [11] аналізує зарубіжний досвід реалізації права на ОЗ щодо рівня якості надання МД і функціонування системи ОЗ загалом (доступність МД, адміністративність, результати ОЗ, фінансування) доводить, що єдиної досконалої моделі її фінансового забезпечення не існує; її вдосконалення можливо у рамках бюджетного фінансування і медичного страхування;
- А. Паршикова [12] аналітично охарактеризувала реформи систем ОЗ в країнах ЄС, основні національні моделі і особливості медичних реформ в Австрії, Естонії, Великобританії, Польщі, Швеції, Німеччині;
- К. Руських [13] аналізує розвиток ПМД в країнах Центральної та Східної Європи, які досягли більших, менших успіхів або невдачі; найбільш успішні з них, зокрема Естонія, забезпечили достатній рівень доступності і організації МД, задоволеності пацієнтів; також автор сформулював уроки для України;
- М. Співак [14] проаналізував зарубіжну політику здоров'язбереження, її стан, тенденції і перспективи; наголосив на необхідності запровадження таких інструментів реалізації медичної політики, як: Концепції, Державні програми, інноваційні стратегії, державно-приватне партнерство;
- А. Тітова [15], досліджуючи досвід зарубіжних країн (Австрії, Австралії, Великобританії, Канади, Німеччини, Нідерландів, США, Швейцарії, Японії, ін.), обґрунтовує необхідність використання: медичними ЗВО України потужних освітніх веб-порталів для підготовки сімейних лікарів; їх онлайн-навчання, соціальних мереж Facebook і Twitter, технологій мобільного навчання і викладання, ін. інструментів, що формують е-систему ОЗ;
- О. Худоба [16] порівнює критерії вибору для дослідження зарубіжних систем ОЗ; доводить, що їх досвід проблематично адаптувати до реалій України у повному обсязі; вважає привабливими новітні медичні стратегії окремих країн;

- В. Чорномаз, Н. Піроженко [17] характеризують роль надання ПМД, світовий досвід його функціонування; пропонують напрями вдосконалення відповідної державної політики;
- Н. Юристовська [18] узагальнює досвід успішних країн у здійсненні медичних реформ; визначила інструменти забезпечення рівноправного доступу до МД сільського населення; внесла пропозиції до їх впровадження в Україні;
- О. Яремчук [19] аналізує досвід ПМД Німеччини, США, Франції, Австралії, Канади, Туреччини, Македонії та інших країн як приклад для медичної галузі України;
- Х. Огата [20] характеризує систему надання медичної допомоги в Японії, котра має давні традиції приватної моделі, вважається найкращою у світі і є жорстко регульованою державою і раціональною за витратами;
- М. Олещик та інші [21] досліджує стан сімейної медицини в системах ОЗ Центральної та Східної Європи та Росії; характеризує професійний склад лікарів, що задіяні до ПМД в Естонії, Румунії, Чехії, Словенії, Польщі, Болгарії і Литві;
- В. Річел та інші [22], вивчаючи медичні реформи в країнах Центральної Азії, стверджує, що: ці країни не надають належної уваги прогнозуванню факторів успіху і невдач; реформи в країнах з перехідною економікою мають бути комплексними, наголошує на гострій потребі в професійних кадрах, фінансових ресурсах і міжнародних проектах, підкреслює, що по їх завершенню здобутки можуть бути нестійкими.

Проведений аналіз висвітлив основні зарубіжні напрацювання щодо медичних реформ. Вони є цінними для подальшого просування медичних реформ в Україні. Нині вважається, що ПМД в Україні вже запроваджена. Тому, цілком актуальними є питання її удосконалення, зокрема шляхом порівняння її теперішнього стану з основних зарубіжними досягненнями. Таке порівняння неодмінно висвітлить головні напрями удосконалення ПМД в Україні.

Історичний шлях становлення і розвитку політики надання ПМД започатковано одночасно із зародженням медицини взагалі: (V – X ст.). До середини XX ст. розвинені країни світу побудували власні національні моделі ПМД, основні з них засновані на: страховому, державному (бюджетному) утриманні і платній медицині. Для XX ст. характерним є стрімке утвердження у світі ПМД, як одного із пріоритетних видів надання МД, а саме:

- закріплено принципи побудови цієї політики, утворено Всесвітню асоціацію сімейних лікарів (WONCA, 1972), яка визначила первинні засади цієї МД;
- прийнято Алма-Атинську декларацію (1978 р.), де сформульовано значущість ПМД у забезпеченні здоров'я суспільства та шляхи її розвитку;
- ВООЗ підтримала цю декларацію і визнала ПМД, як суспільно значущий здобуток для розвитку ОЗ всіх країн світу, що сприяло її активному і глобальному впровадженню. Про це свідчить: декларація Люблянської конференції ВООЗ (1996 р.); розроблення і прийняття відповідної Хартії, прийняття Всесвітньої декларації

ВООЗ (1998 р.); запровадження нею Програми «Здоров'я для всіх у XXI ст.», спрямованої на покращення доступу до ПМД у просторі ЄС.

Змістовне наповнення національних політик щодо ПМД сформувалися під впливом особливих для них внутрішніх і зовнішніх історичних, соціально-політичних, економічних, інших факторів. Еволюційним шляхом світове суспільство обґрунтувало декілька підходів до вироблення і реалізації цієї політики. Цей досвід узагальнила ВООЗ, наголосила на його актуальності і невідкладності, підкреслила, що саме ця політика забезпечить загальну доступність населення до надання ПМД. Для прикладу: у більшості країн світу вона охоплює майже 90 % їх населення. Вартість ПМД послуг значно нижча, ніж на вищих рівнях МД, оскільки передусім спрямована на збереження здоров'я – здоров'язбереження. Протягом тривалих реформаторських пошуків суспільство виробило три, нині загально визнані, відносно самостійні моделі: страхову модель (модель Бісмарка); модель державного фінансування («бюджетна (державна)» модель Беверіджа) і приватну модель. Вони відмінні, проте ці моделі мають і спільні риси: поєднують медичних суб'єктів різних форм власності; солідарне фінансування з різних джерел, одне з яких домінує у кожній моделі. Саме тому в їх найменуваннях головною є фінансова ознака.

У страховій моделі (моделі Бісмарка) домінує частка (біля 74 %) оплати послуг за рахунок медичного страхування, яке є гарантованою для кожного громадянина, незалежно від величини поточної суми загального внеску. Ця модель продемонструвала свою практичну надійність (живучість), є соціально визнаною і сприйнятою і поширеною у світі (обслуговує приблизно 70 % населення у світі), зокрема в країнах Європи: Австрії, Бельгії, Німеччині, Нідерландах, Люксембурзі, Франції, Швейцарії, інших. У Франції закон зобов'язав працедавців фінансувати оплату послуг ПМД через лікарняні каси. Здійснюється суворий державний контроль за діяльністю страхових фондів. Сімейні лікарі укладають угоди з Державною страховою установою, якими визначається цінова політика.

Приватна модель заснована на домінуванні в оплаті послуг ПМД власних коштів громадян. В основу її функціонування покладено медичне підприємництво. Ця модель поєднує сукупність приватних закладів ОЗ. Утвердилася вона переважно в США і Японії. В США до 60 % оплати медичних послуг здійснюється за рахунок власних коштів платоспроможних громадян. Ця сума розподіляється на дві частини (орієнтовно по 50 %; тобто, по 30 % від загальної частини (60 %), що сплачується коштом громадян). Одна з цих частин є прямою оплатою, а інша сплачується за рахунок страхування. Також, у оплаті послуг можуть брати участь інституції різних форм власності, у тому числі – державні установи і організації. Незахищеним верствам населення медичні послуги надаються безоплатно державними і комунальними закладами ОЗ.

«Державна (бюджетна)» модель (модель Беверіджа, переважно фінансується з бюджету держави) характерна для Австралії, Великобританії (засновниця), Греції, Іспанії, Канади, Швеції, Фінляндії, а також для країн СНД (СРСР є засновником моделі Семашко). Ця модель запроваджена і в Україні, тому є привабливою для розгляду її особливостей, а саме ця модель:

- відмінна більш вищою гуманністю, справедливістю і економічністю; держава організовує медичну галузь і її фінансує, де домінує Державний бюджет (85 %), решта – страхова медицина (12,5 %) і особисті кошти громадян (2,5 %); також має місце «медичний» податок для всіх громадян незалежно від їх стану здоров'я;
- утворена сукупністю державних, комунальних і приватних медичних закладів, що забезпечує формування конкурентного середовища; у цій моделі домінує ПМД, для якої, у порівнянні з іншими моделями, характерна відносно стабільна цінова політика з надання послуг (попередньо обговорюється і утверджується); домінуюча участь бюджету держави у оплаті медичних послуг створює значну залежність цієї моделі від спроможності Державного бюджету країни; медичні послуги є доступними, медичні заклади є неприбутковими, лікарі є професійно незалежними щодо можливості одночасно працювати в закладах різних форм власності.

Характерною особливістю «бюджетної» моделі, як і інших, є:

- кадрова медична політика зарубіжжя ґрунтується на солідарній відповідальності держави і суспільства, включаючи суб'єкти медичної громадськості. Держава зобов'язана ефективно регулювати питання визначення і задоволення реальних кадрових потреб, а також ресурсно забезпечувати їх підготовку, її контролювати і результативно використовувати медичні кадри;
- контрактно-конкурсний підхід до призначення керівників закладів ОЗ, зокрема впроваджено у Польщі, у т. ч. щодо надання ПМД. На ці посади можуть також претендувати менеджери, економісти і адміністратори. Медична освіта не є обов'язковою для керівника;
- в країнах ЄС існує вимога щодо наявності управлінської освіти для кандидатів на керівника медичного закладу, яка у більшості країн є обов'язковою, а для решти країн – бажаною; у зарубіжних країнах ЗВО формують широкую пропозицію з підготовки медичних керівників за управлінською спеціальністю. Приміром, у Польщі відповідне професійне навчання здійснює Вища школа державного управління або Вища школа бізнесу. Термін навчання, наприклад у Франції, складає 27 місяців за відповідною програмою;
- особливість професійної діяльності сімейних лікарів полягає у тому, що вони є лікарями широкого профілю (мають лікувати 80 % хвороб на первинному, більш дешевому рівні). Головним чином їх діяльність спрямована на профілактику захворювань, що обумовлює необхідність отримання специфічної підготовки цих лікарів. Наприклад, в Голландії термін їх перепідготовки складає три роки. Також, їх успішне ліцензування можливо за наявності постійного підвищення рівня кваліфікації.

Особливість праці сімейних лікарів полягає у наданні послуг орієнтовно 2000 пацієнтів. Як правило, це сімейний підхід, тому лікар, зазвичай, має проживати у місцевості, де мешкають пацієнти, і володіти необхідними їх персональними даними.

Висновки

В Україні медична політика держави є одним із найактуальніших інструментів із належного збереження, функціонування і розвитку вітчизняного суспільства. Ця політика є суспільно значущою, актуальною для державників, політиків, публічних службовців, медиків громадських організацій. Для успішної її реалізації корисно врахувати позитивні і негативні зарубіжні практики. Цей досвід є цінним для забезпечення конструювання і успішного втілення досконалого прообразу вітчизняної моделі системи охорони здоров'я. В статті охарактеризовано привабливі для України аспекти зарубіжного медичного досвіду до 2020 року щодо: фінансування медицини з бюджету і страхових внесків; децентралізації медичної галузі, автономізації медичних закладів, лібералізації фармацевтичного ринку; обґрунтування переваг державної моделі і державне регулювання ціноутворення, реалізація кадрової медичної політики; необхідність запровадження управлінських інструментів – Концепцій, Державних програм, інноваційних стратегій, інструментів державно-приватного партнерства, інше.

Вивчення шляху становлення надання медичної допомоги загалом свідчить, що вона започаткована її первинною ланкою у V–X ст. Її розвиток супроводжувався утвердженням трьох основних моделей фінансування медицини (страхова, державна (бюджетна) і платна) у XX столітті. Цей шлях забезпечувався: широким утвердженням інституціональних механізмів на всесвітньому рівні; впровадженням Програми «Здоров'я для всіх у XXI ст.», спрямованої на покращення доступу до первинної медицини у просторі ЄС. В Україні обрано державну (бюджетну) модель. Вона використовується в Австралії, Великобританії (засновниця), Греції, Іспанії, Канаді, Швеції, Фінляндії, а також в країнах СНД. Особливістю цієї моделі є: солідарна відповідальність держави і суспільства за здійснення кадрової політики; контрактно-конкурсний підхід до призначення керівників медичних закладів; наявність управлінської освіти для кандидатів на керівника цього закладу; підготовка і перепідготовка сімейних лікарів (лікарів широкого профілю), які мають лікувати 80 % хвороб; сімейний лікар має обслуговувати приблизно 2000 пацієнтів; забезпечити житлом лікарів у місцевості, де проживають пацієнти.

Література.

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. Київ: НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
2. Бондарєва Л. В. Забезпечення доступної і якісної медичної допомоги на базовому рівні: механізми державного регулювання: дис. ... канд. наук з держ. упр. Івано-Франківськ, 2014. 263 с. URL: https://nimg.edu.ua/files/attachments/bondareva_dis.pdf
3. Воробйов В. В. Досвід провідних країн світу в управлінні сферою охорони здоров'я. *Форум права*. 2011. № 2. С. 139–146. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11vvvcoz.pdf>
4. Гайдаш Д. С. Державно-управлінські механізми реформи системи охорони здоров'я Польської Республіки в умовах підготовки до вступу в ЄС: досвід для України: дис. ... канд. наук з держ. упр. Запоріжжя,

2019. 23 с. URL: https://nung.edu.ua/files/attachments/bondareva_dis.pdf

5. Камінська Т. Уроки зарубіжних країн для реформування охорони здоров'я в Україні. *Економічна теорія та право*. № 1(20) 2015. URL: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/%E2%84%96-1-38-50.pdf>

6. Карпишин Н. І. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення охорони здоров'я та можливості його використання в Україні. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/12492/1/%d0%97%d0%b0%d1%80%d1%83%d0%b1%d1%96%d0%b6%d0%bd%d0%b8%d0%b9%20%d0%b4%d0%be%d1%81%d0%b2%d1%96%d0%b4%20%d1%84%d1%96%d0%bd%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%be%d0%b2%d0%be%d0%b3%d0%be%20%d0%b7%d0%b0%d0%b1%d0%b5%d0%b7%d0%bf%d0%b5%d1%87%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8f.pdf>

7. Карпишин Н. І. Фінансове забезпечення охорони здоров'я в реалізації державних функцій на ринку медичних послуг. автореф. дис. ... канд. економ. наук. Тернопіль, 2006. 23 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/901/1/%d0%b0%d0%b2%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b5%d1%84%d0%b5%d1%80%d0%b0%d1%82.pdf>

8. Коба Н., Ісаєнко Р. М., Короленко В. В., Глушаниця О. Ф., Ременник О. І., Лазоришинець В. В. Основні проблеми державної кадрової політики з підготовки керівників охорони здоров'я. *Український науково-медичний молодіжний журнал*. 2012. № 2. – С. 16-22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unmmj_2012_2_5

9. Коваленко О. Наближення засад підготовки сучасних керівних кадрів з охорони здоров'я України до світових стандартів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2(29). С. 143–146.

10. Лазоришинець В., Слабкий Г., інші. Державне управління охороною здоров'я України: монографія. Київ, 2014. 312 с.

11. Муляр Г. Зарубіжний досвід функціонування системи охорони здоров'я в контексті забезпечення реалізації права на охорону здоров'я. *Вісник АПСВТ*, 2020. № 1-2.

12. Паршикова А. Міжнародний досвід реформування системи охорони здоров'я (досвід країн Європейського Союзу): інформаційна довідка: Європ. Інфор.-дослід. центр. Програма USAID «Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», Фонд «Східна Європа». URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29185.pdf>

13. Руських К. Реформи первинної медичної допомоги в країнах Центральної та Східної Європи. Уроки для України: проект «Популярна економіка: моніторинг реформ (№ 8) 12. 12. 2012 року: Місячний звіт. URL: https://eba.com.ua/static/members_reviews/Case_Study_1_2013_ukr.pdf

14. Співак М. В. Державна політика здоров'язбереження: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Видавництво «Логос», 2016. 536 с.

15. Тітова А. Формування професійної компетентності майбутніх сімейних лікарів із використанням ВЕБ-технологій: дисертація. ... д-а філос Полтава, 2020.

16. Худоба О. Зарубіжний досвід державного управління системою охорони здоров'я: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1(20)

17. Чорномаз В. Ц., Пироженок Н. В. Удосконалення державної політики щодо надання первинної медико-санітарної допомоги: світовий досвід. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_45.

18. Юристовська Н. Зарубіжний досвід державного забезпечення рівноправності у доступі до медичних послуг сільського населення у процесі реформування системи охорони здоров'я. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3(52). Ч. 1. 192-199 с.

19. Яремчук О. Кращі зарубіжні практики в сімейній медицині: досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон.вид. № 11 2018, 30.11.2018. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=1337>.

20. Ogata H. Health care delivery system in Japan: features, challenges and perspectives. *Fukuoka Igaku Zasshi*. 2012 Mar;103(3): 49–58.

21. Oleszczyk, M. et. al. Family medicine in post-communist Europe need a boost. Exploring the position of family medicine in healthcare systems of Central and Eastern Europe and Russia. *BMC family practice* 2012.

22. Rechel, B. et. al. Lessons from two decades of health reform in Central Asia. *Health policy and planning* 2012. Pp. 281–287.

References

1. Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia : kol. monohr.: u 2 ch. / [kol. avt. ; uporiad. prof. Ya. F. Radysh ; peredm. ta zah. red. prof. M. M. Bilynskoj, prof. Ya. F. Radysha]. Kyiv: NADU, 2013. Ch. 1. 396 s.

2. Bondarieva L. V. Zabezpechennia dostupnoi i yakisnoi medychnoi dopomohy na bazovomu rivni: mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання: dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Ivano-Frankivsk, 2014 . 263 s. URL: https://nung.edu.ua/files/attachments/bondareva_dis.pdf

3. Vorobiov V. V. Dosvid providnykh krain svitu v upravlinni sferoiu okhorony zdorovia. *Forum prava*. 2011. № 2. S. 139–146. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11vvvcoz.pdf>

4. Haidash D. S. Derzhavno-upravliniski mekhanizmy reformy systemy okhorony zdorovia Polskoi Respubliki v umovakh pidhotovky do vstupu v YeS: dosvid dlia Ukrainy: dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Zaporizhzhia, 2019. 23 s. URL: https://nung.edu.ua/files/attachments/bondareva_dis.pdf

5. Kaminska T. Uroky zarubizhnykh krain dlia reformuvannia okhorony zdorovia v Ukraini. *Ekonomichna teoriia ta pravo*. № 1(20) 2015. URL: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/%E2%84%96-1-38-50.pdf>

6. Karpysyn N. I. Zarubizhnyi dosvid finansovoho zabezpechennia okhorony zdorovia ta mozhlyvosti yoho vykorystannia v Ukraini. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/12492/1/%d0%97%d0%b0%d1%80%d1%83%d0%b1%d1%96%d0%b6%d0%bd%d0%b8%d0%b9%20%d0%b4%d0%be%d1%81%d0%b2%d1%96%d0%b4%20%d1%84%d1%96%d0%bd%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%be%d0%b2%d0%be%d0%b3%d0%be%20%d0%b7%d0%b0%d0%b1%d0%b5%d0%b7%d0%bf%d0%b5%d1%87%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8f.pdf>

be%20%d0%b7%d0%b0%d0%b1%d0%b5%d0%b7%d0%b7%d0%b5%d1%87%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8f. pdf

7. Karpysyn N. I. Finansove zabezpechennia okhorony zdorovia v realizatsii derzhavnykh funkttsii na rynku medychnykh posluh. avtoref. dys. ... kand. ekonom. nauk. Ternopil, 2006. 23 s. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/901/1/%d0%b0%d0%b2%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b5%d1%84%d0%b5%d1%80%d0%b0%d1%82. pdf>

8. Koba N., Isaienko R. M., Korolenko V. V., Hlushanytsia O. F., Remennyk O. I., Lazoryshynets V. V. Osnovni problemy derzhavnoi kadrovoi polityky z pidhotovky kerivnykh okhorony zdorovia. Ukrainskyi naukovo-medychnyi molodizhnyi zhurnal. 2012. № 2. – S. 16-22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unmmj_2012_2_5

9. Kovalenko O. Nablyzhennia zasad pidhotovky suchasnykh kerivnykh kadrov z okhorony zdorovia Ukrainy do svitovykh standartiv. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2016. Vyp. 2(29). S. 143–146.

10. Lazoryshynets V., Slabkyi H., inshi. Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia Ukrainy: monohrafiia. Kyiv, 2014. 312 s.

11. Muliar H. Zarubizhnyi dosvid funktsionuvannia systemy okhorony zdorovia v konteksti zabezpechennia realizatsii prava na okhoronu zdorovia. Visnyk APSVT, 2020. № 1-2.

12. Parshykova A. Mizhnarodnyi dosvid reformuvannia systemy okhorony zdorovia (dosvid krain Yevropeiskoho Soiuzu): informatsiina dovidka: Yevrop. Infor.-doslid. tsentr. Prohrama USAID «Rada: pidzvinit, vidpovidalnist, demokratychno parlamentske predstavnytstvo», Fond «Skhidna Yevropa». URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29185. pdf>

13. Ruskykh K. Reformy pervynnoi medychnoi dopomohy v krainakh Tsentralnoi ta Skhidnoi Yevropy. Uroky dla Ukrainy: proekt «Populiarna ekonomika: monitorynh reform (№ 8) 12. 2012 roku: Misiachnyi zvit. URL: https://eba.com.ua/static/members_reviews/Case_Study_1_2013_ukr. pdf

14. Spivak M. V. Derzhavna polityka zdoroviazberezhennia: svitovi dosvid i Ukraina: monohrafiia. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; Vydavnytstvo «Lohos», 2016. 536 s.

15. Titova A. Formuvannia profesiinoi kompetentnosti maibutnykh simeinykh likariv iz vykorystanniam VEB-tehnolohii: dysertatsiia. ... d-a filos Poltava, 2020.

16. Khudoba O. Zarubizhnyi dosvid derzhavnoho upravlinnia systemoiu okhorony zdorovia: porivnialnyi analiz. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2014. Vyp. 1(20)

17. Chornomaz V. Ts., Pirozhenko N. V. Udoskonalennia derzhavnoi polityky shchodo nadannia pervynnoi medyko-sanitarnoi dopomohy: svitovi dosvid. Derzhavne budivnytstvo. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_45.

18. Yurystovska N. Zarubizhnyi dosvid derzhavnoho zabezpechennia rivnopravnosti u dostupi do medychnykh posluh silskoho naselennia u protsesi reformuvannia systemy okhorony zdorovia. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. 2017. Vyp. 3(52). Ch. 1. 192-199 s.

19. Yaremchuk O. Krashchi zarubizhni praktyky v simeinii medytyni: dosvid dla Ukrainy. Derzhavne

upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok: elektron.vyd.

№ 11 2018, 30.11.2018. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=1337>.

20. Ogata H. Health care delivery system in Japan: features, challenges and perspectives. Fukuoka Igaku Zasshi. 2012 Mar;103(3): 49–58.

21. Oleszczyk, M. et. al. Family medicine in post-communist Europe need a boost. Exploring the position of family medicine in healthcare systems of Central and Eastern Europe and Russia. BMC family practice 2012.

22. Rechel, B. et. al. Lessons from two decades of health reform in Central Asia. Health policy and planning 2012. Rp. 281–287.

Тетяна Романенко*старший викладач кафедри української та іноземних мов**ОРІДУ НАДУ при Президентові України***ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ
В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ**

У статті досліджується, як вирішуються проблеми мовної політики та питання володіння іноземними мовами у сфері публічного управління у різних країнах-членах ЄС, а саме у Фінляндії, Ісландії, Словаччини, Люксембурзі. Розглядаються концепції, розроблені у сфері мовної політики та їх впровадження у вищезначених країнах. Робляться спроби виділити елементи впровадження мовної політики у цих країнах, які можуть бути запроваджені у системі державного управління України.

Ключові слова: *іноземна комунікація; зарубіжний досвід; підготовка публічних службовців; мовна політика; публічне управління.*

Tetiana Romanenko*Senior lecturer of the Ukrainian and Foreign Languages Department,**ORIPA NAPA under the President of Ukraine***SOME ASPECTS OF LANGUAGE POLICY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM:
EUROPEAN CONTEXT**

In Europe, languages are an integral part of European identity and a direct expression of culture. In the EU based on the principle of "United in Diversity", the ability to communicate in several languages is an important asset for people, organizations and companies. Languages play a key role in the daily life of the European Union, but they are also fundamental to ensuring cultural diversity in the EU. In this regard, the issue of foreign language proficiency in the field of public administration is very relevant in various European countries.

This problem in the field of public administration is solved differently in different EU member states.

Finish researchers A. Piel and E. Somardahl argue that in today's Finland, public confidence in public authorities relies on soft rather than hard power. Business language in public administration, which is traditionally used in Finland, is often an obstacle to effective communication with the general public (and even between officials). Today, many Finnish officials are trying to develop clear and user-friendly documents to make official communication more accessible. Ultimately, they say, public administration can gain its legitimacy only by participating in public affairs effectively and smoothly.

The problems facing Iceland regarding the Icelandic language are essentially similar, although differing in detail, in the sociolinguistic, economic, political and judicial issues of other European countries. In public administration dealing with languages, it is necessary to take into account, among other things, the status of English as a language of communication, as well as issues of linguistic diversity and current demographic change.

The official Icelandic language policy, developed unanimously by the Icelandic Language Council and approved by Parliament in 2009, states that English is taking up more and more areas of Iceland's daily life. In particular, there are concerns about the language of international business (cooperation with branches in Iceland), and the language of computers and software. This applies not only to the private sector but also to the public sector; in particular, the issue of the language while teaching in higher education and the language choice of academic publications. In all these areas and many others, Icelandic is considered to be inferior to English.

Slovakian researchers Vrabl'ova J. and Ondrejovic S. state that in Slovakia they are faced with a situation where the understanding of the language norm is minimized to meet the needs of the law. They consider the need to reduce the standardized language becomes even more urgent, as the Law on the State Language provides for sanctions. Experts from the Ludovita Stura Institute of Linguistics expressed the following opinion (mostly in interviews with print and electronic media): "the use of language should not be associated with punishment, as citizens will not build a positive relationship with the language through fines."

We also made researches concerning language policy in Luxembourg. Luxembourg is well known both for its multilingualism and for its internationally and linguistically diverse population. The Grand Duchy of Luxembourg has three official languages, Luxembourgish, French and German, which have been part of the language legislation since 1984. Each language has its own status. Luxembourgish is the national language but has no official EU status, French is the legislative language, and the languages of public administration are Luxembourgish, French and German.

Therefore, the experience of these European countries, so different in sociolinguistic, economic and political background, should be systematized and a comprehensive analysis of the collected and studied material on this issue should be made. It is also necessary to identify elements of foreign experience that should be introduced in the system of training of civil servants of Ukraine in order to improve the system of Ukrainian civil service.

Key words: *foreign language communication; foreign experience; public servants training; language policy; public administration.*

Постановка проблеми

Багатомовність є важливим елементом конкурентоспроможності Європи. Однією з цілей мовної політики ЄС є те, що кожен громадянин Європи має володіти ще двома мовами, крім своєї рідної мови. У рамках своїх зусиль, спрямованих на сприяння мобільності та міжкультурному розумінню, ЄС визначає вивчення мови як важливий пріоритет професійної підготовки. З огляду на це завдання фінансуються численні програми та проекти в цій галузі.

У Європі мови є невід'ємною частиною європейської ідентичності та безпосереднім вираженням культури. В ЄС, заснованому на принципі «Об'єднані у різноманітті», можливість спілкування декількома мовами є важливим надбанням для людей, організацій та компаній. Мови не тільки відіграють ключову роль у повсякденному житті Європейського Союзу, але вони також є основоположними для забезпечення культурного різноманіття в ЄС.

У зв'язку з цим питання володіння іноземними мовами у сфері публічного управління постає дуже актуальним у різних європейських країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідники у сфері державного управління, політології, філології, психології постійно приділяють увагу питанню мовної політики, а в зв'язку з цим питанню володіння іноземними мовами у сфері публічного управління. Проблеми розглядаються у дослідженнях таких вітчизняних вчених як Г. Астапова, В. Бакуменко, М. Білинська, В. Гошовська, Г. Євсєєва, О. Матета, П. Стецюк, О. Тараненко, В. Радчук, С. Хаджирадева та ін. Дослідженням у цієї сфері також займаються багато їх зарубіжних колег, серед них Р. Водак, Т. Ван Дик, Ю. Враблєва, А. П. Крістінссон, Дж. Най, І. Небеска, С. Ондрейович, А. Пьєл, Р. Рейнхольд, Е. Сомардал, А.-Л. Уардаліту, А. Хілмарсон-Данн та ін.

Мета

Вивчити та проаналізувати, як вирішуються проблеми мовної політики та питання володіння іноземними мовами у сфері публічного управління у різних країнах-членах ЄС, виділити елементи, які можуть бути запроваджені у мовній політиці України.

Виклад основного матеріалу

Цю проблему у сфері публічного управління вирішують у різних країнах-членах ЄС по-різному.

Фінляндія. За останні кілька десятиліть все активнішими стають дебати у Фінляндії щодо чіткої та ефективної комунікації між владою та широкою громадськістю. Разом з тим, органи влади Фінляндії все більше усвідомлюють необхідність перегляду всього процесу створення різних видів комунікації у сфері публічного управління (ділові документи, промови, звернення, тощо). Оскільки кількість їх продовжує зростати, зростають і вимоги до професійної лексики.

Основним питанням, що стосується використання мови в публічних комунікаціях, є питання відповідальності. Хто несе відповідальність за ділову мову в публічному адмініструванні і хто має повноваження її застосовувати? Чи всі державні службовці відповідають за ефективність комунікації? Такі питання поставали згідно з опитуванням на тему ділової мови у публічно-

му управлінні, яке було проведено у 2011 році Інститутом мов Фінляндії [8].

Кожен окремий державний службовець несе відповідальність за вдосконалення мови офіційних документів при прийнятті рішення. Ці повноваження є у тих, хто приймає рішення про зразки документів, хто стоїть на початку процесу ділової комунікації. Для того, щоб впливати на стандарти написання ділових текстів, посадовцям, які беруть участь у цьому процесі, доведеться часто вносити зміни у свою діяльність. Багато з цих змін потребують повноважень приймати закони, видавати адміністративні накази та розробляти вказівки для управлінців щодо того, як писати та як організувати процес складання документу.

Можливість встановлювати норми, які диктують, як використовувати мову в усній чи письмовій формі, можна порівняти з жорсткою силою – концепція, розроблена Джозефом Найєм, американським політологом [6]. Най Дж. використовує жорстку і м'яку силу як поняття для опису повноважень та впливу у міжурядових відносинах. Він підкреслює потенціал м'якої сили порівняно з жорсткою. Наприклад, держави можуть отримати вплив за допомогою інших засобів, крім примусу, наприклад, через наміри та привабливість, або, подаючи переконливий приклад рекомендованого курсу дій.

Аналогічні процеси можна спостерігати у питаннях вдосконалення ділової мови у публічному управлінні. Законодавство та регулювання не завжди є найефективнішими методами. Норми іноді дотримуються лише формально, що в основному підтримує їх бажаний вплив. З іншого боку, м'яка сила, особливо сила прикладу, може викликати справжню мотивацію дійсно трансформувати усталені практики.

Айно Пьєл та Ейвор Сомардал вважають, що завдяки м'якій силі використання мови лише одного державного службовця, одного підрозділу чи одного агентства може вплинути на всю ділову мову, за умови, що люди хочуть наслідувати їхній приклад і жодної норми не порушувати. Наприклад, кілька років тому установа соціального страхування Фінляндії почала використовувати неофіційну форму однини (sina) у своїх офіційних листах клієнтам. Цей крок був дуже гідно оцінений, і багато інших державних установ Фінляндії з тих пір наслідували цей приклад.

Історії успіху, заохочення зворотного зв'язку, позитивна публічність та підвищена операційна ефективність, можуть переконати інші агенції у перевагах удосконалення своєї ділової мови. І коли зрозуміла ділова мова публічного адміністрування стане стандартною практикою, вона з часом може бути прийнята як обов'язкова норма [7].

З 2011 року уряд Фінляндії призначив робочу групу з розробки плану дій із пропозиціями щодо шляхів забезпечення того, щоб ділова мова у публічному адмініструванні була чіткою, доцільною та зрозумілою. План дій щодо чіткішої ділової мови був завершений у 2014 році (Hyvän virkakielen toimintaohjelma). Робоча група за планом складалася з представників агентств, університетів та організацій. План дій ґрунтувався на ряді опитувань, які вивчають використання адміністративних мовних практик у центральній та місцевій владі. Вони також розглядали, як у вищих навчальних закладах викладають мови. Мета плану дій щодо чіт-

кої ділової мови полягає в тому, щоб перевести фокус від окремих документів до передумов та обставин ефективної мовної комунікації. Ідея полягає в тому, щоб змусити державні органи усвідомити той факт, що мова є важливим елементом їхньої адміністративної роботи. Влада повинна встановлювати цілі щодо ефективного використання мови та стежити за ходом досягнення цих цілей, як і в інших важливих сферах діяльності.

Щоб покращити передумови для написання документів, план включає пропозицію про прийняття акту про назви та розробку спільної термінології та текстової бази даних для органів державної влади. Ця пропозиція орієнтована на уряд Фінляндії, оскільки вона не може бути реалізована без його рішень на підтримку. Офіційні рішення також необхідні для розробки загальних правил щодо термінології та назв посад, а також спільних рекомендацій щодо чіткої юридичної мови. Інститут мов Фінляндії вже об'єднався з Міністерством юстиції для розробки інструкцій для тих, хто готує проекти законів.

А. Пьєл та Е. Сомардал стверджують, що у сьогодишній Фінляндії довіра населення до державних органів покладається на м'яку, а не на жорстку владу. Ділова мова у публічному адмініструванні, яка традиційно використовується у Фінляндії, часто є перешкодою для ефективного спілкування з широкою громадськістю (та навіть між посадовими особами). На сьогодні багато фінських посадовців прагнуть розробляти зрозумілі та зручні для громадян документи, щоб зробити офіційну комунікацію доступнішою. Зрештою, державне управління може здобути свою легітимність, лише беручи участь у справах громадськості ефективно та плавно [7].

Ісландія. Проблеми, що стоять перед Ісландією щодо ісландської мови, за своєю суттю схожі, хоча й відрізняються у деталях, у соціолінгвістичних, економічних, політичних та судових питаннях інших європейських держав. В управлінні, маючи справу з мовами, необхідно враховувати, серед іншого, статус англійської мови як мови спілкування, а також питання мовної різноманітності та сучасні демографічні зміни.

Переговори щодо членства Ісландії в ЄС були відкриті в 2010 році. Приєднання передбачало б визнання ісландської мови однією з офіційних мов ЄС. Однак переговори про членство були припинені після парламентських виборів в Ісландії в 2013 році.

Впровадження Угоди про ЄП (Європейський Економічний Простір) в Ісландії, серед іншого, потребувало перекладів у великій кількості, щоб включити законодавство ЄП у національне законодавство. Впровадження Угоди про ЄП продовжує залишатись пріоритетним для Ісландії, навіть якщо нинішній уряд країни не бажає продовжувати переговори про членство в ЄС. Тому в осяжному майбутньому Центр перекладів продовжить перекладати на ісландську мову положення, директиви, рішення та рекомендації, прийняті в рамках Угоди про ЄП. Отже, документи, пов'язані з ЄС, прямо та опосередковано продовжуватимуть впливати не лише на законодавство Ісландії як таке, але і на ісландську термінологію та, можливо, на використання ісландської юридичної мови.

У величезній кількості галузей науки та техніки ісландська термінологія значно збагатилася за останню

чверть століття завдяки перекладацькій та термінологічній роботі спеціалістів Центру перекладу та їхніх співробітників у різних міністерствах, та інших адміністративних органах. Це принесло значну користь адекватності ісландської мови у політичному, економічному, технічному та науковому дискурсах.

У популярному дискурсі щодо ісландської мовної політики періодично виникає занепокоєння щодо деяких можливих негативних лінгвістичних ефектів, які, як вважається, простежуються до джерел ЄС, зокрема щодо зрозумілості текстів та тривалості речень. Прихильники таких поглядів ще не довели, що це вплинуло на тексти, які були спочатку написані ісландською мовою.

Є сподівання, що ініціативи «простої мови» в ЄС, які впливають на оригінали документів і які згодом будуть перекладені на всі мови Угоди про ЄП, виявляться успішними.

Однак, Арі Палі Крістінссон визнає, що існує обмеження щодо того, наскільки реально цього досягти. Метою багатьох юридичних та наукових текстів є опис дуже складних тем. Складні питання часто повинні бути викладені до кожної деталі у законодавстві, і якщо це тягне за собою складні тексти, тоді немає простого рішення проблеми (як в оригінальних текстах, так і в перекладі), оскільки треба дотримуватися оригіналів. Іншими словами, якщо комусь іноді потрібно читати абзац не раз для того, щоб повністю зрозуміти зміст, проблема не обов'язково є лише мовною [4].

Ісландська мова є де-юре єдиною офіційною мовою ісландських державних органів та органів самоврядування, а також є першою мовою або рідною мовою близько 90% жителів країни. Хоча всі, хто мандрує по Ісландії – як студенти, так і ділові люди – певною мірою стикаються з присутністю англійської мови в повсякденному житті в Ісландії, англійська мова не визнається офіційною мовою.

В ісландському законодавстві є деякі випадкові приклади законодавчого забезпечення, коли англійській мові надано обмежений статус в адміністрації поряд з ісландською. Такі приклади включають авіаційний контроль, деякі конкретні технічні стандарти, деякі міжнародні угоди, які стосуються лише обмеженої кількості людей, та заявки на міжнародну реєстрацію товарних знаків [2, с. 140–141].

Англійська мова є першою іноземною мовою в навчальних програмах в початкових школах, а датська – другою іноземною мовою в школі. Ісландська та скандинавські мови не є дуже близькими. З історичних, географічних та культурних причин датська та інші скандинавські мови в деяких випадках користуються спеціальним статусом в ісландському публічному адмініструванні та ЗМІ.

Офіційна ісландська мовна політика, розроблена Ісландською мовною радою та схвалена Парламентом у 2009 році одногосно, констатує, що англійська мова переймає все більше і більше сфер повсякденного життя Ісландії [3]. Зокрема, висловлюється занепокоєння щодо мови міжнародного бізнесу (співпраця з філіями в Ісландії), та мови комп'ютерів та програмного забезпечення. Це стосується не лише приватного сектору, але і державного сектору; зокрема, питання мови викладання у вищій освіті та вибору мови академічних публікацій. У всіх цих галузях та багатьох

інших ісландська мова, як вважається, поступається англійській мові. Технології ісландської мови все ще недостатньо розвинені, і навіть, якщо група експертів вже представила реалістичний план майбутнього розвитку ісландської мови, у національному бюджеті, наприклад, на 2016 рік було виділено лише близько 10% необхідного фінансування.

Слід зазначити, що у 2011 році парламент Ісландії прийняв «Закон про статус ісландської мови» (Log um stöðu íslenskrar tungu og íslensks taknmals). Прийняття закону, принаймні частково, було «спровоковане» Ісландською мовною радою. Починаючи з 2011 року, законодавство прямо заявило, що ісландська мова є державною мовою (ст. 1); що ісландська мова є мовою шкіл, парламенту, судів, органів центральної та місцевої влади та інших установ (ст. 8); і що ісландська є мовою Ісландії на міжнародній арені (ст. 12).

Серед наслідків законодавства 2011 року є те, що якщо ісландські офіційні органи сьогодні застосовують англійську, а не ісландську в адмініструванні (де це прямо не санкціоноване іншим законодавством), то тепер можна звернутися до статей 1 та 8 закону про мову, якщо є намір скаржитися.

Підсумовуючи, існує ряд проблем, з якими стикаються адміністративні органи Ісландії у виборі мови спілкування, хоча законодавство діє з 2011 року і передбачає, що ісландська мова є єдиною офіційною мовою Ісландії та мовою уряду та муніципалітетів.

Словакія. Словацька мова є найважливішим атрибутом специфіки словацької нації та найбільшою цінністю її культурної спадщини, а також вираженням суверенітету Словацької Республіки та загальним засобом спілкування для всіх її громадян, вона забезпечує їх свободу та рівність у гідності та правах на території Словацької Республіки (Закон про державну мову, стаття 1) [11].

У вступній статті Закону про державну мову обґрунтовано статус словацької мови у складі Словацької Республіки. Сам вираз «державна мова» є відносно незвичним у міжнародному контексті (англійська: majority language, німецька: Mehrheitsprache), і незважаючи на можливість заміни його на синоніми, такі як «мова більшості» чи «офіційна мова», словацьке законодавство продовжує використовувати вираз «державна мова». Державна мова як головний атрибут словацької нації, в іншому місці її називають «державотворчою» (Акт про заслуги Андрія Глінки у державотворенні словацької нації та Словацької Республіки – Збірник законів 531/2007), може розглядатись як національний громадський принцип, присутній у правовому дискурсі. Захист мови в таких соціальних та політичних умовах безпосередньо зумовлений ставленням та думкою суспільства до мови та її функціонування, тобто мовної ідеології [12; 15]. Він надає легітимності протекціоністському підходу до словацької мови, який, на нашу думку, найкраще виражається у формулюванні статті 2 (3) Закону про державну мову: «Будь-яке втручання в кодифіковану форму державної мови, що суперечить її диспозиціям, є неприпустимим» (Акт про державну мову, стаття 2 (3)) [11].

Кодифікована форма державної мови оголошується та публікується на веб-сайті Міністерства культури Словацької Республіки, яке також вирішує, що вважається суперечливим її диспозиціям. Формулювання

Закону викликає додаткові питання: що означає «втручання» в кодифіковану форму та «диспозиція» мови. Словацький термін «закон» (zakon) етимологічно та морфологічно дуже близький до терміну «диспозиція» (zakonitost'). Хоча в офіційному перекладі на англійську мову використовується слово «диспозиція», воно не відображає відносин між двома виразами (zakon та zakonitost'), які обоє посиляються на поняття законності. Тому слід враховувати такі вирази, як «природні закони» чи «принципи».

Вираз «природний закон» усуває розрив між «нормою» у мові та «нормою» у процесі законодавства. Ми стикаємося з ситуацією, коли розуміння мовної норми зводиться до мінімуму, щоб відповідати потребам законодавства. Необхідність зменшення норми стандартизованої мови стає ще більш нагальною, оскільки Закон про державну мову передбачає санкції – в дусі «де закон, там має бути санкція». Експерти Інституту мовознавства Людовита Стура висловлювали таку думку (переважно в інтерв'ю у друкованих та електронних ЗМІ): «використання мови не повинно бути пов'язане з покаранням, оскільки громадяни не будуть вибудовувати позитивні стосунки з мовою через штрафи», стверджують Юлія Врабльова та Славомір Ондрейович [13, с. 113].

Найпоширеніший аргумент, що застосовується проти такої думки, – це аргумент, який висувують можновладці, а також певні верстви суспільства, що закон без санкцій є беззубим, просто недіючий аркуш паперу. Питання, однак, полягає в тому, чи мовні акти мають місце в сфері так званого «жорсткого законодавства». Ситуація в Європі та решті світу не говорить про те, що вона повинна бути необхідною; лише в семи – включаючи Словаччину – з 28 країн є закони, що передбачають санкції. Природна мова виражає наші стосунки зі світом, і втручатися в них може бути дуже проблематично.

Початковою ідеєю законодавства (та його доопрацювань) був поганий стан ділової мови (або кодифікованої форми державної мови, як її називають у термінології відповідних документів у Словаччині), яку потрібно було вдосконалити. Таким чином, справа стала політичною чи політико-правовою проблемою настільки, що важко знайти в ній щось «суто мовне» [14]. Полеміка політиків щодо перегляду державної мови все більше фокусувалась на правових питаннях щодо того, впливатиме вона на права меншин чи ні. Однак існували й інші питання, якими лінгвісти займалися з самого початку, а саме: перегляд закону втручається в мовну культуру шляхом прямих політичних заходів, пов'язаних з мовою, незважаючи на те, що її завданням є, як зазначає Дольник [1], «створити оптимальні умови для стандартного вживання мови та її дослідження». Тим, хто перебуває у владі, неможливо буде визначати кодифіковані норми, оскільки, згідно цього закону, він (закон) не лише визначає, де застосовувати «кодифіковану форму державної мови», але також, які джерела мають бути її точками відліку (тобто, які є офіційно кодифікуючими творами).

У словацькому мовному середовищі ділова мова називається «літературною» та «кодифікованою». Ці терміни часто вживаються взаємозамінно, хоча в теорії «літературний» є значно ширшим поняттям, ніж «кодифікований»: останній стосується лише однієї ча-

стини літературної різноманітності. Норма як неявне, несвідоме знання, що зберігається у свідомості членів мовної спільноти, або як абстракція, заснована на понятті загального чи спільного мовлення, що зазвичай використовується широко [5], є недостатньою для потреб законодавчої практики.

У такому вигляді дискурсу необхідно також визначити, хто встановлює норму, тобто які органи мають повноваження впливати на процес кодифікації. «Стаття, згідно з якою «Міністерство культури Словацької Республіки затверджує кодифіковану форму державної мови та публікує її на своєму веб-сайті», представляє проблему для сучасної словацької лінгвістики», вважають Юлія Врабльова та Славомір Ондрейович [13].

Якщо в минулому орган влади просто стверджував кодифікацію, залишаючи процес затвердження експертам, то сьогодні міністерство, відповідно до закону, затверджує кодифікацію та публікує її в Інтернеті. Отже, якщо орфографічний чи орфоепічний комітет (з загальнодержавним розмахом, включаючи представників усіх важливих університетів чи академічних установ Словаччини) погодиться на зміни кодифікації, цього може бути недостатньо – остаточне рішення покладається на Центральний комітет з мов. Процес кодифікації визначений в Законі про державну мову, але слово «публікує» було замінено словом «оголошує» без офіційного перегляду закону, просто у формі оголошення.

Люксембург. Люксембург добре відомий як багатомовність, так і своїм міжнародним та мовно різноманітним населенням. Значна кількість працюючого населення щодня їздить у Люксембург із Бельгії, Франції та Німеччини, щовечора повертаючись додому. Тож як проявляється ця багатомовність? І як органи місцевого самоврядування та міністерства спілкуються з такою мовно різноманітною спільнотою. Це особливо актуально при розгляді офіційних документів та повідомлень – чи вони написані однією конкретною мовою, наприклад люксембурзькою?

Люксембург – це багатомовна країна, де живуть і працюють люди багатьох національностей. Тому Люксембургу призначено бути раєм для мов, як відображено в законі. Кожен громадянин вирішує, якою мовою буде користуватися вдома, але офіційні мови країни, люксембурзька (L), німецька (G) та французька (F), чітко визначені. Тому цікаво подивитися на теорію та практику використання мови у відділах державного управління Люксембургу.

Загальна мовна політика регулюється в Люксембурзі законом. У мовному законі від 24 лютого 1984 року в першій статті йдеться про те, що національна мова люксембуржців є люксембурзькою, хоча це не означає, що кожен, хто має люксембурзький паспорт, насправді може говорити або писати дуже добре люксембурзькою. Стаття 2 про мову законодавства визначає, що законодавчі акти та їх виконавчі постанови написані французькою мовою. Коли законодавчі та нормативні акти супроводжуються перекладом, автентичним є лише текст французькою мовою. Статті 3 та 4 стосуються адміністративних та судових органів. Адміністративні та суперечливі або неперервні судові справи можуть використовувати люксембурзьку, німецьку чи французьку мови, з дотриманням спеціальних по-

ложень з певних питань. У статті 4 також зазначено, що якщо громадянин подає будь-яку офіційну заяву люксембурзькою, французькою чи німецькою мовами, адміністрація повинна, де це можливо, використовувати для своєї відповіді мову, обрану заявником. Відповіді повинні даватися в межах можливостей [10].

Офіційна веб-сторінка адміністративного довідника уряду Люксембургу дає мешканцям вибір між французькою та німецькою мовами. Хоча люксембурзька мова є офіційною адміністративною мовою, вона тут не відображається у виборі мови. Однак підприємства можуть вибирати між французькою, німецькою та англійською мовами, хоча англійська мова не є офіційною мовою Люксембургу.

Люксембурзька мова ще не вписана в діючу Конституцію, але буде додана до нової Конституції. Палата представників внесла до Державної ради таку пропозицію: «Ст. 4 (1): мова Люксембургу – люксембурзька. Закон передбачає вживання люксембурзької, німецької та французької мов» [9]. Дата, коли цей закон набуде чинності, ще не відома.

Офіційна домашня сторінка Великого герцогства Люксембург доступна трьома мовами – французькою, німецькою та англійською мовами, хоча англійська мова, знову ж таки, не є офіційною мовою згідно із законом. Тим не менш, вона використовується як лінгва-франка для мешканців, які не є люксембуржцями.

Люксембурзька мова є єдиною національною мовою без офіційного статусу ЄС, але вона закріплена в законодавстві країни і незабаром буде записана в конституцію, щоб громадяни мали право робити запити національною мовою. Люксембург може зробити запит, щоб люксембурзька мова мала офіційний статус в ЄС, але це було б без офіційної служби перекладу ЄС, і якщо необхідний переклад, держава Люксембург мала б сплатити витрати.

Тож, Велике герцогство Люксембург має три офіційні мови, люксембурзьку, французьку та німецьку, які є частиною мовного законодавства з 1984 року. Кожна мова має свій статус. Люксембурзька є національною мовою, але не має офіційного статусу ЄС, французька є законодавчою мовою, а мовами публічного адміністрування є люксембурзька, французька та німецька.

Так само у школі уряд враховує мовно різноманітне населення. Батьки з рідною мовою, яка не є однією з трьох офіційних мов, отримують допомогу, їм пропонують офіційного перекладача.

Висновки

Досліджено досвід з запровадження мовної політики у країнах ЄС, різних з точки зору їх соціолінгвістичного, культурного, політичного, а також економічного бекграунду. Тож, треба зазначити, що у деяких країнах запроваджується політика м'якої сили в сфері мовної політики (Фінляндія, Люксембург), в інших – влада намагається задіяти більш жорстку силу, дотримуватися інтересів державної мови, надати їй головну роль у житті суспільства та закріплює це у законодавстві (Ісландія, Словаччина).

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку Як перспективу подальших досліджень у напрямку вивчення європейського досвіду мовної політики у сфері підготовки публічних службовців ми бачимо систематизацію та всебічний аналіз зібраного

та вивченого матеріалу з цього питання та визначення елементів зарубіжного досвіду які мають бути запроваджені в системі підготовки публічних службовців України задля удосконалення системи української державної служби.

Література.

1. Dolnik, J. (2009): Jazyk sa neda znasilnovaf. In: Pravda, 22. aprila 2009. 37.
2. Hilmarsson-Dunn, A./Kristinsson, A.P. The language situation in Iceland. In: Kaplan, R.B./Baldauf Jr., R.B./Kamwangamalu, N.M.: Language planning in Europe: Cyprus, Iceland and Luxembourg [chapter 3]. London/ New York: Routledge. 2013. P.100–169
3. Islenska til alls (): Islenska til alls. Tillogur Islenskrar malnefndar ad islenskri malstefnu samþykktar a Alþingi 12. mars 2009 [Icelandic for everything. Icelandic language policy proposals, drafted by the Icelandic Language Council, and approved by Parliament on March 12, 2009]. Reykjavik: Ministry of Education, Science and Culture. 2009. URL: www.islenskan.is/Islenska_til_alls.pdf.
4. Kristinsson A.P. Language in public administration in present-day Iceland: some challenges for majority language management. *Language use in public administration. Theory and practice in the European states.* 2015. p.83-92. URL: <http://www.efnil.org/conferences/13th-annual-conference-helsinki/proceedings/EFNIL-Helsinki-Book-Final.pdf>
5. Nebeska, I. (1996): Jazyk, norma, spisovnost. Prague: Univerzita Karlova
6. Nye, J.S. Bound to lead: the changing nature of American power. New York: Basic Books. 1990
7. Piehl A., Sommardahl E. / Working towards clear administrative language in Finland – bilingually. URL: http://www.efnil.org/conferences/13th-annual-conference-helsinki/proceedings/12_Piehl_Sommardahl.pdf
8. Piehl, A. Kotus kysyi, puolueet vastasivat – virkakielen parantaminen hallitusohjelmassa. In: Kielikello. 2011. №1. URL: www.kielikello.fi/index.php?mid=2&pid=11&aid=2313
9. Proposition de revision portant instauration d'une nouvelle constitution – document nr. 6030. URL: www.referendum.lu/Uploads/Nouvelle_Constitution/Doc/1_1_6030_%20version%2030.06.15.pdf (accessed 03.10.2015)
10. Service Central de Legislation. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg. *Recueil Administratif et Economique.* 2015. N° 21. URL: www.legilux.public.lu/adm/b/archives/2015/0021/b021.pdf
11. The Act of Parliament on the State Language of the Slovak Republic. November 15. 1995. URL: <http://www.culture.gov.sk/vdoc/462/an-act-of-parliament-on-the-state-language-of-the-slovak-republic--1ab.html>
12. Van Dijk, T.A. (1998): Ideology: a multidisciplinary approach. London: Sage.
13. Vrabl'ova J., Ondrejovic S. Language use in public administration – theory and practice in Slovakia
14. Vrabl'ova, J. Approaches to disclosure of Slovak language ideology. In: Nova Filologicka Review 1. 2014. URL: https://www.academia.edu/8703575/Approaches_to_Disclosure_of_Slovak_Language_Ideology.
15. Wodak, R. (2007): Language and ideology – language in ideology. *Journal of Language and Politics* 6/1, 1-5.

References.

1. Dolnik, J. (2009): Jazyk sa neda znasilnovaf. In: Pravda, 22. aprila 2009. 37.
2. Hilmarsson-Dunn, A./Kristinsson, A.P. The language situation in Iceland. In: Kaplan, R.B./Baldauf Jr., R.B./Kamwangamalu, N.M.: Language planning in Europe: Cyprus, Iceland and Luxembourg [chapter 3]. London/ New York: Routledge. 2013. R.100–169
3. Islenska til alls (): Islenska til alls. Tillogur Islenskrar malnefndar ad islenskri malstefnu samþykktar a Alþingi 12. mars 2009 [Icelandic for everything. Icelandic language policy proposals, drafted by the Icelandic Language Council, and approved by Parliament on March 12, 2009]. Reykjavik: Ministry of Education, Science and Culture. 2009. URL: www.islenskan.is/Islenska_til_alls.pdf.
4. Kristinsson A.P. Language in public administration in present-day Iceland: some challenges for majority language management. *Language use in public administration. Theory and practice in the European states.* 2015. p.83-92. URL: <http://www.efnil.org/conferences/13th-annual-conference-helsinki/proceedings/EFNIL-Helsinki-Book-Final.pdf>
5. Nebeska, I. (1996): Jazyk, norma, spisovnost. Prague: Univerzita Karlova
6. Nye, J.S. Bound to lead: the changing nature of American power. New York: Basic Books. 1990
7. Piehl A., Sommardahl E. / Working towards clear administrative language in Finland – bilingually. URL: http://www.efnil.org/conferences/13th-annual-conference-helsinki/proceedings/12_Piehl_Sommardahl.pdf
8. Piehl, A. Kotus kysyi, puolueet vastasivat – virkakielen parantaminen hallitusohjelmassa. In: Kielikello. 2011. №1. URL: www.kielikello.fi/index.php?mid=2&pid=11&aid=2313
9. Proposition de revision portant instauration d'une nouvelle constitution – document nr. 6030. URL: www.referendum.lu/Uploads/Nouvelle_Constitution/Doc/1_1_6030_%20version%2030.06.15.pdf (accessed 03.10.2015)
10. Service Central de Legislation. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg. *Recueil Administratif et Economique.* 2015. N° 21. URL: www.legilux.public.lu/adm/b/archives/2015/0021/b021.pdf
11. The Act of Parliament on the State Language of the Slovak Republic. November 15. 1995. URL: <http://www.culture.gov.sk/vdoc/462/an-act-of-parliament-on-the-state-language-of-the-slovak-republic--1ab.html>
12. Van Dijk, T.A. (1998): Ideology: a multidisciplinary approach. London: Sage.
13. Vrablova J., Ondrejovic S. Language use in public administration – theory and practice in Slovakia
14. Vrablova, J. Approaches to disclosure of Slovak language ideology. In: Nova Filologicka Review 1. 2014. URL: https://www.academia.edu/8703575/Approaches_to_Disclosure_of_Slovak_Language_Ideology.
15. Wodak, R. (2007): Language and ideology – language in ideology. *Journal of Language and Politics* 6/1, 1-5.

Юлія Хромова

кандидат наук державного управління

ORCID ID: 0000-0003-3761-2169

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕІНЖИНІРИНГУ У СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті актуалізується питання впровадження реінжинірингу у сфері публічного управління в Україні як процесу, що відбувається в якості особливої нової організаційної форми. Цей процес обґрунтовується як кардинальний метод здійснення реформування у цій сфері, що передбачає при цьому багаторазове підвищення рівня ефективності діяльності державних органів у максимально короткі терміни виконання із застосуванням сучасних інформаційних технологій. Аналізуються існуючі проблеми, які можна вирішити завдяки запровадженню реінжинірингу. Пропонується застосовувати комплексний підхід для досягнення максимального ефекту від впровадження реінжинірингу.

Ключові слова: публічне управління; реінжиніринг; інформаційні технології; інформаційно-публічна інфраструктура; електронний документообіг; адміністративні процеси; публічні послуги.

Yulia Khromova

Ph.D in Public Administration

ORCID ID: 0000-0003-3761-2169

FEATURES OF IMPLEMENTING REENGINEERING IN THE PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE

The introduction of reengineering in public administration is a particularly important issue for Ukraine, which is moving towards the development of information technologies in the provision of public services. The current state of the public administration system does not correspond to the challenges and achievements of the scientific and technical process today. The desire of the Ukrainian authorities to build an effective and efficient public administration in modern conditions requires the introduction of an effective solution to the issues of the functioning of the public administration system.

So, the modern development of society requires the introduction of new technologies, mechanisms, methods and tools into the public administration system, which will be aimed at increasing the efficiency of the implementation of state power. The existing problems associated with ensuring the operation of the public administration system can be solved through the use of appropriate methods that have proven themselves in the private sector of the economy, in particular, the use of the reengineering process.

The purpose of the article is analyzing of the essence idea concept of reengineering and the peculiarities of its application in public administration, which in modern conditions is becoming a challenge of the time.

Forming of the concept of public administration reengineering takes place as a special new organizational form for the implementation of the activities of the relevant organization. In this regard, a number of advantages for public authorities and public administration in general from the implementation of the studied process in them have been identified, namely: a specific understanding of the state strategy and the optimal directions for its implementation, as well as a significant improvement in the quality of interaction between state structures and specific citizens.

The determining factor under these circumstances is the indicator of the effectiveness of the activities of the relevant bodies for the implementation of specific management processes based on the introduction of information technologies, which allow for the prompt collection and processing of the necessary information.

Applying of reengineering makes it possible to work out: the formation of an appropriate public information infrastructure, the development of a system for the provision of services by state bodies in electronic format, the provision of personal access to services provided by e-government, high-quality protection of relevant information resources, and the provision of high public support.

It is concluded that the introduction of public administration reengineering in the modern Ukrainian state is just beginning to take shape. To achieve the maximum effect from the implementation, it is necessary to apply an integrated approach, which consists of optimizing the process of public services and areas of state regulation; providing legal support; monitoring and control over the implementation of relevant decisions; keeping records of the results of monitoring the quality of the provision of these services.

Key words: public administration; reengineering; information technology; public information infrastructure; electronic document management; administrative processes; public services.

Постановка проблеми

Актуальність вирішення сучасних проблем публічного управління визначається важливістю як для суспільства, так і для держави в цілому надавати публічно-правовий вплив і регулювати відповідні суспільні відносини. Прагнення української влади до побудови ефективного і дієвого публічного управління у сучасних умовах вимагає впровадження ефективного вирішення питань функціонування системи публічного управління. Отже сучасний розвиток суспільства вимагає впровадження у систему публічного управління нових технологій, механізмів, методів та інструментів, які будуть спрямовані на підвищення ефективності здійснення державної влади.

Існуючі проблеми, пов'язані із забезпеченням діяльності системи публічного управління, пропонується вирішити за допомогою застосування відповідних методів, які зарекомендували себе у сфері приватного сектора економіки, зокрема, використання процесу реінжинірингу. Події 2020 року у зв'язку з розвитком коронавірусної інфекції поставили виклики для створення максимально ефективного інформатизованого ресурсу, що забезпечує безконтактний доступ до отримання відповідних публічних послуг у державі на основі сучасних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання дослідження реінжинірингу в економічній сфері розглядалися вітчизняними та зарубіжними дослідниками, серед яких слід назвати Н. Абдієєва, О. Бабака, О. Бондар-Підгурської, Т. Данько, Б. Железко, Е. Зіндера, В. Кругова, Ю. Мірошніченко, М. Робсона, Л. Сакун, Ф. Уллаха, М. Хаммера, Д. Чампі та інших. Реінжиніринг в аспекті сфер публічного управління став предметом дослідження таких науковців як: С. Давтяна, О. Єльчиної, С. Кандзюба, Н. Костенюка, А. Крупника, О. Лесик, С. Липовської, Р. Матвійчука, П. Мусієнко, Т. Олійника, О. Пархоменко-Куцевіл, Я. Сидоровича, В. Смачного, В. Шведуна та інших.

Мета

За мету статті нами були поставлені завдання аналізу сутності поняття реінжинірингу та особливостей його впровадження у публічному управлінні, що у сучасних умовах стає викликом часу.

Виклад основного матеріалу

Дослідження дефініції «реінжиніринг» дозволяє визначити, що вперше Тейлор у 1880-ті роки рекомендував у своїй праці представникам бізнесу впровадити певні методи, що мають удосконалити здійснення різноманітних виробничих процесів та відповідно підвищити ефективність діяльності компанії. При цьому на початку XX століття Файоль пропонував використання процесного підходу до здійснення управління (ефективного управління процесами). Відтак безпосереднє визначення дефініції «реінжиніринг» було надано М. Хаммером і Дж. Чампі у 1980-ті роки [7, с. 23]. Вони пропонують розуміти його як фундаментальний перегляд і радикальне проектування бізнес-процесів компанії для досягнення глибоких поліпшень актуальних показників їх діяльності – вартості, якості, темпу. У підприємстві реінжиніринг являє собою здійснення фундаментальної пе-

ребудови існуючих бізнес-процесів, які орієнтовані на досягнення якісних поліпшень.

Сучасне сприйняття досліджуваної дефініції має набагато ширше тлумачення. Необхідно зазначити, що науковці, використовуючи базову концепцію, акцентують увагу на різноманітних аспектах реалізації проєктів реінжинірингу. Проаналізуємо позиції фахівців з визначення реінжинірингу бізнес-процесів. На думку А. Крупника, у результаті реінжинірингу відбувається перехід від діяльності функціональних підрозділів до автономних міждисциплінарних робочих груп, а сама діяльність стає багатоплановою, вимагаючи від виконавців ініціативи та здатності приймати самостійні рішення [3, с. 102-106].

У якості спеціально розробленого інструменту розглядають реінжиніринг Ф. Уллаха та М. Робсон [6, с. 45], які вважають, що він має допомогти в обставинах, які потребують масштабних змін, коли старі схеми поліпшення процесів не в змозі це забезпечити. Можемо прослідити у даному визначенні потрібність реалізації інноваційних підходів з метою здійснення успішного перепроєктування відповідних процесів.

З позиції О. Пархоменко-Куцевіл, реінжиніринг адміністративних процесів дає можливість не лише керувати виробничими процесами, а й заново їх створювати, якісно моделювати і видозмінювати, вибудовуючи в єдину цілісну й ефективну систему [4, с. 20-26].

Відтак, наведені тлумачення підтверджують рішучу силу реалізації нових підходів до організації та управління процесами з метою підвищення рівня ефективності та якості діяльності, інструмент, який створений спеціально для реалізації масштабних змін у управлінні процесами, що вже не можуть бути забезпечені відомими методами проведення удосконалення.

Зазначимо, що застосування реінжинірингу має місце, коли певна організація переживає відповідну кризу, тому він реалізує мету, пов'язану з виведенням її на новий якісний та ефективний рівень, кардинальною модернізацією системи управління. Таким чином реінжиніринг являє собою процес постійних змін, який відбувається безперервно.

Звернемо увагу, що розумне застосування цього інструменту надає значні переваги на мікро- і макрорівнях. Так, мікрорівень характеризується ознаками збільшення ефективності діяльності відповідної організації, при зниженні затрат та зростанні якості послуг. Макрорівень визначається ознаками зростання зайнятості населення, росту ефективності діяльності секторів економіки країни тощо.

Досліджувана дефініція означає перебудову сукупності методів і способів, які призначені для здійснення кардинального поліпшення основних показників діяльності компанії за допомогою проведення аналізу і перепроєктування існуючих бізнес-процесів.

Слід зазначити, що публічне управління представляє достатньо складну сферу ніж здійснення управління бізнесом, що передусім обумовлено значними масштабами та специфічними функціями, метою та завданнями. Відтак, розгляд державних процесів через призму бізнес-процесів дозволяє проявити ознаки зростання рівня ефективності діяльності та засобів/механізмів технологізації такого процесу, повернути фокус уваги з власних потреб до потреб своїх громадян, як бізнес структури орієнтуються на потреби

клієнтів. Впровадження зазначеного процесу вимагає відмову від використання традиційних систем, правил і структур, з метою запровадження нових засобів організації діяльності органів публічної влади.

Формування концепції реінжинірингу публічного управління відбувається у якості особливої нової організаційної форми здійснення діяльності відповідної організації. У зв'язку з цим необхідно визначити ряд переваг для публічних органів влади і в цілому публічного управління від впровадження в них досліджуваного процесу, а саме: конкретне розуміння державної стратегії та оптимальних напрямів її реалізації, а також значне поліпшення якості здійснення взаємодії між державними структурами і конкретними громадянами. З цього випливає, що визначальним фактором при зазначених обставинах виступає показник ефективності діяльності відповідних органів щодо реалізації конкретних управлінських процесів на основі впровадження інформаційних технологій, що дозволяють оперативно здійснювати збір та обробку необхідної інформації.

Застосування електронного документообігу або спеціально розроблених порталів надання публічних послуг вимагає від органів публічного управління відкритості, прозорості та якості надання таких послуг. Розглядаючи реінжиніринг публічного управління, необхідно визначити, що його проведення є кардинальним методом здійснення реформування у цій сфері, що передбачає при цьому багаторазове підвищення рівня ефективності діяльності аналізованих органів, у максимально короткі терміни виконання із застосуванням сучасних інформаційних технологій. Це стає можливим завдяки проведенню повного перегляду діяльності відповідної організації та розробці ефективних нових процесів здійснення публічного управління в конкретній сфері з метою досягнення високих показників (вартість, терміни надання послуги, якість).

В умовах сьогодення громадяни при отриманні публічних послуг навіть на регіональному рівні стикаються з певним колом проблем – «адміністративними бар'єрами», які є перепонами адміністративного характеру і виникають у процесі здійснення соціальної взаємодії громадян з органами публічної влади.

Важливо відзначити, що реінжиніринг у досліджуваному аспекті ставить на меті створення для відповідних одержувачів ефективного і зручного ресурсу, яким максимально можуть бути задоволені потреби користувача і при цьому високо ефективно оцінена робота органу публічної влади. Оскільки проведення інформатизації різних етапів в організації веде до реінтеграції, то буде здійснено вертикальне (уповноважені особи зможуть приймати самостійні рішення) або горизонтальне (об'єднання операцій) звуження конкретного процесу, або поєднання/поділ частин, які раніше були послідовними, мінімізація узгоджень, зниження управлінського впливу. Разом з тим, істотно змінюється характер діяльності державного службовця, що обумовлює скорочення апарату відповідного органу публічної влади, ієрархічність структури такої організації також трансформується. Тепер співробітники зазначеного органу будуть виступати в якості «вузлів», пов'язаних однією мережею (інформаційною мережею), що реалізують необхідну взаємодію з іншими «вузлами», повністю усвідомлюючи нові цілі діючої системи публічного управління.

Впровадження реінжинірингу дозволяє вирішити наступні питання: формування відповідної інформаційно-публічної інфраструктури, розвиток системи надання послуг державними органами в електронному форматі, забезпечення особистого доступу до послуг, які надаються електронним урядом, якісний захист відповідних інформаційних ресурсів, забезпечення високої громадської підтримки. Однак, зазначимо, що для впровадження реінжинірингу потрібна трансформація свідомості від рівня визначення ролі певного органу управління, який залежить від політики керівної системи, до відповідного статусу партнерських відносин щодо надання публічних послуг населенню.

Отже, вважаємо, що створення спеціалізованого загальнодержавного інформаційно-телекомунікаційного ресурсу (порталу), на якому можна буде звернутися в електронному вигляді за наданням публічних послуг до відповідних органів публічної влади, наприклад, зробити запис або отримати послугу в органах Пенсійного Фонду, соціального захисту, Національної поліції та інших, для отримання різних витягів, довідок, дозволів тощо, значно спростить доступ громадян до отримання публічних послуг та зробить більш ефективною діяльність відповідних органів.

Слід звернути увагу, що здійснення оплати надання публічних послуг повинно бути значно нижчим, ніж при зверненні до органів за допомогою особистої присутності. Адже для органів публічного управління, виконуючих функції сервісно орієнтованої держави, має бути передбачена наявність їх соціальної спрямованості; результативності їх впливу на об'єкт, тобто обов'язковості отримання цілей, які є соціально зумовленими; закріплення домінуючим показником визначення ефективності здійснення публічного управління «задоволеність населення якістю надання відповідних послуг»; прозорості здійснення наданих адміністративних процедур; високого ступеня довіри населення до влади; формування необхідних умов для комфортного отримання громадянами державних послуг та ін.

Серед особливостей впровадження такої системи можна назвати і впровадження відповідних регламентів, що визначають зміст надання публічних послуг, поступове формування умов для надання публічних послуг переважно у дистанційному (онлайн) режимі.

Проведена сьогодні політика децентралізації ставить на порядок денний дію таких ресурсів, які б дозволили громадянам у будь-якій місці країни отримати необхідні публічні послуги при найменших витратах. Впровадження таких ресурсів у повсякденне життя громадян вимагає також широкої пропаганди і навчання. Інформаційно-комунікаційні технології, які спрямовані на електронну взаємодію та спільну роботу, відкритість та прозорість для громадян, передбачені у Концепції розвитку електронного урядування в Україні [5].

Важливо звернути увагу, що створення глобальної загальнодержавної системи у вигляді інформаційно-телекомунікаційного порталу передбачає широкий контроль як за конкретною людиною, так і за всім суспільством. У зв'язку з цим, необхідно чітко визначити орган, який буде нести відповідальність за цілісність і збереження інформації. Слід визначити, що впровадження даного порталу вплине на традиційні взаємини між відомствами, бюрократичними ієрархіями, адже останніми може бути втрачена монополія на володін-

ня інформацією про громадян, отримання прибутку від сприяння у наданні публічних послуг або прискорення проходження адміністративних процедур.

Слід погодитись з позицією О. Єльчєвої [2, с. 80–83] щодо основних проблем впровадження реінжинірингу, а саме: наявність слабких та неефективних комунікацій між органами влади; відсутність бажання у службовців здійснювати процес надання відповідних послуг населенню, неготовність нести додаткову відповідальність; відсутність кваліфікованого персоналу. Зазначене дозволяє зробити висновок про те, що центральною проблемою виступає інформатизація державної системи виконавчої влади. Для цього потрібно проводити якісну розробку нормативної бази, яка закріпить єдині стандарти до інформаційних ресурсів, відповідних технічних засобів, а також обізнаності службовців, що діють у сфері публічного управління.

В цьому аспекті С. Кандзюба, Р. Матвійчук, Я. Сидорович, П. Мусієнко визначають, що успішний реінжиніринг управлінських процесів забезпечить вирішення нагальних проблем сучасної системи публічного управління в Україні [1, с. 39].

Висновки

Сумуючи викладене, зазначимо, що впровадження реінжинірингу публічного управління у сучасній українській державі тільки починає оформлюватись. Заходи, що реалізуються сьогодні відносно надання публічних послуг, не узгоджені між собою та відбуваються у одиничних сферах. Отже, для досягнення максимального ефекту від впровадження потрібно застосовувати комплексний підхід, який складається з наступного: оптимізації процесів публічних послуг та сфер державного регулювання; надання правової підтримки; здійснення моніторингу і контролю за реалізацією відповідних рішень; ведення обліку результатів моніторингу якості надання даних послуг.

Література.

1. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Частина 9: Електронний документообіг. Реінжиніринг адміністративних процесів в органах публічної влади / С. П. Кандзюба, Р. М. Матвійчук, Я. М. Сидорович, П. М. Мусієнко. Київ: ФОП Москаленко О. М. , 2017. 64 с.
2. Єльчєва О. Реінжиніринг управлінських процесів: дослідження сутності впровадження інтегрованої системи соціальних послуг у громадах // Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи. Матеріали XI наукової Інтернет-конференції за міжнародною участю для аспірантів та докторантів. 29. 05. 2020. Одеса. С. 80-83. URL: www.oridu.odessa.ua/9/buk/03.07.2019-1.pdf (дата звернення: 05. 03. 2021)
3. Крупник А. На часі реінжиніринг владно-суспільних відносин // Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи. Матеріали XI наукової Інтернет-конференції за міжнародною участю для аспірантів та докторантів. 29. 05. 2020. Одеса. С. 102–106. URL: www.oridu.odessa.ua/9/buk/03.07.2019-1.pdf (дата звернення: 05. 03. 2021)
4. Пархоменко-Куцевіл О. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління.

Ефективність державного управління. 2013. № 36. С. 20-26.

5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20. 09. 2017 р. № 649-р URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250287124> (дата звернення: 05. 03. 2021)

6. Робсон М. , Уллах Ф. Практическое руководство по реинжинирингу бизнес-процессов / Пер. с англ. под ред. Н. Д. Эриашвили. Москва: Аудит, ЮНИТИ, 1997 224 с.

7. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации. Манифест революции в бизнесе / М. Хаммер, Дж Чампи. Москва: Изд-во Манн, Иванов и Фербер, 2007. 288 с.

References.

1. Elektronne uryaduvannya ta elektronna demokratsiya: navch. posib. : u 15 ch. / za zah. red. A. I. Semenchenka, V. M. Dreshpaka. Chastyna 9: Elektronnyy dokumentoobih. Reinzhyinirnykh administratyvnykh protsesiv v orhanakh publichnoyi vlady / S. P. Kandzyuba, R. M. Matviychuk, YA. M. Sydorovych, P. M. Musiyenko. Kyiv: FOP Moskalenko O. M. , 2017. 64. [in Ukrainian].
2. Yel'chiyeva O. Reinzhyinirnykh upravlins'kykh protsesiv: doslidzhennya sutnosti vprovadzhennya intehrovanoi systemy sotsial'nykh posluh u hromadakh // Publichne upravlinnya v Ukrayini: istoriya derzhavotvorenniya, vyklyky ta perspektyvy. Materialy XI naukovoї Internet-konferentsiyi za mizhnarodnoyu uchastyu dlya aspirantiv ta doktorantiv. 29. 05. 2020. Odesa. 80-83. URL: www.oridu.odessa.ua/9/buk/03.07.2019-1.pdf [in Ukrainian].
3. Krupnyk A. Na chasi reinzhyinirnykh vladno-suspil'nykh vidnosyn // Publichne upravlinnya v Ukrayini: istoriya derzhavotvorenniya, vyklyky ta perspektyvy. Materialy XI naukovoї Internet-konferentsiyi za mizhnarodnoyu uchastyu dlya aspirantiv ta doktorantiv. 29. 05. 2020. Odesa. 102–106. URL: www.oridu.odessa.ua/9/buk/03.07.2019-1.pdf [in Ukrainian].
4. Parkhomenko-Kutsevil O. Suchasni tendentsiyi rozvytku reinzhyinirnyhu v systemi derzhavnoho upravlinnya. Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya. 2013. № 36. 20-26. [in Ukrainian].
5. Pro skhvalennya Kontseptsiyi rozvytku elektronnoho uryaduvannya v Ukrayini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 20. 09. 2017 № 649-r URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250287124> [in Ukrainian].
6. Robson M. , Ullakh F. Prakticheskoye rukovodstvo po reinzhyiniringu biznes-protsessov / Per. s angl. pod red. N. D. Eriashvili. Moskva: Audit, YUNITI, 1997 224. [in Russian].
7. Khammer M. Reinzhyinirnykh korporatsii. Manifest revolyutsii v biznese / M. Khammer, Dzh Champi. Moskva: Izd-vo Mann, Ivanov i Ferber, 2007. 288. [in Russian].

Svetlana Cebotari*Republic of Moldova, Chisinau, Public Administration Academy, Department of International Relations; Moldova State University, Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, Department of International Relations Doctor habilitat in Political Sciences, Associate Professor***Victoria Bevziuc***PhD, university lecturer, Moldova State University, Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, Department of International Relations*

POST CRISIS COVID-19 GEOPOLITICAL SCENARIOS

The COVID-19 crisis, which we are present at present, has repercussions both at the moment and on the entire world of international relations, making geopolitical metamorphosis conditional. This is precisely why, and because the new virus is developing dynamically over time and space, research into the impact of the new virus is needed not only from a biogenic perspective but also from a other perspective, including from a geopolitical perspective.

The events we are currently witnessing are challenges to geopolitical changes around the world. Just as the epidemics, the viruses causing them will change and occur over time, one thing remains constant: They will always influence not only interhuman relations, but will condition new realities in the system of international relations

This Article aims to highlight the main repercussions of the new COVID-19 virus on the international relations system. Some scenarios that may develop in the post-crisis period COVID-19 are also reported in this Article.

Key words: crisis; impact; state; politics; coronavirus; international relation; scenario; COVID-19.

Світлана Чеботар*Академія публічного управління Республіки Молдова, м. Кишинів, кафедра міжнародних відносин; Молдавський державний університет, факультет міжнародних відносин, політичних та адміністративних наук, кафедра міжнародних відносин, д.політ.н., доцент***Вікторія Бевзюк***викладач кафедри міжнародних відносин Молдавського державного університету, к.політ.н.*

ГЕОПОЛІТИЧНІ СЦЕНАРІЇ ПІСЛЯ КРИЗИ COVID-19

Криза COVID-19, в якій ми зараз перебуваємо, має як миттєвий, так і тривалий вплив на всю систему міжнародних відносин, обумовлюючи геополітичні метаморфози. Саме з цієї причини та через те, що новий вірус має динамічну еволюцію у часі та просторі, необхідно досліджувати вплив нового вірусу не лише з біогенетичної точки зору, але й з точки зору інших галузей, у тому числі геополітики.

Події, яких ми сьогодні спостерігаємо – це виклики геополітичним змінам у всьому світі. Оскільки епідемії з часом віруси, які їх викликають, змінюватимуться та з'являються, одне залишається постійним: вони завжди впливатимуть не лише на міжособистісні стосунки, але й на обумовлюють нові реалії в системі міжнародних відносин.

Ця стаття має на меті висвітлити основні наслідки нового вірусу COVID-19 на систему міжнародних відносин. Також у цій статті висвітлено деякі сценарії, які можуть розвинути в післякризовий період COVID-19.

Ключові слова: криза; вплив; стан; політика; коронавірус; міжнародні відносини; сценарій; COVID-19.

The great geopolitical changes known in human history have been conditioned by the great calamities in the form of wars or epidemics: It is enough to remember the «Justinian plague» (the 6th century), which facilitated the expansion of Islam by affecting and weakening the Roman Empire or the «black plague» (the 14th century), which precipitated the fall of the Middle Ages regime. As for wars, since the end of the 20th century we have lived in the bipolar world emerging from the Second World War, with two political and economic blocs: The Western world led by the United States and the communist world led by the USSR [1].

Постановка
проблеми

Thus, to improve the understanding of the present situation at the beginning of the second decade. XXI, conditioned by the appearance and expansion of the COVID-19 pandemic throughout the world, there is a need to appeal to the statements put forward by Tucidide in the work of the «Peloponnesian War» written in the 16th century. IV i.e.n. referring to the impact of epidemics on the international relations system [12].

The Peloponnesian War would have triggered the creation of the New World that divided the international

© Світлана Чеботар С., Бевзюк В., 2021.

system into two major blocks: «At the head of one was Athens a great naval power, and at the head of the other Lacedaemonia, a great military power.» Athens, the Democrat and the aristocratic Sparta, sought to rearrange other societies in terms of their own political values and socio-economic system. Athens was a democracy; its people were energetic, bold and enterprising; its naval power, financial resources and the empire were expanding. Sparta, the traditional hegemon of Greeks, was an oligarchy, its foreign policy was conservative, focused only on the narrow interests of preserving the internal status quo. With little interest in commercial activity or overseas imperials, decades gradually compared to its rival [9]. In Tucidide's view, similar situations as Athens and the Sparta will occur in the future, and this inevitable process will always be repeated.

Although these variations and extensions of Tucidide's base model raise many interesting issues, they are too numerous and complex. Instead, the focus will be on the contribution of Tucidide's theory, its applicability to modern history, and its continued relevance to the dynamics of international relations. Tucidide's argument and belief that he has discovered the basis of the dynamics of international relations and the role of the hegemonic war in changing international order can only be understood if his scientific conception and his vision that led to this explanation are taken into account.

Thus, Tucidide uses as a model of analysis and explanation the method of Hippocrate, the great Greek physicist. The Hippocrate says the disease must be understood as a consequence of natural forces and not as a manifestation of supernatural influences. By carefully observing the symptoms and course of a disease, it is possible to understand its nature. Thus, a disease can be explained by recognizing its characteristics and tracing its development from its triggering, passing through the inevitable periods of crisis to the final denouement, healing or death. The development of symptoms and manifestations of the disease is essential in this way, rather than the search for root causes, as modern medicine does. Tucidide wrote his history aimed at demonstrating the fact that the great wars are recurring phenomena with characteristic manifestations. Like a disease, a great or hegemonic war, it has the same visible symptoms and is following an inevitable course. The initial phase is a relatively stable international system characterized by a hierarchical order of the States in the system. Over time, the power of subordinate States is starting to increase disproportionately, which is why they are in conflict with the dominant or hegemonic States in the system. The fight between the two States and their allies leads to a bipolarization of the system, an inevitable crisis and, finally, a hegemonic war. The final phase will be the end of the war in favor of one side and the establishment of a new international system that will reflect a new power distribution in the system [7].

By carefully observing the symptoms and course of a disease, it is possible to understand its nature. Thus, a disease can be explained by recognizing its characteristics and tracing its development from its triggering, passing through the inevitable periods of crisis to the final denouement, healing or death [7]. We will see the geopolitical changes that have been made by the Covid-19 crisis when this pandemic is over [1]. COVID-19

will change the global geopolitical landscape or at least accelerate current trends, where China will be the most beneficiary actor.

Once the pandemic is included with dubious ad litteram enforcement measures in our societies, Beijing is heading toward the West, playing the role of the disinterested savior. China plays its role as a savior given the manifest inability of the United States and, of course, the EU to manage the COVID-19 virus. We can mention looking at the geopolitical events on the international arena that the new 21st century international system, conditioned by the emergence of the COVID-19 crisis, will be colder than the previously existing bipolar system. We can anticipate that our societies will be subject to growing threats whose effects will not always be clearly attributed and their effects will not be immediate or eloquent as those of COVID-19. The situation created by the virus COVID-19 will decide whether a society will survive as such in the complex environment of the 21st century international system.

Faced with the apparent failure of Western governments to manage this pandemic, attention is directed to Asia [11]. What realities does this pandemic reveal? What geostrategic scenarios are possible in the post-crisis situation COVID-19? What will the consequences of the crisis be for life and governance models? Thus, rethinking from all these rhetorical thoughts, Xavier Guilhou offers answers supported by a vast experience in crisis management and international relations [1].

According to the sentences put forward by Guilhou, we are already present at the gigantic economic, cyclical and structural effects conditioned by the COVID-19 crisis. Therefore, with the risk of some criticism from specialists in the field, we could advance a general theory on the geopolitical nature of the pandemic. We should start thinking about the impact the virus could have on the international policy. Thus, to this end, we aim to start from a comment: the pandemic acts as a creator of the New World. A crisis that develops and spends a New World.

The characteristics of the world today are: the weakness of global governance (health) on the one hand; the shift of the center of gravity of the balance of power to China and Asia in general on the other. In the field of global governance, it seems to be the first time that a crisis such as that of Covid-19 has the capacity to transform the international Community. «Power competition» – dominated in practice by the rivalry between the United States and China (as well as Russia) – has become the dominant factor. The international institutions have entered a phase of devitalization, partly because of the American withdrawal, partly because of the discord between the great powers. Thus, in the Covid-19 crisis, the who does not play the central role that it should play. China informed too late about the emergence of virosis to the detriment of other states' ability to react. In the current guidelines, China feels that a «Chinese line» must be brought up in the fight against the virus.

For years, we have been witnessing the rise of China and Asia in world affairs, and the Covid-19 crisis is an illustration of this rise. Beijing's original opacity policy has largely contributed to the spread of the pandemic. But most striking are the chains of effects present across the world: The closure of a large part of the Chinese economy has had and continues to have major effects on the world economy. Unlike the 2008 financial crisis, the crisis we

are experiencing today is the second shortage of supply and demand in the real economy. On the other hand, the «competition between powers» is relenteating the competition on «soft power» between China and its main rivals.

From this point of view, we are witnessing an unprecedented show. While the Trump administration demonstrates its incompetence, the People's Republic, which was initially in difficulty at the beginning of the crisis due to its attitude of repression of the Wuhan 'whistleblowers'; forced to close down its factories appears as a winner of the epidemic with authoritarian quarantine measures, combined with the unprecedented use of artificial intelligence. As stock markets collapse in the West, China is reviving its economy. Despite Donald Trump's statements, he acts as a rescue line for Italy or Serbia, partly because of the embarrassment of their European partners.

In any case, our democracies have revived the debate between authoritarianism, populism and liberalism. It's too early to make forecasts: for some, the scale of the crisis is leading to the rehabilitation of experts, institutions and international cooperation. Others, however, with a sovereign inspiration, claim that the European institutions have proved to be irrelevant and have had to rally to measures to restore border controls.

Today, according to the research published by the Montaigne Institute, we are witnessing the rise of the «new authorities», the junction between geopolitical competition between power centers. Thus, according to the studies submitted, we are witnessing the creation of a new system of governance. The new model is the «Chinese model», which has been developed as a reference for global anti-liberal current. While China is trying to capitalize on its «victory against the virus» to promote its political system, competition from the cold War period is showing its true face in the Covid-19 brightly lit.

Firstly, almost all governments and regimes face the Covid-19 crisis. This is the case with regimes that are already struggling, such as Iran, which is particularly exposed to a further crisis. As an example, the case of Iran can serve us. For the first time in history, Tehran has requested IMF assistance. Another example could be used by the Russian Federation. In the context of the COVID-19 crisis, we could witness two scenarios in the Russian Federation: 1) it will help President V. Putin will go through constitutional reforms, ensuring that his power is extended, and 2) will complicate the battle over oil issues against Saudi Arabia and, indirectly, the United States.

Secondly, the Covid-19 confirms that borders are much softer in today's competition than in the «true» Cold War of the last century: In policy terms, Italy, Germany and France do not follow a more different line from China, even though the implementation is clearly less individual freedoms than what is happening in the People's Republic of China. This is, moreover, an illustration of the world's inclination toward Asia: Not in a failing America [5].

When analyzing the impact of the new virus on the international relations system, some researchers are reporting some features of the new reality.

1. Based on the reasoning according to which it is the first outbreak of the virus, and therefore it is also the first state to suffer consequences, China, and not the US, is the Asian giant to which aid is first and foremost given. By

effectively overcoming the crisis, China has demonstrated the ability to overcome this fight. The percentage of affected and deceased persons compared to its population of 1, 7 billion are more than minimal, unlike what has happened in other parts of the world.

2. Another aspect that will characterize the post-COVID-19 situation will be the increase in distrust of political «giants». If the blame dribbling continues, China and the United States, two great world superpowers (and those most affected by the pandemic, except Italy), will slowly lose their credibility [12].

3. According to the forecasts of some specialists, the European Union will not step «unclosed» in the post-COVID-19 world either. New relationships of forces will emerge between States, there will be a deepening of the existing conflicts and «history will be written as each time by the winners» J. Allen, former NATO commander. According to Allen's position, we are present at a «new zero point» that can rewrite a new geopolitical directions and metamorphosis on the international arena. In practice, those countries that overcome the first humanitarian crisis, regardless of their state of before-pandemic, can set the tone for a new geopolitical game [9].

Due to their virulence and size, in history there are events which, mark the beginning and the end of an era. The coronavirus pandemic has the potential to stir international geopolitical developments. The infection, scientists say, will ultimately be defeated, but experts agree that the world will never be as we know it is. Currently, many people are critical of the EU's poor coordination in the face of the challenge posed by the pathogen. Europe will also be the world's great victim. Although China was the epicenter of the pandemic, it is already trying to show signs of recovery.

Federico Steinberg said the pandemic will have important geopolitical implications, which are still difficult to predict, a senior researcher at the real Elcano Institute. We still do not know whether Covid-19 will strengthen or weaken China. Its seemingly effective response to the pandemic (still to be confirmed) could give governments the wings, but if the economy slows down or is found to be failing to manage its crisis so successfully, the opposite may happen. Let us not forget that the Chinese economy has fallen in the first quarter of 2020 for the first time since the 1968 cultural Revolution. On the other hand, the researcher says, the economic crisis derived from the pandemic could jeopardize the sustainability of public and private debt in some emerging exit countries faced with strong capital outflows and depreciation of national currencies, with political and social consequences. Finally, if the price of oil is kept low by the fall in demand, there would be a significant transfer of income from producer countries to consumers, as well as important economic problems for some exporting countries that are already in vulnerable situations.

According to Steinberg the time has come to reflect on whether the progress of globalization and the depth of global supply chains have not been too disorderly, making European countries particularly vulnerable to intermediate inputs from China. Perhaps the time has come to further diversify the geographical sources of supply. It is not a question of denying the benefits specialization and international division of labor, but to take advantage of the cost reductions that technological advances make

it possible to reduce our dependence and increase our autonomy, without reducing our consumption and wealth capacities.

The opinions with reference to the impact of COVID-19 are provided by Pedro Baños, a specialist in geopolitical. In the opinion of Baños, the coronavirus crisis can be a major turning point, as Bretton Woods was in 1944 or the disappearance of the Soviet Union in 1991. According to Baños's position, Viruse COVID-19 can also impose a new world economic order which would translate into a new order of power. Both the United States and China are trying to play their game. In the first case, to keep his hegemony, and in the second, to continue with that race to overtake Washington. It seems right now that China, the epicenter of the pandemic, is recovering and not only is it recovering, but is sending solidarity messages to the European countries, such as Italy or Spain, by providing support for the drug materials. This can be interpreted as a signal of accelerating the US overtaking process. The Europe reacted late and unevenly, unlike other countries that do not have this weakness of internal fracturing. As for the upcoming US elections, the coronavirus will have a big impact. Here comes a very distorted vision of Trump's reality, making the mistake of not taking action.

Both China and the United States have a much greater responsiveness and much more resources than Europe. We are present in a race between these countries: who is the pioneer in the discovery of a vaccine and an effective treatment that does not exist at the moment and will take some time, and the benefits will accrue to the former.

The sentences about the post-crisis situation COVID-19 are forefathers by Roger Serierrich, a specialist in international relations. According to Senserrich's sentences, the flu in 1918, the immediate post- I World War is the only pandemic comparable to the recent COVID-19 crisis. The other epidemics (SARS, H1N1) were much less serious than the current virus. By analyzing the impact of Virosis on contemporary geopolitical, we can highlight two types of impacts.

The first, will depend very much on how each country has managed the crisis, as far as domestic policy is concerned. We know that natural disasters often have a considerable impact on the popularity of political leaders or on the legitimacy of a regime, even though the leaders of a country often have no control over the outcome. In the Western democracies, we can see political realignments in some places, especially in the United States, where the response of the federal government is very embarrassing. Iran can also see changes, although the Iranian regime has suffered very serious crises since coming to power.

The second impact is how the economic crisis weakens or strengthens the position of some countries. The long-term development path of States is being changed by the pandemic. The EU already faces 15% of the unemployed. If the recession is really hard, it has a very different aspect and completely different tensions than if it is a rapid crisis that is dissipating in a few months, all the more so if countries like China, Japan or Korea are going beyond the pandemic much faster. However, these kinds of impacts are much more difficult to predict, as a severe recession in the United States and Europe would, for example, overcome the Chinese economy. The crisis will probably strengthen China too much as the great power that has come out of the crisis faster

than anyone[6]. From this perspective we could consider developing three geopolitical scenarios.

Thus, the first scenario is radicalisation. The United States will remain «Make America great again». For the Trump administration it is not possible to give up the status of world first power, and this health disaster could be the pretext to get China's power balance up. Already a campaign supported by the CIA, whose elements are beginning to filter through all «accredited networks», is accusing the Wuhan and China of falsifying the initial data of this pandemic and of not being transparent as to its causes, this distorted and delayed the spread of the alert worldwide.

For Donald Trump, it is obvious that he will have to explain to the US «main street» why he dies because of a «Chinese virus» when «prosperity was in the corner». Why relatives and friends die because of a form of SARS in New York, when America decided not to send its «boys» to die on other shores for remote causes ... Why the American economies, which are essential to completing the health and retirement system, evaporated in two weeks with the collapse of the stock markets due to the pandemic. Moreover, why it would be essential for Americans to pay this human, social and economic breakdown, while the Chinese, responsible for the global pandemic, would have the opportunity to invest thousands of billions of dollars to establish their hegemony over the world through continental and maritime routes?

The battle is already in the race to obtain vaccines to show the world that the United States is always the first thanks to their start-ups. Trump can also simply take advantage of the seemingly inevitable financial crisis to bring the Chinese economic system to its knees and thus challenge the legitimacy of the Chinese people by using the leverage of the prevailing superstition. It is obvious that this tough scenario can lead us to escalation logic, which the Russians could shake their heads for the benefit of the Americans, if they consider that this recalibration of the Chinese power will give them a privileged place in the games that will come to the Pacific, to the north, in particular, as regards the control of the north route. If Europe were to be consumable again, a new one the US-Russia alliance could well come up with a secret agreement on joint re-administration of the Northern Hemisphere in the run-up to a new Cold War, the common opponent of which would be China.

The second scenario is neutralization. The United States is playing the game of cooperation with China. Certainly, the Trump administration has the means to bring China to its knees and to break the demands of XI Jinping. To understand what makes Donald Trump act strategically, it is necessary to read his bestseller «The art of Deal». Similarly, XI Jinping is surrounded by a business oligarchy, all figures like the Jack MA media are members of CPC and are now on the front to accompany its international «mask diplomacy». In this scenario, it is preferable to find a co-option environment, even cooperation at scientific and technological level, with the epidiosm problem far from being resolved in a world that continues to grow tiered on demographic levels with multipliers of megalopolites, like Wuhan, but much more dangerous in humanitarian terms. In this perspective, it is perhaps better to form a «strong double pole» to keep all the constraints that come out of the complexity of the

world's operation, rather than to shake the other one to take precedence on the international arena.

It is, of course, a scenario that we could call reasonable and intelligent. This implies an unprecedented level of political maturity between the parties. Now this pandemic can also open up a geostrategic awareness field and help leaders develop governance models.

This scenario can also be very appropriate for the Russians who will keep their role as a bridge between the world of yesterday, with their essential role in mastering energy and entering the world of the future, with the mastery of cyber systems alongside the Israeli one. There are no premises and no defeated in this game, there are only associates and the sharing of influence zones. This is not a new Cold War, but a «new business» to manage the transition phase before the geostrategic role is increased of the Indian Ocean over the next 30 years. In this scenario, Old Europe could take its signs and redefine a new identity, even a mediator seat.

The third scenario is acceleration. The USA allows China to become «China first». America is shaken by a financial accident and the country is falling by itself with a huge recession worse than in 1929. What applies in this scenario to the United States also applies to Europe, in a situation of EU implosion with a domino effect, with migratory pressure coming from the African continent. In this scenario, China does not need to make war, «what it doesn't want» in line with the official rhetoric of diplomats. But as in 2008, China will not hesitate to impose sacrifices on its people to become «China first» by implementing coercive measures with the help of the army. In this scenario, regardless of the responsible administration, the United States will resign the first place they will come second and come back to the administration of their priority influence area with a new Monroe doctrine. Europe, which will be in debt and bankruptcies, will become, like the African continent for raw materials, an asset-taking area.

As far as Russia is concerned, it can only opt for an opportunity alliance with China to remain in the game of the powerful in the medium term. This scenario of affirming China's hegemony would not have any consequences for the North Pacific, in particular in the neighborhood relations on the Chinese Sea and with ASEAN, as well as with the Indian dream of a historic adversary on its southern flank. This Asian area has not made its resistance from the great wars of the 20th century and all countries have kept border or moral disputes. It is possible that a China which will regain its Imperial status after the century of Western contempt will change the situation with regard to the stability of this region and the world balance for the next half century. Of course, unthinkable that we can have other scenarios, even a mixture of these three in terms of combinations.

Висновки

The COVID 19 pandemic can bring profound challenges to both local and international governance. Challenge not only the vital, but also the way of exercising power tomorrow and think about the terms of power. Exiting this crisis will face major challenges in hegemonic battles for power[2]. COVID-19 will change the global geopolitical landscape or at least accelerate current trends, where China will be the most beneficiary of the actor. Once the pandemic is included with draconian dubious ad litteram enforcement measures in

our societies, Beijing returns to the West with a friendly face, playing the role of the disinterested savior. Given the manifest inability of the United States and, of course, the EU, to manage the COVID-19 crisis, China will take the lead on the international arena [11]. The international system of the 21st century will also be much colder than that of the bipolar order.

References.

1. Cambios geopolíticos. URL: <https://www.larazon.es/espana/20200321/n6bqvoy73var3dc5ppzqlzoqe4.html>
2. Deportation and Disease: Central America's COVID-19 Dilemmas [Accesat 05.05.2020] URL: <https://www.crisisgroup.org/fr/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch>
3. DUCLOS M. Is COVID-19 a Geopolitical Game-Changer? [Accesat 04.05.2020]. URL: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/covid-19-geopolitical-game-changer>
4. DUCLOS M. Le Covid-19 est-il un game-changer géopolitique ? [Accesat 06.05.2020]. URL: <https://www.institutmontaigne.org/blog/le-covid-19-est-il-un-game-changer-geopolitique>
5. El mundo tras el coronavirus: Las consecuencias geopolíticas de la pandemia. [Accesat 06.05.2020] URL: https://www.huffingtonpost.es/entry/las-consecuencias-geopoliticas-de-la-crisis-del-coronavirus_es_5e6fa07ac5b6eab77939b62d
6. ENTRETIEN. Coronavirus : Chine, États-Unis, Europe... Le Covid-19 va-t-il changer la géopolitique ? [Accesat 06.05.2020]. URL: <https://www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/entretien-coronavirus-chine-etats-unis-europe-le-covid-19-va-t-il-changer-la-geopolitique-6790619>
7. GILPIN R. Teoria războiului hegemonic. [Accesat 06.05.2020]. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/kupdf.net_tucidide-razboiul-hegemonic.pdf
8. GUILHOU X. Coronavirus : Quel déconfinement géostratégique ? [Accesat 06.05.2020]. URL: <https://www.diploweb.com/Coronavirus-Quel-deconfinement-geostrategique.html>
9. IVASCU M. Cum va arăta lumea după COVID-19? 12 previziuni ale analiștilor globali. [Accesat 06.05.2020]. URL: https://a1.ro/premium/cum-va-arata-lumea-dupa-covid19-previziunile-analistilor-globali-id974810.html?utm_source=observator.tv&utm_campaign=Cross+Promo&utm_medium=Recomandare+pe+A1&utm_ga=2.185316128.821112433.1585478914-580419201.1577985795&fbclid=IwAR3OqCCnBXwkmQGcaYZI3M8-wP041zRREO21UpT8Zs1RKLMRU5cAHCYowbl
10. Los posibles efectos geopolíticos del COVID-19. [Accesat 21.05.2020]. URL: <https://global-strategy.org/los-posibles-efectos-geopoliticos-del-covid-19/>
11. QUIÑONES FJ. El COVID-19: pandemia e instrumento de cambio geopolítico. [Accesat 06.05.2020]. URL: <https://ame1.org.es/posibles-consecuencias-geopoliticas-del-covid-9/>
12. THUCYDIDES. Războiul Peloponesiac. Editura științifică. București, 1966, 780 p.

ДЕРЖАВНА
СЛУЖБА

CIVIL
SERVICE

Олена Гладунова

аспірант кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

У статті досліджено застосування інституційного підходу до розуміння сутності державної служби як багатогранного інституту. Виділено її основні властивості та охарактеризовано певні особливості, окреслено різновиди інституту державної служби.

Ключові слова: державна служба; інституційний підхід; інститут; принципи; підінститути; органи державної влади.

Olena Hladunova

PhD student of the State Studies and Law Chair,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

INSTITUTIONAL APPROACH TO THE ANALYSIS OF CIVIL SERVICE IN THE IMPLEMENTATION OF FUNCTIONS OF A STATE

The article examines the application of the institutional approach to understanding the essence of the civil service as a multifaceted institution. Its main properties are highlighted and certain features are characterized, the types of civil service institute are outlined.

The author singles out the definitions of «institution», «institutional approach», describes his vision of the content of the concepts of «civil service» and «institution of civil service». Theoretical and methodological substantiation of civil service institutions (legal, social, political, organizational-administrative, social-legal, social, state-legal, organizational, organizational-legal, managerial, cultural and spiritual-cultural) from the point of view of scientific approach is given. context of analysis of domestic and foreign scientists.

In a structured form, the table presents a summary of the list of civil service institutions by definition of scientists. The author also proposes to consider and single out the civil service as an institution of personnel management.

According to the results of scientific research, it is determined that from the point of view of the institutional approach, the civil service is a tool for implementing the goals, objectives and functions of the state in various fields. This institute produces certain guarantees of society, ethical norms and values that have a significant impact on citizens, ensures the satisfaction of their basic needs and requirements, promotes a proper and quality standard of living, while developing appropriate standards through the provision of certain public services.

However, given that the civil service is a set of institutions, it requires a comprehensive and interconnected development of such institutions, in order to form an effective and high-quality civil service. Thus, the development of a general Strategy for the functioning of civil service institutions, their joint development and interaction will be the next step to further promote civil service reform.

Key words: civil service; institutional approach; institute; principles; subinstitutions; public authorities.

Постановка проблеми

Розглядаючи державну службу, як професійну службову діяльність громадян в рамках забезпечення виконання повноважень органів державної влади та виокремлюючи її як спеціалізований інститут, слід зауважити, що вона спрямована на реалізацію та втілення в життя владних повноважень держави. Проте, на напрямок таких повноважень впливає саме різновид інститутів державної служби. Відтак, детальне дослідження інституційного підходу державної служби неабияк є актуальним, оскільки така специфіка стосується багатьох сфер життя суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемі вивчення державної служби з точки зору інституційного підходу присвячено достатньо широке коло праць вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як В. І. Бурдяк, С. Д. Дубенко, Т. Є. Кагановська,

ленський, С. М. Серьогін та ін. Однак, в умовах значних змін в законодавстві, ця проблематика залишається недостатньо дослідженою, зокрема, в контексті розгляду державної служби як інструменту реалізації функцій держави, аналізу її кадрового потенціалу.

Мета

Отже, метою даної статті є дослідження державної служби з точки зору інституційного підходу та виокремлення її особливостей у вигляді інститутів різного спрямування.

Виклад основного матеріалу

Державна служба – багатогранне поняття, для дослідження якого необхідний науковий підхід, який допоможе зрозуміти з позицій яких уявлень про об'єкт проводити аналіз, яких дотримуватись принципів та які використовувати методи дослідження. Розгляд держав-

С. Кирдіна, Н. А. Липовська, О. Ю. Луцький, О. Ю. Обо-

© Гладунова О. П., 2021.

ної служби з точки зору інституціонального підходу, бачення того, як функціонує ця інституційна система, вимагає врахування дуже складних взаємозв'язків між суспільством і інститутами. Саме інститути є основними та рушійними факторами функціонування різних систем в довгостроковій перспективі.

Відтак, термін «інститут» (від лат. «institutum» – устрій, установа, організація) тлумачиться як сукупність норм права, котра охоплює певні суспільні відносини або як науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади [26, с. 473]. Поняття «інститут» (від лат. institutum – установлення, установа) запозичене з юриспруденції. Інститут – це усталена форма організації, регулювання та впорядкування суспільного життя, діяльності і поведінки людей. Вони включають також сукупність соціальних норм, зразків поведінки і діяльності, у праві – сукупність норм права, які регулюють будь-які визначені відносини [25].

Проте, за твердженням науковця Н. А. Липовської, інститут – це не тільки певна стійка норма, правило, закон, але й саморозвиток цієї норми, правила, закону, також діяльність щодо встановлення норми, правила і закону. Тут поєднуються статична, динамічна й управлінська характеристики інституту, його стійкість, здатність встановлюватися і здатність бути встановленим. Інституціональний підхід, як і системний, має певні евристичні обмеження, адже у своїй діяльності спирається не на реальність, а на певну абстракцію, яку називають інститутом [16].

На наш погляд, інститут – це також витоки, певне спрямування об'єкту дослідження.

Наше бачення змісту понять «державна служба» та «інститут державної служби» полягає у тому, що ці дефініції існують одночасно та постійно взаємодіють між собою, оскільки державна служба й сама є інститутом, а інститут державної служби виступає своєрідним методом функціонування держави в різних сферах.

Як вважає Н. М. Ільченко, головна роль інститутів у суспільстві – зменшення невизначеності шляхом установлення стійкості структури взаємодії між людьми. Інститути визначають і обмежують набір альтернатив, які є в кожній людини, вони включають усі форми обмежень, створених людьми для того, щоб надати певну структуру людським відносинам. До найважливіших функцій, які виконують соціальні інститути, як правило, відносять такі створення можливостей для задоволення потреб членів суспільства, забезпечення соціальної інтеграції, стійкості суспільного життя, соціалізацію індивідів тощо [11].

Ряд науковців запевняє, що найважливішим аспектом дослідження державного управління з методологічної точки зору серед інших доцільно вважати інституційний підхід, як сукупність інститутів, державних органів, організацій, які беруть участь у здійсненні управлінської діяльності [7, с. 558].

Інституційний підхід дозволяє по-новому розглянути предмет дослідження в державному управлінні та отримати нові знання. За такого підходу інститут постає як гнучка структура, здатна змінюватися під впливом практичної дії [13, с. 29].

Інститут державної служби є головним вихідним правовим засобом у системі побудови державності, а також її функціонування. Сучасний правовий інститут державної служби – це система правових норм, які ре-

гулюють відносини, що складаються в процесі організації самої державної служби, статус державних службовців, гарантії і процедури його реалізації, а також механізм проходження державної служби [6, с. 21].

Відтак, можна підкреслити, що, в залежності від сфери застосування, існують різновиди інститутів державної служби.

За висновком В. І. Бурдяк, держслужба є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади й управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків [2].

С. М. Серьогін доводить, що державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їх спільнотами та між державами, використовуючи владні ресурси [24, с. 64].

Ми погоджуємось із думкою І. Коліушко та О. Петришина, які вважають, що інститут державної служби підлягає реформуванню в контексті більш загальних завдань адміністративної та державно-правової реформи в Україні. Метою такого реформування є становлення високоефективного і авторитетного інституту державної служби на основі визначення і правового регламентування специфічних особливостей державно-службової діяльності [15, с. 94].

Інституційний підхід як такий, що пропонує нові пізнавальні можливості, є актуальним як для теоретичних розвідок, так і для практичної реалізації функцій державної служби у суспільстві. При цьому інституалізація полягає у впорядкуванні та формалізації усталених відносин між її елементами [18, с. 295].

В соціальному плані інститут державної служби являє собою орган взаємодії суспільства і держави, держапарату та громадських структур, держслужбовця й громадянина. У цьому сенсі система держслужби забезпечує виконання функцій регулятора поведінки людей у різних соціальних відносинах, породжуваних потребами, інтересами, нахилами та звичками. Саме на державну службу покладається вирішення завдань щодо забезпечення соціальних гарантій та прав громадян, визначених законодавством [3, с. 629–630].

Витоками державної служби є соціальні умови її формування і розвитку. Її соціальна природа повністю визначається характером політичного устрою суспільства, особливостями держави, складом державних службовців як найбільш послідовних виразників і провідників державної волі. Державна служба є видом суспільно-корисної діяльності. Соціальний характер державної служби правової, демократичної держави визначається її природою, метою, функціями і принципами організації. Тобто державна служба в сучасному вузькому розумінні розглядається не як служіння державі, а як професійна діяльність щодо забезпечення виконання функцій і повноважень держави [21, с. 46].

Науковець Т. Є. Кагановська вважає, що як правовий інститут швидше можна розглядати інститут державного службовця як сукупність норм, які регламентують його загальний правовий статус. Навіть, якщо поглянути на зміст законів про державну службу, то стає абсолютно очевидним, що вони не регламен-

тують конкретну професійну діяльність державних службовців. Натомість, їх зміст стосується виключно складових правового статусу державних службовців, а саме їх прав та обов'язків, а також процедур набуття, зміни та втрати такого статусу. На думку дослідниці, державну службу як правовий інститут у його сучасному вигляді слід розглядати як сукупність норм, що регламентують правовий статус державного службовця, а також порядок його набуття, припинення та змін у процесі здійснення державним службовцем своєї професійної діяльності. Сама ж державна служба як правова категорія має бути визначена не як діяльність, а як певний правовий стан, який визначає місце державного службовця у державно-владній ієрархії і пов'язані з цим місцем права, обов'язки та обмеження, зміст яких визначається виконанням завдань і функцій держави [12, с. 46, 49].

На нашу думку, зауваження Т. Є. Кагановської є достатньо переконливим. Ми вважаємо, що варто чітко відрізнити державну службу як професійну діяльність від державної служби, як правового інституту, який регламентує права та обов'язки державних службовців, а також їх обмеження, заборони, заохочення, відповідальність, проходження державної служби, порядок виникнення і припинення службових відносин, таким чином, зводячи це поняття «правового інституту державної служби» до визначення інституту державного службовця, як ключової одиниці державно-владної ієрархії.

Державна служба – комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність всіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність даного інституту полягає в тому, що по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права: по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципи державної служби. Водночас, правовий інститут державної служби складається з норм багатьох галузей права: конституційного, міжнародного, фінансового, деяких інших галузей права, норми ж адміністративного права в цьому інституті є найбільш численними. Ними регулюються найважливіші організаційні елементи державної служби – правовий статус посади в державних органах та їх апараті, статус державного службовця і посадової особи, категорії посад і ранги посадових осіб, вимоги до державних службовців, порядок проходження державної служби, організація управління державною службою, проведення атестації державних службовців, адміністративна і дисциплінарна відповідальність державних службовців та інше.

Як соціально-правовий інститут державна служба має свої цілі і виконує певні функції. Говорячи про цілі, необхідно виходити з того, що по-перше, державна служба як соціальний інститут повинна виробити умови для її зв'язку із запитом народу, тобто вона має розкривати свою соціальну природу; по-друге, вона має створити чітку і об'єктивну систему організації роботи державного апарату.

Визначаючи функції державної служби, слід мати на увазі, що державна служба є необхідним елементом всіх управлінських процесів в державі і, що саме вона покликана забезпечити ефективне функціонування всіх гілок влади. Саме за її посередництвом громадяни можуть реалізувати свої права, свободи і законні інте-

реси. Іншими словами, функції, притаманні державній службі як суспільному інституту, відображають її роль і призначення в суспільстві [14, с. 114–115].

Основне значення принципів державної служби полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію та реальне функціонування державної служби [22, с. 54].

Принципи державної служби можна визначити як основоположні ідеї, положення, настанови, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань органів державної влади, повноважень та обов'язків державних службовців, які працюють у системі державної служби [19, с. 435].

С. Д. Дубенко підкреслює, що державна служба в широкому розумінні зводиться до виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, в інших організаціях. У вузькому розумінні – це виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних органах [6, с. 39].

Останнім часом, коли знизилася роль багатьох політичних інститутів, саме державна служба залишається стабільною інституцією, через яку громадяни можуть реалізувати свої законні права та інтереси [24, с. 63].

В. Б. Авер'янов розрізняє такі види державної служби, як служба в органах виконавчої влади та їх апараті, а також в апараті парламенту, судових органів, інших органів державної влади («адміністративна державна служба»); служба в державних органах, яка отримує спеціальний правовий статус («спеціалізована державна служба»); служба в апараті державних органів, яка хоч і має допоміжно-обслуговуючу спрямованість, але через свою важливість потребує особливого правового режиму («патронатна державна служба») [1, с. 42–43].

Вдаючись до аналізу служби в органах державної влади, науковець О. Петришин вносить пропозицію щодо вжиття класифікаційного принципу розподілу гілок влади, згідно з яким ми отримуємо підстави говорити про державну службу в органах виконавчої, законодавчої та судової влади [23].

Державна служба в судових органах є складним державно – правовим та соціальним інститутом, який встановлює і регулює відносини держави з суддями [10, с. 172]. Загалом державна служба включає в себе: формування організаційних та процесуальних основ діяльності державного апарату, побудову і правовий опис ієрархії посад, виявлення, відбір, підготовку, формування, розвиток, просування, оцінку, стимулювання та відповідальність державних службовців [5, с. 16].

Відповідно до конкретних завдань управлінської діяльності серед внутрішньоорганізаційних відносин, які виникають у процесі забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, можна виділити відносини щодо надання матеріальних, фінансових і технічних ресурсів, кадрове забезпечення, контрольні та інші відносини (статистика, діловодство тощо) [8, с. 34; 27, 58].

М. П. Запорожець звертає увагу на те, що державну службу традиційно розглядають у трьох аспектах – соціальному, політичному і правовому. Перший полягає у здійсненні завдань та функцій держави в житті суспільства; другий пов'язаний з формуванням дер-

жавної влади, її здійсненням відповідними органами держави, їх керівництвом від імені народу; третій обумовлений державно-правовою природою державної служби, спрямуванням на практичне виконання функцій і завдань конкретних органів апаратом цих органів (державними службовцями) відповідно до статусу конкретного працівника, порядку проходження служби тощо, що завжди вимагає правового регулювання і реалізується за допомогою правових норм.

Служба в органах судової влади розглядається як самостійний вид державної служби в широкому загальнотеоретичному аспекті. Суди, маючи певну специфіку своєї соціальної природи, яка дозволяє їм виступати арбітром з питань права, за іншими своїми істотними ознаками є складовою частиною державного апарату.

До основних рис, властивих державно-службовим відносинам в судах, віднесено такі: зазначені відносини є публічно-правовими, оскільки у своїй більшості вони регулюються нормами адміністративного права; виникнення державно-службових відносин, передусім тих, що стосуються проходження служби, як для суддів, так і для працівників апарату судів пов'язується з виданням адміністративного акту; державно-службові відносини є владними; державно-службове відношення пов'язується з реалізацією завдань і функцій, які покладаються державою на ту чи іншу посаду в органі судової влади [9, с. 9–10].

Загалом процес відправлення правосуддя не може відбуватися без його відповідного структурного, кадрового, матеріального, фінансового, інформаційного та ін. забезпечення [27, с. 43].

Важливим елементом державної служби як організаційного інституту є наявність апарату управління, що має певний правовий статус, особливі ознаки та функції. В організаційному аспекті державна служба – це «система державних посад і посад за контрактом, які відрізняються статусом, повноваженнями, підпорядкованістю, кваліфікаційними вимогами» [2, с. 141].

Тобто державна служба розглядається не лише як певний організаційно-правовий інститут, але і як складний соціальний і управлінський інститут суспільства, що виконує основоположну функцію державного регулювання, зміст якої, за визначенням Н. Грінівецької, полягає в тому, що державна служба забезпечує прогресивну участь найбільш здібних управлінців, кращих громадян суспільства у вирішенні тих завдань, які стоять перед суспільним розвитком і виражаються у функціях держави [4, с. 27].

Як культурний інститут, державна служба створює, акумулює та транслює суспільні норми та цінності в надання адміністративних послуг населенню. На думку В. Михайлової, державна служба як соцікультурний феномен виникає у зв'язку з потребою регулювання суспільних відносин, є включеною в усі сфери людської діяльності, опирається на існуючі в суспільстві норми та цінності й впливає на розвиток нових [20, с. 21].

Таблиця 1

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА		
Науковець	Різновид інституту	Короткий зміст поняття (визначення)
Бурдяк В. І. ➡	Правовий інститут, ➡ Соціальний інститут	реалізація цілей та функцій органів влади й управління
Серьогін С. М. ➡	Політичний інститут, ➡ Організаційно-управлінський інститут, Соціальний інститут	забезпечує комплекс відносин за умови використання владних ресурсів
Ковалик В. В. ➡	Правовий інститут ➡	регулює організацію і діяльність державних службовців
Бурдяк В. І. ➡	Організаційний інститут ➡	наявність апарату управління, що має певний правовий статус, особливі ознаки та функції
Грінівецька Н. М. ➡	Соціальний інститут, ➡ Управлінський інститут	виконує функцію державного регулювання, за якою державна служба забезпечує участь здібних управлінців, кращих громадян суспільства у вирішенні завдань, які стоять перед суспільним розвитком і виражаються у функціях держави
Михайлова В. Н. ➡	Культурний інститут ➡	створює, акумулює та транслює суспільні норми та цінності в надання адміністративних послуг
Липовська Н. А. ➡	Духовно-культурний інститут ➡	неформальна структура: прояв особистісних факторів, ціннісних орієнтацій службовців, їх потреб, інтересів і психологічних особливостей
Ковалик В. В. ➡	Суспільний інститут ➡	функції відображають роль і призначення державної служби в суспільстві
Золотарьова Я. С. ➡	Державно – правовий інститут, ➡ Соціальний інститут	встановлює і регулює відносини держави з суддями
Ковалик В. В. ➡	Соціально-правовий інститут ➡	має свої цілі і виконує певні функції через розкриття своєї соціальної природи та створення системи організації роботи державного апарату

Науковець Н. А. Липовська зазначає, що виступаючи в ролі духовно-культурного інституту, державна служба являє собою неформальну структуру: прояв особистісних факторів, ціннісних орієнтацій службовців, їх потреб, інтересів і психологічних особливостей. Державна служба встановлює соціальні норми, культуру організації, організаційну культуру. Державній службі необхідний відкритий інформаційно – комунікативний зв'язок як усередині своєї структури так і з іншими суб'єктами держави і громадянського суспільства для ефективного виконання своїх функцій. Це дозволяє визначити її як інформаційно – комунікативний інститут. Інформаційна відкритість державної служби дозволяє асоціювати соціальні потреби громадян для вироблення соціальних стандартів, забезпечення визначеного якісного рівня життя [17].

З огляду на вищевикладений аналіз державної служби з точки зору інституційного підходу, структуровано її можна відобразити у наступному вигляді (табл. 1):

Пропонуємо розглянути та окремо виділити державну службу також як інститут кадрового менеджменту, оскільки на неї покладено важливу функцію держави щодо управління персоналом державних органів задля підвищення якості надання послуг, довгострокового розвитку, забезпечення ефективної діяльності органу державної влади. Новітні ідеї, технології, модернізація не допоможуть досягти успіху без підготовлених, грамотних і лояльних державних службовців.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що

Висновки

з точки зору інституційного підходу державна служба виступає інструментом реалізації цілей, завдань і функцій держави у різних сферах. Даний інститут виробляє певні гарантії життєдіяльності суспільства, етичні норми та цінності, що мають значний вплив на громадян, забезпечує задоволення їх основних потреб та вимог, сприяє належному та якісному рівню життя, виробляючи при цьому відповідні стандарти через надання певних державних послуг.

Проте, урахувуючи те, що державна служба є сукупністю інститутів, слід підкреслити, що ця система потребує комплексного та взаємопов'язаного розвитку таких інститутів, з метою формування ефективної та якісної державної служби. Отже, вироблення загальної Стратегії функціонування інститутів державної служби, їх сумісного розвинення та взаємодії стане наступним кроком для подальшого просування реформи державної служби.

Література.

1. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи. *Вісн. держ. служби України*. 1997. № 4. С. 60–65.
2. Бурдяк В. І. Державна служба як особливий різновид суспільнокорисної праці. *Публічне управління: теорія і практика*: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 1(5). С. 140–147.
3. Государственное управление, основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. Москва: Статут, 2000. 912 с.
4. Гринівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу. Київ: ФАДА, ЛТД, 1999. 31 с.
5. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
6. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ: Ін Юре, 1999. 398с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
8. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України: дис... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 181 арк.
9. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 20 с.
10. Золотарьова Я. С. Особливості проходження державної служби в судових органах. *Митна справа*. 2015. № 2(2. 1). С. 168–173. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_2%282.1%29_30
11. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1. С. 56–64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_1_8
12. Кагановська Т. Є. Інститут державної служби в системі адміністративного права України. *Правова держава*. 2015. № 20. С. 45–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2015_20_11
13. Кырдина С. Социокультурный и институциональный подходы как основа позитивной социологии в России. *Соц. исслед.* 2002. № 12. С. 23–33. URL: www.ecsoman.edu.ru.
14. Ковалик В. В. Поняття, основні риси і принципи державної служби як інституту адміністративного права. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 10. С. 113–117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2014_10_18
15. Коліушко І., Петришин О. Основи напрямки реформування законодавства про державну службу. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 4. С. 92–112.
16. Липовська Н. А. Інтерпретація концепту «державна служба»: методологічна полеміка. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпропетровськ, 2011. Вип. 3 (10). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03\(10\)/11lnasmp.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)/11lnasmp.pdf)
17. Липовська Н. А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. *Публічне адміністрування: електронний зб. наук. праць*. Дніпропетровськ, 2009. Вип. 2 (2). URL: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2009-02/09lnadsu.pdf>
18. Луцький О. Ю. Інституційний характер державної служби в контексті формування її іміджу. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 2. С. 290–299. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_2_36
19. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник. Київ: Атіка, 2003. 575 с.
20. Михайлова В. Н. Государственная служба как социокультурное образование. *Учёные записки Российского государственного социального университета*. 2007. № 4. С. 21–24.

21. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.

22. Оболенський О. Принцип професіоналізму в державній службі. *Вісник державної служби України*. 1998. № 1. С. 54–61.

23. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харків: Факт, 1998. 168 с.

24. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_12

25. Словарь иностранных слов / отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова. 6-е изд. Москва: Рус. яз. Медиа; Дрофа, 2009. 817 с.

26. Словник іншомовних слів / уклад.: Л. О. Пустовіт та ін. Київ: Довіра, 2000. 1018 с.

27. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції. дис. . . канд. юрид. наук. Київ, 2005. 183 арк.

References.

1. Averianov V. B. Orhany vykonavchoi vlady i prava liudyny v svitli administrativnoi reformy. *Visn. derzh. sluzhby Ukrainy*. 1997. № 4. S. 60–65.

2. Burdiak V. I. Derzhavna sluzhba yak osoblyvyi riznovyd suspilnokorysnoi pratsi. *Publichne upravlinnia: teoriia i praktyka*: zb. nauk. pr. *Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia*. Kharkiv: Vyd-vo «DokNaukDerzhUp», 2011. № 1(5). S. 140–147.

3. Hosudarstvennoe upravleniye, osnovy teoryy y orhanyzatsyy: uchebnyk / pod red. V. A. Kozbanenko. Moskva: Statut, 2000. 912 s.

4. Hrinivetska N. M. Derzhavna sluzhba yak sotsialnyi instytut: problemy kontseptualnoho analizu. Kyiv: FADA, LTD, 1999. 31 s.

5. Derzhavna sluzhba: pidruchnyk: u 2 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy ; redkol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova), O. Yu. Obolenskyi (zast. holovy), S. M. Serohin (zast. holovy) ta in.. Kyiv; Odesa: NADU, 2012. T. 1. 372 s.

6. Dubenko S. D. Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukraini: navch.-metod. posib. / za zah. red. prof. N. R. Nyzhnyk. Kyiv: In Yure, 1999. 398s.

7. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad. Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in. ; za red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina. Kyiv: NADU, 2010. 820 s.

8. Zaporozhets M. P. Administrativno-pravove zabezpechennia diialnosti mistsevykh zahalnykh sudiv Ukrainy: dys... kand. yuryd. nauk. Xarkiv, 2004. 181 ark.

9. Zaporozhets M. P. Administrativno-pravove zabezpechennia diialnosti mistsevykh zahalnykh sudiv Ukrainy: avtoref. dys... kand. yuryd. nauk. Kharkiv, 2004. 20 s.

10. Zolotarova Ya. S. Osoblyvosti prokhozhenia derzhavnoi sluzhby v sudovykh orhanakh. *Mytna sprava*. 2015. № 2(2. 1). S. 168–173. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_2%282.1%29_30

11. Ilchenko N. M. Metodolohiia doslidzhennia problem derzhavnoho upravlinnia: instytutsionalnyi pidkhid. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2011. № 1. S. 56–64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_1_8

12. Kahanovska T. Ye. Instytut derzhavnoi sluzhby v systemi administrativnoho prava Ukrainy. *Pravova derzhava*. 2015. № 20. S. 45–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2015_20_11

13. Kyrdyna S. Sotsyokulturnyy y instytutsionalnyi podkhodyi kak osnova pozytyvnoi sotsyolohyy v Rossyy. *Sots. yssled*. 2002. № 12. S. 23–33. URL: www.ecsocman.edu.ru.

14. Kovalyk V. V. Poniattia, osnovni rysy i pryntsypy derzhavnoi sluzhby yak instytutu administrativnoho prava. *Naukovo-informatsiinyi visnyk Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halytskoho*. 2014. № 10. S. 113–117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2014_10_18

15. Koliushko I., Petryshyn O. Osnovi napriamky reformuvannia zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 1998. № 4. S. 92–112.

16. Lypovska N. A. Interpretatsiia kontseptu «derzhavna sluzhba»: metodolohichna polemika. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*: zb. nauk. prats. Dnipropetrovsk, 2011. Vyp. 3 (10). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03\(10\)/11lnasmp.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)/11lnasmp.pdf)

17. Lypovska N. A. Osoblyvosti instytutsionalnoho rozvytku derzhavnoi sluzhby. *Publichne administruvannia: elektronnyi zb. nauk. prats. Dnipropetrovsk*, 2009. Vyp. 2 (2). URL: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2009-02/09lnadsu.pdf>

18. Lutskey O. Yu. Instytutsiinyi kharakter derzhavnoi sluzhby v konteksti formuvannia yii imidzhu. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriya : Upravlinnia*. 2013. Vyp. 2. S. 290–299. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_2_36

19. Malynovskyi V. Ya. Derzhavne upravlinnia : navch. posibnyk. Kyiv: Atika, 2003. 575 s.

20. Mykhailova V. N. Hosudarstvennaia sluzhba kak sotsyokulturnoeobrazovanye. *Uchënye zapysky Rossyiskoho hosudarstvennoho sotsyalnoho unyversyteta*. 2007. № 4. S. 21–24.

21. Obolenskyi O. Yu. Derzhavna sluzhba: navch. posibnyk. Kyiv: KNEU, 2003. 344 s.

22. Obolenskyi O. Pryntsyp profesionalizmu v derzhavni sluzhbi. *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy*. 1998. № 1. S. 54–61.

23. Petryshyn A. V. Hosudarstvennaia sluzhba. Ystoryko-teoretycheskye predposylky, sravnytelno-pravovoi y lohyko-poniatyinyi analiz. Kharkiv: Fakt, 1998. 168 s.

24. Serohin S. M. Meta, zavdannia ta funksi derzhavnoi sluzhby. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2013. № 1. S. 58–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_12

25. Slovar ynostrannykh slov / отв. ред. V. V. Burtseva, N. M. Semenova. 6-e yzd. Moskva: Rus. yaz. Medya; Drofa, 2009. 817 c.

26. Slovnyk inshomovnykh sliv / uklad.: L. O. Pustovit ta in. Kyiv: Dovira, 2000. 1018 s.

27. Stryzhak A. A. Derzhavne upravlinnia zabezpechenniam diialnosti sudiv zahalnoi yurysdyktsii. dys... kand. yuryd. nauk. Kyiv, 2005. 183 ark.

Наталія Піроженко

доцент кафедри публічного управління та регіоналістики

ОРІДУ НАДУ при Президентів України, к.держ.упр., доцент

ORCID ID: 0000-0002-1438-6528

ФОРМУВАННІ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

У статті проведено порівняльний аналіз вимог щодо етичних норм професійної поведінки публічних службовців у Польщі та виявлено можливості використання зарубіжного досвіду під час вирішення даної проблеми в Україні. На основі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових фондів, а також нормативно-правового забезпечення етичних стандартів професійної поведінки публічних службовців в Польщі, виявлено специфіку застосування етичних норм в регулюванні адміністративної діяльності публічних службовців; доведено необхідність та визначено умови запровадження польського досвіду щодо формування етичних стандартів професійної поведінки публічних службовців в Україні.

Ключові слова: етика; етичні стандарти; професійна етика; професійна діяльність публічних службовців; зарубіжний досвід.

Natalija Pirozhenko

Associate Professor of the Public Administration and Regional Studies Chair,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PhD in Public Administration, Docent

ORCID ID: 0000-0002-1438-6528

FORMATION OF ETHICAL STANDARDS IN PROFESSIONAL BEHAVIOUR OF PUBLIC SERVANTS: POLAND EXPERIENCE

The issue of ethical and managerial regulation of the behavior of public servants has become one of the key question in recent years. Currently, high qualification, professional and moral homogeneity of the public apparatus provide a professional basis for the constitutional unity of the system of public power, which will help overcome the contradictions that exist between outdated stereotypes in management and the requirements of Ukrainian society. Awareness of this in foreign countries has led to adoption of special acts on the ethics of public servants.

For us, there is experience of Poland which is interesting, where compliance with ethical norms has become the core requirement for a staff of the authorities of the executive power and local councils.

The aim of the statistic is to carry out an analysis of the ethical norms of the professional behavior of public services in Poland and to find out the ways to overcome this problem in Ukraine.

Regardless that fact most modern foreign countries are already efficiently apply the mechanism of the ethical regulation of the efficiency of public services, in our country, the mechanism of modernization of the public service has just recently begun.

Therefore it is useful for Ukraine to study the Polish experience, where the main concern of the Polish government was to create a new administrative apparatus based on moral and ethical norms, which would be able to solve urgent problems of society transformation. There was a need to attract highly qualified personnel to the public administration, which was previously authoritarian in nature.

Poland is a recipient of international technical assistance, and the grants received are widely and wisely used in public administration reform and for the training of civil servants. The article analyzes the practical experience of forming a system of training civil servants in Poland; personnel reserve; employment and advanced training of public servants.

A scientific search conducted by comparison led to the conclusion that, despite the differences in approaches to the formation of a comprehensive system of norms and ways of functioning of ethics of public servants, its goal remains the same – to ensure professional activity of employees are in the interests of citizens and society, in order to avoid the abuse of power and violation of the law.

Further research should focus on building a variety of optimal models for implementing ethical standards of professional conduct of public servants based on the study of foreign experience, identifying risks in the application of this tool and methods of managing them.

Key words: ethics; ethical standards; professional ethics; professional activity of public servants.

Постановка проблеми

Проблематика етико-управлінського регулювання поведінки публічних службовців стала в останні роки однією з ключових. Як відомо, останні десятиліття публічна служба переживає період найсерйозніших змін. Ці зміни стосуються веберовської парадигми раціональної бюрократії, що довгий час безроздільно панувала, і саму логіку відносин між виконавчою владою і суспільством. Процес цей багатофакторний, досить болючий, що супроводжується як успіхами, так і невдачами, «приливами» і «відливами».

Під кінець XX ст. публічна служба багатьох держав зіткнулася з подвійною кризою – і суспільної довіри до себе, і власної ефективності. У різних країнах, перш за все англо-саксонських, почалися пошуки нової її моделі. Незважаючи на те, що в більшості сучасних зарубіжних країн вже сьогодні ефективно працює механізм етичного регулювання діяльності публічних службовців, в нашій країні розробка та впровадження в суспільно-політичне життя подібних механізмів почалася зовсім недавно.

Для реформ в Україні настав виключно важливий та відповідальний етап. В умовах сьогодення висока кваліфікація, професійна та моральна однорідність публічного апарату дозволять забезпечити професійну основу конституційної єдності системи публічної влади, сприятимуть подоланню протиріч, що існують між застарілими стереотипами в управлінській діяльності та вимогами розвитку українського суспільства.

Отже, сучасний етап розвитку країни вимагає інших етичних відносин як між керівниками і підпорядкованими, між колегами по роботі, так і між публічними службовцями і громадянами. Бо питання етики і культури, як правило, аж ніяк не висувалися на перший план, в нашій країні їм приділялося мало уваги. Не відпрацьовані, хоч і зафіксовані в законодавчому порядку стандарти етичної поведінки публічних службовців і зараз. Усе це надає особливої актуальності проблемам етичної поведінки публічних службовців.

Усвідомлення важливості зв'язку етики й публічної служби в зарубіжних країнах призвело до того, що в багатьох із них прийняті спеціальні акти стосовно питань етики публічних службовців. Для нас становить інтерес вивчення досвіду Польщі, де дотримання етичних норм стало головною умовою формування кадрової служби органів виконавчої влади та самоврядних структур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійна етика публічних службовців України з перших років Незалежності стала об'єктом уваги вітчизняних науковців і практиків, які в зростанні ролі гуманітарного, морально-етичного чинника вбачають основну закономірність демократичного розвитку суспільства, серед них: Т. Василевська, О. Акімов, Ю. Битяк, В. Бралатан, Л. Бурганова, О. Величко, С. Верех, М. Волянська, А. Гацько, О. Гук, О. Зінченко, С. Колосок, В. Куйбіда, О. Лавренко, С. Лазаренко, В. Лола, І. Нинок, О. Оболенський, О. Парфенюк, М. Рудакевич, С. Серьогін, Н. Сорокіна, І. Хожило та інші.

Однак, незважаючи на те, що вже напрацьована певна теоретична база знань, недостатньо обґрунтованими в концептуальному аспекті залишаються

підходи та дієві механізми до переведення етичних цінностей і проголошених норм поведінки публічних службовців у практичну площину, у чому неабияку роль може ввикористання зарубіжного досвіду. Саме в цьому і полягає актуальність статті

Мета

Мета статті – провести порівняльний аналіз вимог щодо етичних норм професійної поведінки публічних службовців у Польщі та виявити можливості його використання щодо вирішення даної проблеми в Україні.

Виклад основного матеріалу

Інститут публічної служби став за останні роки об'єктом наукових досліджень як політологів, юристів, філософів, так і соціологів та соціальних психологів. Жваве обговорення норм поведінки та сукупності моральних правил, якими регулюється діяльність публічних службовців, стають темою наукових досліджень. Справа не лише в тому, що увага до таких вічних категорій, як мораль, етика, чесність та невідступність загострилася в усіх країнах світу й знову стала центральною. Щодо України, то створення незалежної професійної публічної служби для ефективного розробки та впровадження економічних і соціальних політик, надання публічних послуг вимагає необхідності сформулювати єдині засади адміністративної культури публічних службовців.

Нові ринкові умови нав'язують нові правила поведінки, які також стосуються чиновників. Практика переконали, що лише професійної компетентності недостатньо аби задовольнити вимоги сьогодення. Байдухе ставлення виконавчих структур і посадових осіб до потреб звичайних громадян (неодноразові випадки зловживання владою, коли найпоширенішими формами поведінки залишаються примус, вказівки й байдужість) спричинило сталу громадську думку, що держава й бюрократичний апарат дбають лише про свої власні інтереси й ігнорують інтереси нації та людей, «...ці тенденції мають міцне й об'єктивне історичне коріння, до того ж підтверджуються повсякденною практикою нашого публічного життя і взаємодії рядового громадянина з державним механізмом» [5, с. 213].

Суспільне призначення публічної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання публічними службовцями покладених на них службових обов'язків.

Суттєва деформація влади, що не справляється з політико-економічними проблемами розбудови суспільства, перед усім тягнуть за собою деформації відносин, точніше, конкретних варіантів поведінки, взаємодії між членами суспільства, їх статусів і форм звичаєвої життєдіяльності в системі управління. Тому і відчувається деформація стосунків, що веде до деформації соціальних норм і цінностей людського буття.

Безперечною ціннісною настановою держави, публічної служби України є служіння народу України. Водночас слід мати на увазі, що публічний службовець служить народові через публічну організацію. Для публічної бюрократії невід'ємною складовою служіння є лояльність до демократично обраної, легітимної влади.

Виходячи з цього базовими задачами держави стають: побудова відносин в державі на правових і моральних засадах справедливості, гуманізму, пріори-

тету прав і свобод громадян; формування у суспільстві соціального партнерства між державою, ринком і людиною; гарантування безпечного та вільного існування і розвитку людини, її матеріального благополуччя; підвищення якості життя громадян тощо.

Сьогодні нагальним завданням держслужби України є найшвидша реабілітація спроможності владних інституцій реалізувати ідеал суспільного служіння.

Нині піддається критиці розмитість, «аморфність» поняття суспільного блага як місії публічного управління. В термінах «загальне благо», «інтереси народу» може вкладатися різний зміст. Без чіткого окреслення, в чому полягає суспільне благо, етичні засади професії втрачають свою змістовну наповненість. Вирішення цієї проблеми упирається в необхідність сформулювати національну ідею, конкретизувати її в національних інтересах, розробити на їх основі загальну стратегію розвитку України. Визначеність національних інтересів дозволяє деталізувати місію професії, вибудувати цілі публічного управління, запрограмувати зміст та ціннісну наповненість діяльності чиновництва, а отже, більш конкретно означити вимоги до публічних службовців та спрямувати їх зусилля.

Зазначимо, що ідея служіння працює в моральному полі, якщо вона має загальнолюдські горизонти та орієнтована на загальнолюдський розвиток. Зведення ідеї служіння народу до служіння нації (в етнічному розумінні) при нехтуванні загальнолюдськими моральними цінностями провокує містечковість, націоналізм і навіть шовіністські, антигуманні настрої.

Сьогодні в деякому викликає певну недовіру зайвий пафос розуміння місії публічного управлінця як «служіння народу», пропонується модифікувати це формулювання й визначати професійне призначення публічних службовців як «надання послуг населенню». Проте в цих тезах представлені дві різні стратегії діяльності держави, два розуміння місії публічних чиновників.

Згідно з домінуючим тривалий час підходом, за яким публічні організації покликані «служити народу», публічна служба сприймається як священний обов'язок, тут цінуються чесноти рівності, громадянськості, представництва, відповідальності, нейтральності [2, с. 32].

З середини 80-х рр. XX ст. недостатня ефективність і гнучкість публічного управління, вузькі місця ієрархічної структури бюрократичних організацій, обмеженість поля для вияву ініціативи й творчості чиновництва в багатьох розвинутих країнах призвели до перегляду моделі публічного управління та залучення в бюрократичну діяльність бізнесових управлінських прийомів. При побудові публічної служби як діяльності в сфері послуг, держава розглядається як виробник «суспільно значимих послуг», які оплачуються платниками податків, а публічне управління постає як різновид найму [1].

Така система координат більшою мірою орієнтується на користувача, на забезпечення гнучкості, ефективності, змагальності, менеджеризму, ініціативності та партнерства. Як перший, так і другий підходи мають свої переваги та вади. Безперечним здобутком орієнтації на «надання послуг» є те, що в її рамках стає можливим чітке формування вимог до чиновництва, введення кількісних критеріїв ефективності та усвідомлена оптимізація структури і параметрів органів публічного управління; при її реалізації використовуються методи, засоби, інструментарій, що напрацьо-

вані в менеджменті бізнесу. Клієнтизм розставляє свої смислові акценти у ставленні до користувачів послуг держави: громадяни – не безправні прохачі, а вимогливі, повноправні клієнти, яких необхідно якісно обслужити [6].

Водночас при реалізації такого підходу існує небезпека зміщення кордонів між публічним і приватним секторами, «розмивання» специфіки держслужби як інституту суспільного служіння, втрати довіри громадян до держслужби як до механізму представницького органу; сприйняття її як орієнтованої лише на отримання прибутку. Політика «публічного (публічного) менеджменту» викликала незадоволення як громадян, так і службовців бізнес-іміджем публічної служби, понизила її статус, підвищила плинність кадрів.

Зростання морального фактору в управлінні – закономірність цивілізованого світу. Громадська думка розвинутих країн світу вважає етику публічного управління необхідним інструментом успішного менеджменту на будь-якому рівні соціального управління. Досвід США, Великобританії, Канади, ФРН, Франції та інших держав переконливо доводить, що керівництво та громадськість цих країн приділяє постійно увагу питанням етики в органах публічного управління та місцевого самоврядування. У світовій практиці досліджують не стільки про «етичні норми», скільки «етичну інфраструктуру». Вперше поняття «етична інфраструктура державної служби» було вжито в 1996 році в доповіді Організації економічного співробітництва та розвитку «Етика на державній службі» [4]. Ідея побудови етичної інфраструктури знайшла в подальшому підтримку і у теоретиків, і у практиків державного управління.

Головною турботою польського уряду, на основі дотримання морально-етичних норм, стало створення нового адміністративного апарату, який був би здатний вирішувати невідкладні проблеми трансформації суспільства. Виникла потреба залучення висококваліфікованих кадрів до публічного управління, яке раніше було авторитарним за своїм характером.

Обов'язком кожного публічного службовця є розвиток своїх професійних знань та вмінь, що закріплено законами, які діють ще з вересня та листопада 1982 року. В них чітко сказано, що голови публічних адміністрацій усіх рівнів повинні організовувати, сприяти та контролювати професійне зростання публічних службовців, результати навчання вносяться до особистого файлу та враховуються при оплаті праці, що вимагає підвищення свого фахового рівня [7].

Для публічних службовців навчання є безплатним, що свідчить про зацікавленість держави у таких кадрах. Польща є реципієнтом міжнародної технічної допомоги, отримані гранти широко та розумно використовуються в реформуванні публічного управління та для підготовки публічних службовців.

Головним навчальним закладом у системі підготовки публічних службовців Польщі є Національна школа публічного управління у Варшаві, заснована в травні 1990 р. і сприйнята громадськістю як важливий чинник державотворення. Орієнтиром для створення Національної школи публічного управління став досвід Франції. Було створено передумови для розробки Закону «Про державну службу», який був прийнятий після кількох років обговорення, у 1996 р., й охоплює період до 2008 р. У Законі визначено статус Націо-

нальної школи публічного управління як бюджетної установи, що діє відповідно до свого статуту, готуючи чиновників-професіоналів для органів виконавчої влади та підпорядковується Прем'єр-міністру – голові публічної служби Польщі [9, с. 300].

Школа щороку приймає обмежену кількість студентів, які проходять інтенсивне навчання, одержують кваліфікацію, статус публічного службовця та мають відпрацювати на публічній службі не менше 5 років. На базі школи публічного управління здійснюється підготовка до публічної служби молодих випускників університетів та коледжів незалежно від спеціальності.

В процесі занять формуються морально-етичні основи діяльності публічного службовця, свідченням цього є постійні діалоги з працівниками адміністрації, де йде конкретна робота з розв'язання актуальних соціальних та економічних проблем, набуваються знання та уміння правильно вести переговори, оперативно приймати рішення, стратегічно мислити, користуватися офісною технікою та працювати на комп'ютері.

Кожен студент повинен вільно володіти англійською мовою та вивчити на вибір німецьку або французьку мови, що дозволяє успішно, протягом двох місяців, проходити стажування в органах законодавчої та виконавчої влади Польщі та в органах публічної влади Франції, Німеччини, Ірландії, Англії, США та ін. [3, с. 301].

Вся система навчання спрямована на розвиток практичних здібностей слухачів та охоплює вивчення економіки, публічної політики, теорії управління, фінансів, соціології, етики, психології ділового спілкування, методику ведення переговорів, ухвалення рішень та контролю за їх виконанням. Публічних чиновників нижчого рівня готують у професійних школах, які є приватними і неприбутковими навчальними закладами, плата за навчання йде виключно на їх розвиток.

Велике значення надається формуванню кадрового резерву, що допомагає оперативно реагувати на зміни в кадровій структурі публічних або самоврядних органів. Висунення кращих випускників у резерв кадрів здійснюється за французьким зразком. Створено банк даних для урядових та самоврядних структур, де враховується досвід, індивідуальні особливості та знання людини, яка претендує на публічну посаду.

Проблемним етичним питанням є працевлаштування. держава гарантує роботу у Варшаві лише кращим випускникам Національної школи публічного управління, адже в законі про публічну службу Польщі не вказано, що всі випускники забезпечуються роботою в центральних органах публічної влади. Хоча здебільшого якісно підготовлені спеціалісти займають керівні посади у високих урядових структурах.

Побудова демократичного суспільства, прагнення Польщі ввійти до Європейського Союзу вимагають актуалізації всіх можливостей для виходу з глибокої кризи як у політичному, так і в економічному житті, тому особлива роль належить кадрам, які працюють або будуть працювати в системі публічних органів чи в самоврядних структурах Велика увага приділяється підвищенню кваліфікації публічних службовців, яке здійснюється на курсах, факультетах вузів та вищих професійних шкіл. Підвищити свій професійний рівень публічні службовці можуть у школах післядипломного навчання, навчальних центрах, консультативних

агентствах, що існують при університетах, інших навчальних закладах. У цьому плані їм надається право вибору, що позитивно впливає на професійний рівень. Тому є всі підстави стверджувати, що нам є чого навчитись у Польщі, і, в першу чергу, – становлення системи підготовки публічних службовців, розвитку самоврядування, оперативності та ефективності у проведенні адміністративної реформи.

Яскравим прикладом змін, що відбуваються у державі, є відновлення у 1990 р. діяльності самоврядних гмін. З цього часу швидкими темпами під тиском самоврядних структур передаються від публічної адміністрації повно-важення місцевого рівня, застосовуються принципи управління державою згідно з вимогами часу. У результаті реформи гміни одержали додаткові компетенції та кошти.

Реформування повітів та воєводств 1 січня 1999 р. – це частина ідеї будівництва громадянської держави, в основі якої закладено переконання в тому, що за місцеві справи повинні відповідати місцеві громади, а держава повинна втручатися там, де справа стосується загальнонаціональних інтересів. Повіти відіграють доповнювальну роль у сфері тих політичних завдань, які перевищують можливості гмін.

Фінансово автономний повіт може вести активну бюджетну політику, він не здійснює нагляду за гмінами, не перебирає їхніх компетенцій та фінансів, що до кінця 1998 р. належали урядовій адміністрації. Толерантно відбулось генеральне перенесення прав, засобів та відповідальності «вниз» [8, с. 301].

Змінилися функції сучасного воєводства, відповідно іншими стали функції публічного чиновника. Воєводське самоврядування служить передусім веденню регіональної політики. Основою концепції воєводства є принцип унітарного компактного характеру держави. У Польщі є 16 воєводств, про розвиток кожного з них дбає маршал і управління воєводського сеймика, обраного загальними виборами. Воєвода, як представник публічної влади у воєводстві, стоїть на варті загальнонаціональних інтересів.

Які позитивні критерії адміністративної реформи у Польщі? Реформа допомогла компетентно та організаційно упорядкувати адміністрації різних рівнів, їх система стала простішою та прозорішою, що свідчить про додержання етичних норм її проведення та зменшення корупції в середовищі публічних чиновників. Реформа змінила гміни, повіти, але при цьому не зменшила їхніх прав. Найважливішим досягненням у цих змінах є те, що реформа дозволила урядові ефективно вирішувати проблеми всієї країни, звільняючи від завдань, які можуть та повинні виконувати нижчі рівні адміністрації.

В Польщі немає кодексу етики для публічних службовців, але є «Кодекс етики для парламентаріїв», що побудований на принципах прозорості, альтруїзму, чесності, совісті, відповідальності за добре ім'я Сейму.

Голова публічної служби Польської Республіки Ян Паства зазначив, що одним із основних механізмів утвердження етичних стандартів у публічній службі є підготовка публічних службовців. У Польщі існують підготовчі курси перед прийомом на публічну службу, що включають лекції з даної тематики. Їх проведенням займається служба зайнятості населення. Але поки ще це не є окремим видом підготовки.

Саме тому для нас становить інтерес досвід Польщі, де дотримання етичних норм стало головною умовою формування кадрової служби органів виконавчої влади та самоврядних структур, де чітко визнано, що публічна служба – це публічна служба і публічна довіра, де кожен службовець зобов'язаний ставити Конституцію, закони та етичні принципи вище за приватну користь.

Висновки

Професійна етика публічних службовців на сучасному етапі має державно-управлінську специфіку, а різноманітність виконуваних ними функцій вимагає складного поєднання морально-етичних якостей, в основі яких мають бути чіткі етичні принципи та моральний світогляд, тому що від публічної служби як ключового елементу в системі управління залежить досягнення цілей держави, громади, повнота і своєчасність виконання їх завдань, а в кінцевому підсумку – надання якісних управлінських послуг і задоволення законних вимог і потреб громадян України.

Аналіз державної політики щодо етики публічних службовців Польщі показує, що, незважаючи на відмінності у підходах до формування комплексної системи норм і способів функціонування етики публічних службовців, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону. Інститут етики публічних службовців у Польщі є особливим елементом системи публічного управління. Будь-яка реформа у системі професійної етики, як показав аналіз, є питанням політичної волі вищого керівництва держави, що виявляється в прийнятті конкретних рішень, спрямованих на довготривалі результати. Необхідною умовою успіху її впровадження і функціонування є об'єднання зусиль усіх трьох гілок влади.

Роблячи висновки із всього вивченого нами матеріалу, я вважаю, що в сучасній Україні необхідно підняти не тільки економіку, але і культуру, виховувати і підвищувати морально-етичний вигляд нашого народу і в першу чергу, людей, що стоять у владі, працюючих в сфері публічного управління, тому що робітники публічної служби так чи інакше відносяться до елітарного класу і на нього, як правило, більшість людей намагаються рівнятися або у всякому випадку прагнуть досягнути його рівня.

Але не слід забувати, що у кожному суспільстві своя система цінностей, саме вона визначає характер та напрям реформ. Сліпо копіювати чужий досвід не можна, але враховувати його, спиратися на його переваги необхідно. Отже, формування професійної етики публічних службовців передбачає розв'язання комплексу складних проблем, пов'язаних з моральним розвитком особистості публічного службовця і вдосконаленням публічної служби, як професійної діяльності, призначенням якої є праця на благо людини та держави.

Подальші дослідження потрібно сфокусувати на побудові різноманітних оптимальних моделей запровадження етичних стандартів професійної поведінки публічних службовців на основі вивчення зарубіжного досвіду, виявленні ризиків під час застосування даного інструменту та методів управління ними.

Література.

1. Василевська Т. Етичні аспекти реформування системи державної служби. *Демократичне врядуван-*

ня: електрон. наук. фахове вид. 2011. №7. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik7/fail/vasylevska.pdf>

2. Василевська Т. Особистісні зрізи служіння як місії державної служби. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. № 2 (52). березень-квітень. С. 331–341.

3. Гнидюк Н., Януш Г. Розвиток державної служби в Польщі. Елементи стратегії реформування державної служби та проблеми, пов'язані з її впровадженням. *Вісн. УАДУ*. 2007. № 3.

4. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). *Программа государственного управления. Инфраструктура этики*. URL: www.oecd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.Pdf

5. Підвищення ефективності публічного управління. *Стан, перспективи та світовий досвід*: зб. наук. праць. Київ: УАДУ. 2019. С. 213–218.

6. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ : Монолит, 2010. 400 с.

7. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. URL: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636

8. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. URL: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636

9. Serwis Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <http://www.dsc.kprm.gov.pl>

References.

1. Vasylevska T. Etychni aspekty reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby. *Demokratychnе vryaduvannia: elektron. nauk. fakhove vyd.* 2011. №7. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik7/fail/vasylevska.pdf>

2. Vasylevska T. Osobystisni zrizy sluzhinnia yak misii derzhavnoi sluzhby. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy*. 2011. № 2 (52). berezen-kviten. S. 331–341.

3. Hnydiuk N., Yanush H. Rozvytok derzhavnoi sluzhby v Polshchi. *Elementy stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta problemy, poviazani z yii vprovadzhenniam*. Visn. UADU. 2007. № 3.

4. Orhanyzatsiya ekonomycheskoho sotrudnychestva y razvytiya (OESR). *Prohramma hosudarstvennoho upravleniya. Ynfrastruktura etyky*. URL: www.oecd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.Rdf

5. Pidvyshchennia efektyvnosti publichnoho upravlinnia. *Stan, perspektyvy ta svitovyi dosvid*: zb. nauk.prats. Kyiv: UADU. 2019. S. 213–218.

6. Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok / za zah. red. A. V. Tolstoukhova, N. R. Nyzhnyk, N. T. Honcharuk ; Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy. Kyiv : Monolyt, 2010. 400 s.

7. Shapovalova N., Presniakov I. Administratyvna reforma u Polshchi: napriamky zmin ta realni rezultaty. URL: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636

8. Shapovalova N., Presniakov I. Administratyvna reforma u Polshchi: napriamky zmin ta realni rezultaty. URL: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636

9. Serwis Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <http://www.dsc.kprm.gov.pl>

**МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ**

**LOCAL
GOVERNMENT**

Maksym Kalinin

*PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair;
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID ID 0000-0002-6409-9949*

Sierhieï Sakhanienko

*Professor of Public Administration and Regional Studies Chair
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor in Public Administration, Full Professor
ORCID ID: 0000-0001-8376-0328*

OUTSOURCING IN LOCAL SELF-GOVERNMENT: DEFINITIONS, CLASSIFICATION AND CHALLENGES

The article attempts to define outsourcing, to give its classification, to analyze the problems in transferring public management functions to external organizations from public authorities, in particular, from local self-government bodies. The advantages of outsourcing are considered; the features of outsourcing are revealed; the types of outsourcing are studied and classified; the recommendations on outsourcing implementation into the system of local self-government of Ukraine are developed.

Key words: outsourcing; public authorities; local self-government; management processes; external organization; delegation.

Максим Калінін

*аспірант кафедри публічного управління
та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID ID 0000-0002-6409-9949*

Сергей Саханенко

*професор кафедри державного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ Президентові України, д.держ.упр., професор
ORCID ID: 0000-0001-8376-0328*

АУТСОРСИНГ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ВИЗНАЧЕННЯ, КЛАСИФІКАЦІЯ І ПРОБЛЕМИ

В статті здійснена спроба визначення аутсорсингу, його класифікації, аналізу проблем передання публічно-управлінських функцій зовнішнім організаціям від органів публічної влади, зокрема – системи місцевого самоврядування. Аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури дозволив здійснити систематизацію уявлень щодо сутності аутсорсингу, визначити його як стратегію управління, яка передбачає виведення окремих видів діяльності, які раніше виконувалися органами публічної влади, за рамки їх функціонування шляхом укладення контрактів на виконання робіт (надання послуг) із зовнішніми виконавцями на конкурсній основі. Загальним у розглянутих визначеннях можна назвати прямий зв'язок аутсорсингу з делегуванням, залученням до діяльності публічної влади ще однієї сторони.

Розглядаються переваги аутсорсингу: можливість концентрації на пріоритетних напрямках діяльності; отримання доступу до нових технологій; поділ ризиків; вивільнення ресурсів на інші цілі; розширення фінансової бази; збільшення оборотних коштів; зниження операційних витрат; отримання ресурсів, відсутніх всередині організації.

Зроблено висновок, що аутсорсинг стосовно органів публічної влади передбачає: делегування (передачу) видів діяльності (виконання робіт, надання послуг) стороннім організаціям; встановлення єдиних принципів виведення певних видів діяльності за межі функціонування органів публічної влади; систему економічних відносин і дій, що виникає при залученні зовнішніх виконавців до виконання певних видів діяльності; договірну природу відносин, що виникають в рамках аутсорсингу; конкурсну основу визначення зовнішніх виконавців; збереження відповідальності і контролю в органі публічної влади за результатами виконання виду діяльності, що передається на аутсорсинг.

Виокремлені ознаки аутсорсингу в органах публічної влади. Досліджені різновиди аутсорсингу, що використовуються в органах публічної влади, надано їх класифікацію у розрізі системи місцевого самоврядування.

Представлено результати проведеного дослідження з впровадження аутсорсингу в діяльність органів місцевого самоврядування Одеської області, де використовувався відповідний алгоритм проведення структурно-функціонального аналізу.

Розглянуті проблеми аутсорсингу дозволили надати шляхи їх вирішення. Надано методичні рекомендації із впровадження аутсорсингу в органах місцевого управління.

Ключові слова: аутсорсинг; органи публічної влади; місцеве самоврядування; управлінські процеси; зовнішня організація; делегування.

Постановка проблеми

The actualization of the quality and efficiency of governance is largely due to the implementation of administrative reforms in Ukraine. The dynamic and profound changes in the system of public administration of Ukraine necessitate the systematic and constant improvement of organizational structures and forms in activity of powerful authorities at all levels of governance. Aiming to achieve socially significant results and to improve the quality of public administration, public authorities are to develop new programs and services, use actively modern management methods and technologies. However, the analysis of organizational management processes leads to the conclusion that the public authority often acts simultaneously in several roles: first, in the role of an initiator, executor and consumer of the results (of a management process). Such combination of roles leads to high costs with low outcomes. Outsourcing presupposes the involvement of private companies into the activities of public structures on some problems solution.

The concept of outsourcing appears for the first time in the public sector of Ukraine within the framework of the annual NATO Ukraine Action Plan (2007) [7]. The Plan envisaged the provision of services to the Armed Forces of Ukraine using outsourcing. The similar tasks were provided by the Development Strategy of the State Border Guard Service [4]. However, the numerous cases of effective introduction of outsourcing need their methodological principles, clear definition, analysis of best practices and challenges and development of the appropriate recommendations on their implementation.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Theoretical approaches to define "outsourcing", its features, methods of decision-making aiming to improve management systems based on outsourcing, etc. were considered in the works by T. Vasyl'kivs'ka, D. Dyukareva,

A. Kovaliova, O. Nyshenko, A. Savchenko, S. Sukhonyak, and others. At the same time, the publications on this topic reveal a lack of data on the application of the principles of outsourcing in public authorities of Ukraine. Among the few works that examine the problems of outsourcing in the functioning of public authorities there are the works by I. Kveliashvili and A. Mordovets.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

In the contemporary researches of Ukrainian scholars, the emphasis is made on the features of outsourcing in the commercial sphere and private companies. In the Ukrainian literature on management, insufficient attention is paid to the possibilities to apply this management technology in the public sector, including the implementation of management processes in public authorities. The methodological basis for the implementation of outsourcing in public authorities has not yet been developed. In particular, in the sphere of local self-government. Meanwhile, the introduction of outsourcing in public authorities is impossible without defining approaches to assessing its feasibility, mechanisms for control and monitoring the implementation of activities outsourced by local self-government authorities to other (non-governmental) organizations. The lack of a holistic concept on using outsourcing to improve management

processes in the Ukrainian public authorities determines the content of the article.

Мета

The objective of the article is to define theoretical (definition and classification) and practical (challenges and recommendations) provisions of outsourcing aiming to improve management processes in local self-government.

Виклад основного матеріалу

Outsourcing is derived from the English phrase «outside resource using» as «using of external resources», where «source» is interpreted as «root cause».

Outsourcing can be described as a form of management organization in which the "source" is transformed into the external environment. At the same time, quite often in the literature outsourcing includes the use of any services provided by external contractors. The essence of outsourcing is to transfer or delegate to specialized contractors some activities that were previously performed by the organization itself (vertical disintegration) or that could be performed by the organization. Thus, while realising outsourcing, a fundamental decision is made for an organisation, that is "produce itself or buy on the market".

In a contemporary world there is a significant deepening and expansion of the labor division, and outsourcing is becoming a management strategy of an organization, the components of which are:

- careful preliminary assessment of the feasibility of contracts with the external contractors;
- transformation of management processes through expanding the organization's interaction with external contractors on a contractual basis;
- continuous monitoring and evaluation of the effectiveness of the organization's interaction with external contractors.

The researchers are gradually gaining the opinion that outsourcing acts as a management model that connects all the decisions in the organization regarding some definite activities of the external contractors [1, p. 80-82]. It is important to emphasize the strategic nature of outsourcing: outsourcing is a kind of management strategy of an organization, aimed at attracting external assets instead of doing the work itself.

In the literature there are many concepts close to outsourcing in terms of its content: e.g. cooperation, contracting. The main differences of outsourcing are its strategic nature, its focus on combining the best available resources and competencies within one organization. Under modern conditions, the use of outsourcing is an important criterion in increasing competitiveness and in the survival of an organization.

Nowdays, both large corporations and relatively small companies are actively using this important tool to ensure business competitiveness. Outsourcing is used in many areas and sectors of the economy. It is one of the most actively used strategic decisions.

Outsourcing is based on mutually beneficial integration of efforts and specialization. Mutually beneficial relations are aimed to provide strategic advantages both for an organization that outsources a certain type of activity, and for a third-party organization, that is – the executor. The main value of outsourcing is that this management

tool allows an organisation to optimize its functioning by focusing on the main activities. Outsourcing is characterized as the use of specialized services of external organizations to create the value of the final product [5]. The advantages of outsourcing are [3, p.122-123]: the ability to concentrate on priority areas of any activity; access to new technologies; risk sharing; freeing up resources for other purposes; expansion of the financial base; increase in working capital; reduction of operating costs; obtaining resources that are missed within the organization.

Outsourcing helps an organization to solve operational problems, in particular to reduce costs, to increase its adaptability to environmental challenges, to improve the quality of products and services.

In most studies on public administration, the use of outsourcing in executive authorities and local self-government bodies is associated with the expansion of interaction between public authorities and market structures on the basis of contractual relations (the production of goods and services). However, there is no widely accepted definition of "outsourcing in public authorities". It has not yet been developed, there are still discussions on this issue in scientific and applied literature. Abroad there are self-accepted definitions of this concept at the level of public authorities. For example, outsourcing can be interpreted as the transfer of activity that was previously performed in public authorities or could potentially be performed by public authorities to the third parties. In other cases, outsourcing can only be the involvement of third-party organizations into new tasks' execution (for example, the administration and technical support of the Internet site by a private company) [2].

In some foreign studies, public outsourcing refers to a wide range of phenomena, including both the involvement of a third party into the activities required for the public sector and the transfer of functions from one public organization to another non-public organization on a contractual basis.

Within the broad interpretation of outsourcing, some researchers add even more uncertainty to the conceptual framework, proposing to distinguish between generally similar terms «to outsource a public function» and «outsourcing of activities». In the first case, the term is defined as «removal (liquidation) of a public function and transfer of public functions to market participants or self-regulatory organizations», in the second case outsourcing involves «attracting external resources to solve public tasks». While transferring public functions to market participants or self-regulatory organizations, the responsibility for their implementation (and relevant decision-making powers) are also delegated.

In the examined definitions there is the direct connection of outsourcing with delegation, with involvement of another party into the activities of public authorities. In particular, outsourcing is a way of delegating (transferring) certain activities to other organizations that do not have the status of public authorities. The contract, which is the basis for the emergence of outsourcing, will specify the date of its termination.

Some researchers consider that the concept of outsourcing in public authorities appeared within a privatization strategy. Outsourcing is one of the types of privatization of public functions, which involves the

transfer of certain activities to an external organization on a contract basis while maintaining overall control in public authorities. Along with outsourcing, the following forms of privatization are also distinguished:

- public franchising: the State retains control over the quality of the provided service, and responsibility for its provision is transferred to private entities. The main control mechanism is the regulation of the service provision procedures, setting standards (for example, market pricing). As an example of franchising is the activities of electric and gas companies;
- creation of consortia and joint ventures. A contract is concluded between a private and a public organization, according to which the agency is obliged to provide services and the private firm is obliged to "produce" them. For example, in the United States, such a model manages the AIDS program. The management company is a private company, and the authorized government agency provides disposable syringes and information materials;
- the so-called «total privatization», which means the waiver of responsibility to implement any process, self-exclusion from the sphere of production/provision of a service, transfer of state or municipal property to individuals or organizations. An example of this relationship is the privatization of health care organizations.

One possible approach for defining the concept of outsourcing was proposed by the advisors of the international consulting company Accenture. According to this approach, outsourcing is the transfer of a particular process or function of an external organization by concluding a contract while maintaining the overall responsibility of the public organization [6, 7]. In particular, the public organization is responsible for determining the requirements on State contract management, evaluation of the effectiveness of the involved organization [6, p.4].

So, the concept of «outsourcing» regarding self-government authorities involves:

- delegation (transfer) of activities to third-party organizations;
- development of uniform principles for removing certain types of activities outside self-government authorities;
- system of economic relations and actions involving external contractors to perform certain activities;
- contractual nature of outsourcing relationship;
- competitive basis for determining external contractors;
- responsibility and control in a public authority over the results of outsourced activity.

Outsourcing is based on mutually beneficial integration of efforts, mutually beneficial relations aimed at providing strategic advantages for both the organization that outsources an activity and for a third-party organization – the executor [5, p.262].

The various types of outsourcing create the need of their arrangement, their classification.

Any classification in theoretical terms allows to understand the essence of the object of study, to identify certain relationships, to choose the appropriate economic and administrative mechanisms and to apply the law according to the consequences of decisions.

1. Depending on the type of outsourced function, the following types of outsourcing (as a way to optimize the activities of local public authorities) are distinguished:

- outsourcing of the main function,
- outsourcing of the supporting function, which is necessary to perform the main function,
- outsourcing of the supporting function, which is not necessary, but creates more favorable conditions for the main function.

2. Depending on its scope, outsourcing in the activities of local public authorities may be:

- simple outsourcing (is realized towards supporting functions or public services provided under a civil contract; as a rule, it is not aimed at satisfying common interests);
- outsourcing within some territory (is a way to optimize the activities of local self-government or government agencies within some territory; covers the common interests of local residents);
- inter-community;
- inter-regional;
- nationwide (national).

3. Depending on the features and methods of legal regulation of relations in the field of outsourcing, we can also identify:

- outsourcing in the public sphere;
- outsourcing in the private sphere (for example, a public authority can optimize its activities through a civil law outsourcing agreement with a commercial organization. In this case it will operate in the private sphere).

4. Depending on the entity that acts as an outsourcing customer, we can identify:

- outsourcing of government agencies,
- outsourcing of local self-government,
- outsourcing of state and municipal organizations (in various organizational and legal forms),
- outsourcing of enterprises,
- outsourcing of other entities which provide public and municipal services.

5. Depending on the method which is used while transferring a function to outsourcing (according to current legislation), the following criteria can be distinguished:

- outsourcing on the basis of a contract concluded through a tender, auction, etc. in accordance with the law;
- outsourcing on the basis of other civil law agreements;
- outsourcing on the basis of administrative agreements;
- outsourcing on the basis of decisions of a public authority on the transfer of powers to a subordinate organization.

6. Depending on the meaning of the term «transfer» outsourcing can be divided into two major groups:

- transfer of the outsourcing function with the simultaneous exclusion of this function from the transmitting entity;
- transfer of the outsourcing function with the simultaneous preservation of this function within the transmitting entity (delegation).

7. Depending on the type of activity performed under the outsourced function, we can distinguish:

- outsourcing related to unique (highly qualified) activities;

- outsourcing related to ordinary activities that require high qualifications.

8. Depending on the quantitative composition of entities that are parties to outsourcing, we can identify:

- simple outsourcing based on a bilateral agreement,
- outsourcing with a plurality of people on the customer's side,
- outsourcing with multiple people on the side of the outsourcer,
- outsourcing with a plurality of people both on the side of the customer and on the side of the outsourcer.

Thus, the classification related to the essence of outsourcing emphasizes its multifaceted and complex nature.

In the process of outsourcing implication into the activities of local self-government bodies of the Odessa region, as a rule, the following algorithm is used for structural and functional analysis. First of all, the collection and processing of information on the exercised powers and functions of each executive body of local self-government is carried out.

For this purpose, the powers and functions fixed in the regulations of these bodies, the job regulations of employees, the practice of exercising powers and functions are analyzed.

On the basis of the analysis, a general list of functions, fixed by the current regulatory legal acts, is compiled regarding the principle “as it is”, the main business processes are formulated (within which the function is performed). In our case the total number of analyzed functions at the level of amalgamated communities of Odessa oblast was 960. The revealed functions were classified into the following types: political functions; statutory functions; development of proposals, including monitoring of affairs in the defined area of regulation; control (supervision); issuance of permits for a certain type of activity and (or) specific actions; registration of acts, documents, rights, objects; provision of administrative services; property management; public procurement, implementation of targeted programs; economic and personnel functions; other functions.

Based on the analysis, a unified register of functions and powers of local self-government bodies of the amalgamated communities was compiled, proposals were formulated to eliminate the duplicate or redundant functions and administrative procedures, the composition, formulations and forms of implementation of the function were clarified, and also the possibility of transferring individual business procedures to outsourcing was assessed. A number of administrative procedures were identified, the implementation of which is possible through the outsourcing. The requirements for the implementation of procedures are quite formalized, and, besides in Odessa region there are companies which are specializing in the implementation of similar activities.

As a result, the following main directions for the introduction of outsourcing into the activities of the executive bodies of local self-government of the amalgamated communities were proposed, which may be in demand by local authorities and other regions of Ukraine.

Regarding the formation of an outsourcing management system. The functions on assessing the feasibility of

outsourcing should be entrusted to a special commission at the level of the amalgamated local community, which acts as a permanent coordinating body that ensures the decision-making on improving municipal management. The commission should play a key role in outsourcing management and organization of activities in this area within all bodies of the amalgamated local community. In particular, it must fulfill the following functions:

- consideration of proposals on outsourcing (regarding the execution of special administrative processes);
- development of reports on the feasibility of outsourcing regarding the execution of special administrative processes;
- monitoring the effectiveness of outsourcing in accordance with the performance assessment indicators.

To determine a unified procedure and terms for outsourcing initiatives, it was recommended at the level of amalgamated local communities to make a special decision of the local council «On outsourcing in the executive bodies of local self-government». This document should become the basic document for the implementation of outsourcing, it should fix its goals and conditions, the procedures for decision-making, measures to assess the effectiveness of outsourcing.

The decision to outsource some administrative processes should be based on:

- assessing the economic feasibility of outsourcing, that is, comparing the cost for executing an administrative process within the executive body of local self-government and the activities of an external organization;
- assessment of the possibility in increasing the level of accessibility, efficiency, quality of an administrative process implementation in outsourcing.

The procedure for decision-making should be as follows.

Stage 1. Development of proposals for the transfer of individual administrative processes for outsourcing and their submission to the Commission.

Stage 2. Consideration by the Commission of the received proposals, making a decision on the feasibility of outsourcing.

Stage 3. Development of a procurement plan and budget request.

Stage 4. Approval of the budget request.

Stage 5. Development of tender documentation.

Stage 6. Conducting a competition and determining the winner.

Stage 7. Contract conclusion.

Stage 8. Implementation of the contract. Control and coordination of mutual activities.

Stage 9. Evaluation of the outsourcing project efficiency

Висновки

Outsourcing in public authorities is a special management strategy, which provides the withdrawal of certain activities that were previously performed by public authorities, beyond their operation by concluding contracts on activities (services) with external contractors on a competitive basis. Current trends of outsourcing in the public sector of Ukraine and foreign countries include the following: first, the transition from one-time

outsourcing of some special activities to outsourcing of management processes and large-scale process of transformation of outsourcing; secondly, the change in the reasons for outsourcing (from “to reduce costs” to “to transform activities in order to improve the efficiency of management processes”; third, the focus of government officials on tasks related to the management of contractual relations; fourth, the development of partnership between public authorities and external contractors on the basis of long-term agreements; fifth, the change in the content of contracts, the formation of a special type of law governing contractual relations between public authorities and external organizations; sixth, the formation of an institutional framework for contract management.

Література.

1. Дюкарев Д. С. Концептуальні засади аутсорсингу. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Економіка і управління. 2019. Т. 30(69). № 3. С. 79–83
2. Квелиашвілі І. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу в органах державної влади: перспективи для України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 4. С. 171–178.
3. Ковальов А. В. Теоретичні основи аутсорсингу. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 8. С. 121-123
4. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 №1189-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80#Text> (дата звернення 10.08.2020)
5. Савченко А. А. Аутсорсинг: його сутність, види та форми. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2013. Вип. 1(3). С. 261-263.
6. Jensen P.H., Stonecash R.E. The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts: A Literature Review. Melbourne Institute working Paper No. 29/04, November 2004. 32 p.
7. Healy T.J., Binder J.C. Outsourcing in Government: Pathways to Value. Accenture. May 2003. 39 p.

References.

1. Diukariev D. S. Kontseptualni zasady autsorsynhu. Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Seria : Ekonomika i upravlinnia. 2019. T. 30(69). № 3. S. 79–83
2. Kveliashvili I. Zarubizhna praktyka zastosuvannia autsorsynhu v orhanakh derzhavnoi vlady: perspektyvy dlia Ukrainy. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2015. Vyp. 4. S. 171–178.
3. Kovalov A. V. Teoretychni osnovy autsorsynhu. Investitsii: praktyka ta dosvid. 2013. № 8. S. 121-123
4. Pro skhvalennia Stratehii rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.11.2015 №1189-r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80#Text> (data zvernennia 10.08.2020)
5. Savchenko A. A. Autsorsynh: yoho sutnist, vydy ta formy. Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoi vlasnosti. 2013. Vyp. 1(3). S. 261-263.
6. Jensen P.H., Stonecash R.E. The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts: A Literature Review. Melbourne Institute working Paper No. 29/04, November 2004. 32 p.
7. Healy T.J., Binder J.C. Outsourcing in Government: Pathways to Value. Accenture. May 2003. 39 p.

Ірина Макарова*доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.тн., доцент***Юрій Пігарєв***завідувач кафедри електронного урядування та інформаційних систем
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.ф.-м.н., доцент***Людмила Сметаніна***доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.пед.н., доцент*

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОНЛАЙН ПОСЛУГ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Теоретично уточнено поняття онлайн послуг; проаналізовано поточний стан надання адміністративних послуг онлайн у сучасних ЦНАП України, окреслено основні проблеми запровадження в Україні надання населенню адміністративних послуг в електронній формі; розглянуто перспективи впровадження онлайн послуг центрами надання адміністративних послуг і розроблено на цій основі практичні рекомендації місцевим органам влади.

Ключові слова: центр надання адміністративних послуг; електронні послуги; онлайн послуги; інформаційно-комунікаційні технології; децентралізація; адміністративні послуги.

Iryna Makarova*Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Technical Sciences, Docent***Yuri Pigarev***Head of the Electronic Management and Information Systems Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Physics and Mathematics, Docent***Lyudmila Smetanina***Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Pedagogical Sciences, Docent*

FESPECIFICS IN INTRODUCING ONLINE SERVICES UNDER MODERN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Sustainable development of territories and self-sufficiency of territorial communities, bringing the government closer to the citizen are the targets of decentralization in Ukraine. Program documents of reforming local self-government and territorial organization of authority in Ukraine determine the implementation of service-oriented state policy. The powers of the centers for administrative services provision (CAS) at the district state administrations are transferred to the CAS of local territorial communities (LTC). The CAS's organized at LTC should not lose in quality of service rendering, therefore should meet all requirements and indicators of efficiency.

Information society development and the public relations digitalization need to provide administrative and other public services in electronic form.

The purpose of the article is to analyze the state of CAS's electronic services implementation and highlighting the relevant recommendations for the organization of online services provision in modern CAS and improving their quality.

In order to further CAS's automation and online services introduction it is proposed to conduct preparatory work, namely:

1. Formation of CAS's administrative services list using the recommended list of administrative services, developed within the project «e-government for accountability of government and community participation» (EGAP);
2. Approval of the information card for each administrative service, using the recommendations, which are also prepared within the EGAP project;
3. Preparation and approval of technological cards with further detailed modeling and programming of business processes (administrative processes) of administrative services.

Key words: administrative services; decentralization; electronic services; online services; information and communication technologies; center for administrative services provision (CAS); mobile CAS.

Постановка проблеми

Сталий розвиток територій та самодостатність територіальних громад, наближення влади до громадянина є цільовими орієнтирами децентралізації в Україні. Програмні документи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні обумовлюють впровадження сервісно-орієнтованої державної політики. Повноваження центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) при районних державних адміністраціях переходять до ЦНАП об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Організовані при ОТГ ЦНАП не повинні втрачати у якості надання послуг, тому повинні відповідати усім вимогам та показникам ефективності.

З розвитком інформаційного суспільства та цифровізації суспільних відносин виникає необхідність надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми надання адміністративних послуг стають предметом вивчення достатньої кількості науковців України (В. Авер'янов, Г.Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Безверхнюк, Н. Васильєва, Д. Дзвінчук, В. Долечек, С. Жарая, І. Коліушко, А. Ліпенцев, І. Лопушинський, В. Мононова, О. Молодцов, Н. Нижник, О. Поляк, Г. Писаренко, О. Радченко, В. Тимошук, Ю. Шаров, І. Шпекторенко та ін.) Більшість напрацювань стосується аспектів організаційно-правового забезпечення діяльності з надання адміністративних послуг у контексті різноманіття проблем державного управління. Однак, особливої уваги та відповідного постійного доопрацювання, через високу швидкість змін у цьому напрямку, потребують питання надання якісного онлайн адміністративного сервісу. Актуальність проблеми обумовила вибір напрямку дослідження та окреслення цілі статті.

Мета

За мету статті поставлено аналіз стану запровадження електронних послуг (е-послуг) ЦНАП та виокремлення відповідних рекомендацій щодо організації надання онлайн послуг у сучасних ЦНАП та покращення їх якості.

Виклад основного матеріалу

Виклад основного матеріалу дослідження почнемо з аналізу сутності поняття «онлайн послуга» та його співвідношення із терміном «електронна послуга». Цифровізація адміністративних послуг оголошена одним з головних пріоритетів Уряду України. Вперше у законодавстві України термін «електронна послуга» визначено у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні у значенні «послуга, надана громадянам та організаціям в електронному вигляді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій» [7].

На офіційному сайті Кабінету Міністрів України е-послуга визначається як «адміністративна або інша публічна послуга, що надається громадянину або юридичній особі в електронній формі. Завдяки цьому, громадянин має змогу отримати послугу від держави (оформлення ліцензії, соціальної допомоги, особистого документу тощо) без особистого відвідування органів влади. Е-послуги надаються через Інтернет, тож доступні з дому чи офісу 24 години на добу та сім днів на тиждень» [5].

Деякі дослідники визначають е-послугу ще й як «послугу із задоволення інформаційних потреб користувача, яка має електронну форму надання. До електронних послуг відносять: усі електронні адміністративні послуги; онлайн оплату за комунальні послуги, Інтернет, телефонію; Інтернет-банкінг, Інтернет-страхування; купівлю через Інтернет квитків на потяги, літаки, автобуси; купівлю товарів в Інтернет-магазинах; онлайн запис у дитячий садок; електронну чергу, наприклад, у ЦНАП як в онлайн реалізації (через Інтернет), так і в офлайн (шляхом особистого приходу та фізичного отримання квитка через інформаційний термінал) тощо» [1].

«Електронна адміністративна послуга – адміністративна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій» [4]. Відповідно до частини другої статті 17 в редакції Закону № 191-VIII від 12.02.2015 «надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні». З листопада 2020 року Верховною Радою України було прийнято законопроект 2679 відповідно до якого всі функції Єдиного державного порталу передані до Єдиного державного веб-порталу електронних послуг з офіційною назвою «Дія». Однак, в законодавчому полі України унормованого визначення поняття онлайн послуги не зустрічається. Але на Єдиному державному порталі адміністративних послуг, Єдиному державному порталі послуг «Дія» поняття онлайн послуги використовується паралельно із поняттям електронної послуги. Уточнимо сутність поняття онлайн послуга і проаналізуємо чи тотожні визначення електронної та онлайн послуги.

Звертаючись до Великого тлумачного словника сучасної української мови, маємо чітке визначення терміну «онлайн». «Онлайн (англ. online, від англ. on line — «на лінії», «на зв'язку», «у мережі») – слово або частина складних слів, що позначає перебування в мережі, здійснення дій в Інтернеті в режимі реального часу. Тип зв'язку, при якому зв'язок підтримується у режимі реального часу (безперервно)» [3]. Термін з суто технічного використання для вказівки на режим зв'язку (типовим значенням могло бути «не вішаючи трубку», тобто за один телефонний дзвінок, у режимі реального часу) перейшов у широке побутове використання. Під послугою у Академічному тлумачний словнику української мови розуміють «дію, вчинок, що дає користь, допомогу іншому» [8].

У словосполученні онлайн послуга визначальним є спосіб корисного отримання результату дії чи вчинку у нашому випадку – онлайн. Узагальнюючи тлумачення під онлайн послугою будемо розуміти послугу, яка надається громадянам та організаціям в мережі (у тому числі Інтернет) в режимі реального часу. До таких послуг можна віднести всі послуги, які надаються в мережі Інтернет та у будь-якій локальній мережі. Наприклад, електронні адміністративні послуги, які здійснюються у мережі, а результат яких отримується або онлайн або фізично за вимогою отримувача. Також це може бути електронна черга запис до якої реалізовано

онлайн. Послуги з купівлі квитків на всі види транспорту, страхування та банківські послуги через Інтернет можна також віднести до онлайн послуг.

Узагальнюючи можемо сказати, що онлайн послуга – це підмножина електронних послуг. Реалізації онлайн послуг неможлива без ефективної роботи веб-сайтів відповідних структур, які надають послуги або без спеціалізованих веб-порталів надання послуг.

Т. Джига наводить результати дослідження Національного центру електронного урядування в Україні, за яким половина (46 %) центральних органів виконавчої влади та чверть (25 %) обласних державних адміністрацій (ОДА) мають веб-сторінки для надання онлайн послуг. З установ, які мають такі сторінки, лише 19 % центральних органів виконавчої влади та 30 % ОДА надають послуги в електронній формі [2]. Авторка підкреслює і низький рівень якості надання таких послуг. Також слабкою ланкою є низька готовність органів місцевого самоврядування до запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі або онлайн.

Причину такого становища вбачаємо у достатньо низькому рівні організації електронного документообігу (ЕД) в органах державної влади (ОДВ) та ОМС. Професійна система внутрішнього ЕД, яка повинна охоплювати майже всі етапи від створення документів до відправлення, запроваджена лише приблизно у половині ОМС (46 %). Електронними архівами зареєстрованої вхідної та вихідної документації володіють лише у третині (32 %) міських рад. Певні занепокоєння є і стосовно низького рівня захисту інформації в системі електронного документообігу [2].

Така ситуація з ЕД майже унеможливує спроможність надавати електронні послуги органами місцевого самоврядування, та створює головну перешкоду в розвитку запровадження надання населенню онлайн адміністративних послуг в електронній формі. Однак, перешкоди не завжди програмні та технологічні. Іноді це і людський фактор. Не всі співробітники ОМС мають бажання підвищувати кваліфікацію і навчатись роботі у системі ЕД. Багато хто потребує підвищення кваліфікації з питань електронного урядування.

Перелічені аспекти суттєво уповільнюють розвиток запровадження електронних адміністративних послуг в державі.

Окрім ситуації з документообігом і персоналом, не можна не зазначити і основний фундамент розвитку електронних послуг – це звичайно фінансування. Чинне законодавство про адміністративні послуги передбачає реалізацію фінансового забезпечення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг виключно за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів [2], а це немалі кошти. Об'єктивна необхідність потребує пошуку альтернативних форм фінансування. Один з них надання міжнародної технічної допомоги у сфері адміністративних послуг, що допускається опосередковано через бюджет [4]. Однак, законодавство виключає організацію механізмів державно-приватного партнерства задля альтернативного допоміжного фінансування розвитку електронних адміністративних послуг.

У процесі надання адміністративних послуг беруть участь дві сторони. І неможливо організувати процес

лише з боку влади. Для отримання цих послуг повинно бути підготовлено все і з боку населення, а саме достатньо високий рівень комп'ютеризації користувачів та відповідний рівень цифрової компетентності.

Соціологічне опитування, проведене серед відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, організоване в п'яти областях України, засвідчило, що більшість з них (майже 80 %) користуються комп'ютерами вдома та мають можливість підключення до Інтернет-мережі. Більша половина користувачів мережі Інтернет проживає у густонаселених містах, а Інтернет-аудиторія у сільській місцевості складає лише одну п'яту населення [6].

На запитання обрати найбільш популярну інформаційну послугу, більшість відвідувачів центрів надання адміністративних послуг вибирало інформаційні послуги, які надаються онлайн. Майже половина відвідувачів центрів надання адміністративних послуг в якості другої за популярністю електронною послугою зазначило електронну чергу. Опитані відвідувачі центрів майже не користуються послугою, яка дозволяє переглядати онлайн стан розгляду поданої справи.

Отримання адміністративної послуги в електронному вигляді повинно бути зрозумілим для користувачів на будь-якій платформі. Однак, намагаючись максимально реалізувати можливість отримання онлайн послуг, органи влади, які створюють центри надання адміністративних послуг, використовують різні підходи до реалізації запровадження електронних адміністративних послуг у відповідних ЦНАП. Тобто кожен самостійно знаходить технічні, програмні рішення, здобуває фінансову підтримку. Така варіативність у вирішенні технічних питань ускладнює подальшу інтеграцію різних систем надання адміністративних послуг в єдину загальнодержавну систему.

Крім того, треба не забувати і про те, що не усі види адміністративних послуг можуть бути переведені в електронний формат. Також не все населення хоче переходити в онлайн та на електронні платформи.

У міжнародній практиці такі проблеми вирішуються можливістю отримувати адміністративні послуги двома способами та обирати для себе оптимальний. Також міжнародна спільнота поширює перелік каналів надання адміністративних послуг. І окрім спеціалізованих платформ, безпосередньо центрів надання адміністративних послуг, уряд запроваджує відповідні кол-центри, публічні кіоски, мобільні додатки, відповідні соціальні мережі. Така інклюзивність багатоканального підходу до надання державних послуг робить їх максимально доступними для споживачів, а також стимулює до використання електронних сервісів різні групи населення.

Така міжнародна практика змушує і Україну подивитись на можливості мобільного зв'язку з іншого боку. Мобільний зв'язок сьогодні є найбільш доступним та поширеним засобом комунікації в державі. Тому у пряму надання адміністративних послуг населенню та реалізації їх доступності до кожного, мобільний зв'язок має величезний потенціал.

Перспективи використання мобільного зв'язку в якості додаткового каналу – платформи для надання адміністративних послуг вимагає і певних технологічних рішень, які повинні бути розраховані на користувачів смартфонів, яких сьогодні є переважна більшість.

На сьогодні мобільна версія веб-сайту наявна лише у невеликого відсотка сайтів органів місцевого самоврядування. Рідко використовується в процесі надання адміністративних послуг і такий інструмент як СМС повідомлення. Єдиний державний портал електронних адміністративних послуг також не надає переваг використання мобільного зв'язку. Вирішити ці проблеми уряд намагається запровадженням нового веб-порталу онлайн послуг «Дія» та розробкою відповідного мобільного додатку «Дія».

На наш погляд, щоб підвищити довіру до отримання послуг онлайн треба починати не тільки з державного рівня, а й реалізовувати електронні послуги і на місцях у ЦНАП на рівні ОТГ, роблячи їх більш близькими, доступними та зручними для громадян. На сьогодні в Україні є ЦНАПи, які намагаються наближуватись до високих рівнів надання послуг, у тому числі й переходити в онлайн. Особливо гостро проблема онлайн надання послуг постала в період пандемії COVID-19, коли така форма спілкування з громадянами є найбільш затребуваною.

Питання надання адміністративних послуг у процесі децентралізації набуває певних характерних проблемних рис. На наш погляд, вирішити проблеми, пов'язані наприклад з незбігом переліків адміністративних послуг, які надавалися органами місцевого самоврядування у громадах, можна за рахунок використання ІКТ та попередній онлайн підготовці документів для отримання відповідної послуги. Перехід до надання адміністративних послуг в електронній формі можна здійснювати поетапно паралельно з реінжинірингом адміністративних процедур та розвитком інформаційно-комунікаційної інфраструктури громади.

Для реалізації переходу пропонуємо наступні кроки.

1. Надання основних інформаційних онлайн послуг з інформування членів громади щодо характеристики надання адміністративної послуги. Для цього необхідно забезпечити наявність в кожному ОТГ відповідної веб-сторінки на сайті громади з переліком усіх послуг з їх інформаційними картками, які за потреби будуть оперативно оновлюватись.

2. Передбачити можливість на веб-сторінках ЦНАП завантажити, заповнити та роздрукувати електронні заяви або інші документи, необхідні для отримання послуги, про які оговорено у відповідних інформаційних картках послуги, доступних онлайн. Підготовлений в такий спосіб пакет документів надає можливість подальшого звернення до відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг.

3. Реалізація дистанційного онлайн запису на прийом для отримання консультацій з отримання тої чи іншої послуги. Реалізація електронної черги та реєстрації можлива засобами певних цифрових рішень, які можна підключити до веб-порталу територіальної громади.

4. Подальші кроки запровадження отримання онлайн послуг пов'язані здебільшого із реалізацією програмних рішень на веб-порталах територіальних громад у розділі адміністративних послуг або на окремих веб-порталах ЦНАП при ОТГ.

Реалізація перелічених кроків потребує як значних фінансів так кваліфікованих кадрів, які б в складних умовах перехідного періоду могли б підтримати гро-

маду та запустити хоча б перелічені перші кроки до запровадження надання онлайн послуг ЦНАПами при ОТГ. У таких умовах вкрай затребуваними стають підвищення кваліфікації співробітників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань електронного урядування. Актуальною є і підготовча робота для подальшої автоматизації роботи ЦНАП та запровадження онлайн послуг, до яких можна віднести перелічені нижче.

1. Формування переліку адміністративних послуг ЦНАП. Для його створення варто використати Рекомендаційний перелік адміністративних послуг, прирівняних дій та інших послуг, які надаються або можуть надаватися місцевою радою об'єднаної територіальної громади та її виконавчими органами, розроблений у рамках проекту «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською конфедерацією.

2. Затвердження інформаційних карток (ІК) на кожну адміністративну послугу. Також варто скористатися рекомендованими інформаційними картками, які також підготовлені у рамках проекту EGAP.

3. Підготовка та затвердження технологічних карток (ТК) адміністративних послуг. ТК будуть підставою для детального моделювання та програмування адміністративних процесів надання адміністративних послуг.

Впровадження в громаді онлайн послуг без відповідного попиту на них не має сенсу. Важливою є і консультативна робота з населенням щодо порядку використання основних сервісів надання електронних послуг. Також, задля популяризації онлайн послуг серед населення пропонуємо впровадити заходи з інформування громадян щодо можливостей та переваг отримання адміністративних послуг в електронній формі з метою стимулювання попиту на користування електронними сервісами.

Однак, якщо ґрунтовно підходити до запровадження онлайн послуг центрами надання адміністративних послуг при ОТГ, неможливо успішно реалізувати всі ІТ рішення без відповідної попередньої підготовки. Під час реалізації та запровадження ІТ-рішень необхідним є раціональне визначення потреб, врахування досвіду інших ОТГ у подібних нововведеннях. Будь-яке придбання ІТ-функціоналу потребує ретельного обміркування. Необхідно також провести моніторинг безкоштовних аналогів платного програмного забезпечення, та проаналізувати можливість його використання у певній громаді. Впроваджені ІТ-рішення повинні бути ретельно підготовленими, реально необхідними та затребуваними громадою, а також корисними та безперебійно працюючими.

На наш погляд, самостійно кожній ОТГ окремо, дуже важко вирішувати такі питання, пов'язані як з фінансовою, так і з технічною, кадровою та проблемою сумісності ІТ рішень із подальшою технологією, яку планується урядом використовувати при підключенні до Центрів Дії. Тому підтримка ОТГ зі сторони уряду найважливіша у питаннях інтероперабельності всіх систем є вкрай необхідною.

Звичайно, кожне ОТГ повинно розробити і затвердити Концепцію розвитку ІТ у вигляді програмного документу з інформатизації громади. Реалізація системного підходу в ній відбувається шляхом опису

реального стану застосування ІТ, зазначенням відповідних недоліків, формування плану заходів на декілька років вперед, з описом щорічних планів, які будуть впроваджені в громаді. Робота над Концепцією розвитку ІТ (Програма інформатизації ОТГ) об'єднує зацікавлених осіб, формує ініціативну команду, дозволяє напрацювати вектор оптимального застосування інформаційних технологій у ОТГ. Для обговорення документу необхідно долучати громадськість, проводити публічні консультації та обговорення. Такий підхід дозволить мінімізувати помилки та підвищити довіру в громаді, отримати підтримку.

Висновки

В основу розв'язання проблем надання адміністративних послуг в електронній формі повинен бути покладений комплексний підхід, що включатиме широкий спектр заходів, а саме:

- удосконалення чинного законодавства, у тому числі закріплення еквівалентності юридичної сили результатів надання адміністративних послуг в електронній формі й письмовій формі на паперових носіях в єдиному законодавчому акті щодо регулювання адміністративних процедур як на державному рівні так і на рівні громад;
- формування механізмів ефективної взаємодії та інтеграції інформаційних систем органів державної влади й органів місцевого самоврядування на базі Єдиного державного веб-порталу надання адміністративних послуг;
- широке інформування споживачів адміністративних послуг про можливість отримання їх в електронній формі та розроблення заходів заохочення отримувати послуги саме в електронній формі;
- розроблення ефективних механізмів електронної ідентифікації й автентифікації споживачів адміністративних послуг в електронній формі з метою безпечного користування електронними сервісами надання адміністративних послуг;
- створення правових і організаційних передумов для надання органами публічної адміністрації транскордонних адміністративних послуг;
- приділення достатньої уваги спеціальному навчанню й перекваліфікації державних службовців та інших осіб, які надають адміністративні послуги на підставі закону.

Підсумовуючи можемо наголосити, що впровадження онлайн послуг в Україні є затребуваним, але має низку проблемних питань, систематизованих нами вище. Для їх вирішення уряд робить конструктивні кроки, але ще є над чим працювати.

Література.

1. Бондар Г. Л., Воронова Л. В. Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні за умов децентралізації. *Держава та регіони*. 2019. № 1 (65). URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2019/8.pdf
2. Джига Т. Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-05/admin_poslug-71b6f.pdf.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. 5-те вид. Київ; Ірпін: Перун, 2005.
4. Закон України «Про адміністративні послуги» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
5. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/usi-pitannya-po-e-poslugam/sho-take-elektronna-pos>.
6. Половина українців не користується Інтернетом, 09.10.2014, Новини освіти в Україні. Освіта. UA. URL: <http://osvita.ua/news/43141/>
7. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#Text>
8. Словник української мови Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/poslugha>

References.

1. Bondar H. L., Voronova L. V. Suchasnyi stan nadannia administratyvnykh poslug v Ukraini za umov detsentralizatsii. *Derzhava ta rehiony*. 2019. № 1 (65). URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2019/8.pdf
2. Dzhyha T. Shchodo napriamiv vdoskonalennia systemy nadannia administratyvnykh poslug v Ukraini. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-05/admin_poslug-71b6f.pdf.
3. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.) / uklad. i hol. red. V. T. Busel. 5-te vyd. Kyiv; Irpin: Perun, 2005.
4. Zakon Ukrainy «Pro administratyvni posluhy» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
5. Ofitsiyniy sait Kabinetu Ministriv Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.kmu.gov.ua/usi-pitannya-po-e-poslugam/sho-take-elektronna-pos>.
6. Polovyna ukrainsiv ne korystuietsia Internetom, 09.10.2014, Novyny osvity v Ukraini. Osvida. UA. URL: <http://osvita.ua/news/43141/>
7. Pro skhvalennia Stratehii rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#Text>
8. Slovnnyk ukrainskoi movy Akademichnyi tлумachnyi slovnyk (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/poslugha>

Світлана Овчаренко

професор кафедри глобалістики, євроінтеграції

та управління національною безпекою

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.філос.н., професор

ORCID 0000-0002-3311-1546

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СИМВОЛІЧНОЮ ДЕКОМУНІЗАЦІЄЮ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ

Стаття обговорює проблеми загального соціально-психологічного і соціально-культурного характеру, що виникають в процесі публічного управління процесом очищення української міст від комуністичної символіки. Аналізуються процеси формальної та неформальної символізації міст та формуються рекомендації щодо застосування технологій оновлення символічності міст у пост-декомунізаційний період їх розвитку.

Ключові слова: публічне управління містом; культурна політика; декомунізація; символічність міста.

Svitlana Ovcharenko

Professor of the Department of global studies, European integration

and national security management ORIPA NAPA under the President of Ukraine,

Doctor of Science in Philosophy, Full Professor

ORCID 0000-0002-3311-1546

PUBLIC MANAGEMENT OF SYMBOLIC DECOMMUNIZATION OF UKRAINIAN CITIES

Problematic issues of city symbolization are being considered in connection with the process of decommunization in Ukraine. Actions within the framework of decommunization are interpreted as actions aimed at reinterpreting the symbolism of the city and unfolding in the context of universal cultural patterns of events of this kind. This leads to an analysis of the factors that create the symbolism of the city from the standpoint of philosophical and cultural generalization. The city is interpreted as a holistic object whose dialectical existence is determined by the weight of the cultural factor. Therefore, the symbolization of the city is depended on the social, ideological and political processes that affect the perception of the symbolism of the city. The symbolization of the city is revealed as a potentially conflicting phenomenon as it appeals to the emotional factors of social communication. As a result of the analysis of the symbolism of the city in its typological features it is noted that political influence on the process of symbolization can take place in a formal and informal way. The absolute confluence of the two types of influence can be seen on the example of symbolization of cities of a pro-communist character, which caused deep psychological traumas for the residents of the city in the process of decommunization. The implementation of the decommunization policy in Ukraine must avoid the drawbacks of the Soviet symbolization of cities and use all possible tools to prevent the formation of a new symbolic totality. The contemporary symbolism of the city ought to strike a balance between formal and informal symbolization for the further modernization of cities. Such symbolization need to be both universal and unique for each city in Ukraine as well as motivating for the inevitable change in the future.

Key words: public management; cultural policy; decommunization; city symbolism.

Постановка проблеми

Сучасне розуміння напрямків розвитку політичних процесів та процесів публічного управління все частіше пов'язується з «фактором культури» в найширшому розумінні цього поняття. Не є виключенням і процес декомунізації, здійснення якого в сучасній Україні можна осмислити і в драматичних тонах з використанням оцінок «зрада» та «перемога», і більш стримано – як один з чергових етапів змін такого роду, що неодноразово відбувалися в історії людства. Зміна топографічних назв, знесення меморіалів, живописних та скульптурних зображень, які втілювали пам'ять про владних або ідеологічних супротивників – добре відома управлінська та політична практика, що неодноразово використовувалася в історії людства.

Вона має свої наслідки – як позитивні, так і негативні, як показує час. Очевидно, що знищення пам'ятних знаків і символів противника є наочною демонстрацією перемоги. Але сам факт руйнації попереднього офіційно санкціонованого символічного світу ідеології

супротивника може бути використаний для продовження політичного протистояння, оскільки нікому ще не вдавалося остаточно стерти пам'ять про емоційні відчуття приналежності до «правильного» світу «правильної» ідеології, хоч би як вона не була поборена та підкорена. Дійство руйнації саме по собі має символічне навантаження і може бути різним способом прокоментоване та розтлумачене, що, власне і демонструє історична пам'ять, в якій, практично, не існує остаточного забуття.

Особлива в культурному плані ситуація щодо війни пам'ятей склалася на сучасному цивілізаційному етапі, коли своє почесне місце зайняла історична наука, сформувалося коло фахівців та текстів, провідним завданням яких є недопущення забуття. Тому, намагаючись розібратися з наслідками декомунізації для України, як і для інших посткомуністичних країн, потрібно мати на увазі, що сучасна ситуація багато в чому складніша, на відміну від тих часів, коли пам'ять

© Овчаренко С. В., 2021.

суспільства не мала такої розвинутої інституційної підтримки, яку вона має на початок ХХІ століття – пам'ять генерується освітою, засобами масової інформації, культурними індустріями. Пам'ять символізується і політично забарвлюється. Це – засадничий стан культури сучасного суспільства, в якому відбувається процес декомунізації.

Показовим фактом інституалізації національної пам'яті в нашій країні є, зокрема, створення Українського інституту національної пам'яті (УІНП) [4], який відіграє значну ідеологічну роль в формуванні гуманітарної стратегії держави, задаючи зміст націотворчим процесам. Діяльність УІНП сьогодні є одним з провідних факторів цілепокладання в публічному управлінні в сфері формування загальнонаціонального світогляду, що не можна залишити поза увагою в обговоренні теми символічної декомунізації.

Для України процес змагання за різну історичну пам'ять досить виразно пов'язаний з символічністю міст, серед яких найбільш яскраво самобутніми в цьому аспекті є саме ті, які претендують на регіональну першість – Львів, Одеса, Харків, Донецьк та Київ. Намагання розібратися із проблемою символізації сучасних українських міст, способами формування та прочитання символічності міст в сучасній Україні може стати внеском у зняття тої політичної напруги, що є між різними регіонами країни та дати відповідь щодо напрямків подальшого просування по шляху національного єднання та примирення.

Говорити про символічність міста – це означає говорити про культурний фактор існування міста, який є відмінним від економічних, соціальних та політичних факторів. Саме культурна цілісність міста робить його вельми проблемним об'єктом для публічного управління. Оскільки процес декомунізації символічного середовища міста є процесом культурно-політичного характеру, він є нелінійним, в якому публічне управління стикається зі всією повнотою різноманітності виявлення символічності, що не вичерпується наявністю візуальних або архітектурних маркерів. Символічний простір такого складного соціально-культурного утворення як місто не можна зруйнувати або очистити від непотрібних/застарілих/неприйнятних символів, не заповнивши цей простір новим символічним змістом. І якщо з виконанням прибирання комуністичної символіки все проходило більш-менш впорядковано і було законодавчо унормовано, то зі створенням оновленої символічності все не так просто і адміністративно визначено.

Отже, для сучасного етапу публічного управління символічною декомунізацією міста проблема полягає у створенні нового символічного світу, яким буде просякнуте пост-декомуністичне життя міської громади та який буде атрактором символічної самоідентифікації містян.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

В загальному плані процесом декомунізації в Україні називають процес, який був розпочатий з набуттям Україною незалежності і остаточно юридично закріплений у пакеті з чотирьох законів, що схвалила Верховна Рада у 2015 році: «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939—1945 років», «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців

за незалежність України у ХХ столітті», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».

В статті 1 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» вичерпно визначено, що відносяться до комуністичної символіки:

«а) будь-яке зображення державних прапорів, гербів та інших символів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік у складі СРСР, держав так званої «народної демократії»...

б) гімни СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік чи їх фрагменти;

в) прапори, символи, зображення або інша атрибутика, в яких відтворюється поєднання серпа та молота, серпа, молота та п'ятикутної зірки, плуга (рала), молота та п'ятикутної зірки;

г) символіку комуністичної партії або її елементи;

г) зображення, пам'ятники, пам'ятні знаки, написи, присвячені особам, які обіймали керівні посади в комуністичній партії ...

д) зображення, пам'ятники, пам'ятні знаки, написи, присвячені подіям, пов'язаним з діяльністю комуністичної партії, із встановленням радянської влади на території України, ... переслідуванням учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті (крім пам'ятників та пам'ятних знаків, пов'язаних з опором і вигнанням нацистських окупантів з України або з розвитком української науки та культури);

е) зображення гасел комуністичної партії, цитат осіб, які обіймали керівні посади в комуністичній партії.

є) назви областей, районів, населених пунктів, районів у містах, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, проспектів, площ, майданів, набережних, мостів, інших об'єктів топоніміки населених пунктів, підприємств, установ, організацій, у яких використані імена або псевдоніми осіб, які обіймали керівні посади в комуністичній партії, ... назви, пов'язані з діяльністю комуністичної партії (включаючи партійні з'їзди), річницями Жовтневого перевороту 25 жовтня (7 листопада) 1917 року, ... переслідуванням учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті (крім назв, пов'язаних з опором та вигнанням нацистських окупантів з України або з розвитком української науки та культури);

ж) найменування комуністичної партії» [3].

Ця цитата показує, що, незважаючи на досить докладний перелік того, що в якості символіки забороняється, Закон заклав простір для суперечок та символічного протистояння міст України тим формулюванням, що наведено в дужках – «крім назв, пов'язаних з опором та вигнанням нацистських окупантів з України або з розвитком української науки та культури». Закон визначив заборони, але нічого не додав у розуміння дозволеного та належного у такій неоднозначній царині, якою є сфера символізації. Закон залишив відкритими питання про визначні постаті, що брали участь у опорі та вигнанні нацистських окупантів з України або у розвитку української науки та культури. Тому, крім проблем тлумачення подій Другої світової

війни, що очевидно, зважаючи на історико-політичну неоднозначність і складність процесів в Україні тих часів, цей документ інспірує також дискусію щодо визначення характеристик української культури та науки практично протягом всього XX століття.

Слід зазначити, що реалізація Закону має як суто адміністративно-управлінські наслідки, так і загально-національні світоглядні. На даний час (початок 2021 року) фактично виконано все, що стосувалося ухвалення та реалізації рішень місцевої влади щодо топографічних назв, прибирання пам'ятників, видалення загод про комуністичну партію з офіційного публічного простору. Про це свідчать як звіти територіальних публічних адміністрацій всіх рівнів, так і чисельні публікації у ЗМІ України. Цій темі був присвячений окремий розділ «Декомунізація та місто» у Е-журналі урбаністичних студій «Місто: історія, культура, суспільство» [2, с. 101–228].

Але загальна позитивна діяльність органів публічної влади у напрямку символічної декомунізації українських міст не позбавлена помилок та ускладнень, що стають приводом для відповідних судових позовів і потребують ґрунтового теоретичного осмислення.

В останні декілька років в Україні з'явилася низка досліджень, які можна назвати пост-декомунізаційними науковими розвідками символіки міста, які зосереджуються на культурних наслідках цього процесу. Перш за все, це – монографія О. А. Гриценко «Декомунізація в Україні як державна політика і як соціокультурне явище» [1], в якій докладно аналізується соціокультурні результати декомунізації. Показовим також є науково-дослідний проект «CityFace» [6], який вивчав і продовжує вивчати міське життя та стан символічного «самопочуття» великих та символічно значущих міст – Дніпра, Донецька, Запоріжжя, Одеси та Харкова. Цей проект був розпочатий у 2018 році та мав на меті «міждисциплінарне дослідження символічного простору п'яти міст України – виявлення «обличчя» цих міст та аналіз трансформацій ідентичності їх мешканців» [6].

Публікації проміжних результатів цього проекту був присвячений окремий випуск збірника наукових праць «Δόξα / Докса», темою якого стала «Репрезентація міста в культурних, історичних та соціальних практиках» [8].

Слід зазначити, що загальні підходи до наукового осмислення символічності міст відповідають світовим тенденціям розгляду цього питання, узагальнений виклад яких можна знайти у колективній монографії «Cities full of symbols : a theory of urban space and culture» («Наповнені символами міста: теорія урбаністичного простору та культури») [7].

Отже, тема символічності міста сьогодні є актуальною для України не тільки у науково-дослідному контексті розвитку урбаністичного та культурологічного знання, але і має практичну публічно-управлінську значущість, що визначило мету статті.

Мета

Метою даної статті є аналіз факторів, що мають бути враховані всіма ланками публічного управління в процесі формування оновленої декомунізованої символізації українських міст.

Зважаючи на цю мету, в статті буде використаний постдисциплінарний підхід для дослідження міста як символічної цілісності. Розуміння витоків символічно-

сті міста обговорюватиметься на перетині соціальних, культурних, політичних, психологічних, урбаністичних факторів розвитку сучасного міста. При цьому буде враховано, що символічність міста розглядається з практичною ціллю надання певних рекомендацій, або, принаймні, застережень, які можуть бути враховані у практиці управління процесом розвитку міста.

Виклад основного матеріалу

Аналізувати політичні процеси та суспільні дискусії, що пов'язані з темою декомунізації та не вщухають в Україні протягом всіх років незалежності, не розібравшись з загальними теоретичними підвалинами символічності міста, є намаганням знайти спрощені відповіді на складні питання. Місто як соціокультурне утворення, як громада – це багатошаровий об'єкт для дослідження. Кожне місто має як загальні, так і неповторні риси. З одного боку, мешканці сучасних українських міст є учасниками процесів, які є стандартизованими та унормованими для всіх адміністративно-територіальних одиниць. Стандартизованими для всіх міст України є норми управління міським господарством, організації виборчих процесів до органів місцевої влади, система місцевого оподаткування тощо. Такі процеси в місті визначаються законодавчо на державному рівні і є загальними для всіх міст країни. Це – уніфіковані характеристики міста. А з іншого боку, життя у місті має конкретні якості, які місто утворює як культурна спільнота. Такі якості міста називають «духом міста», його душею, його образом.

«Дух» міста утворюють:

- біографії визначних мешканців міста, які пов'язані з адмініструванням, політикою, літературою, мистецтвом, наукою, благодійністю та просвітництвом, релігійним служінням;
- літературні описи міста, знамениті висловлювання та характеристики міста, поетичні рядки, пісні, літературні герої, які пов'язані з містом.;
- легенди про походження міста, його назву, міфологічні герої міста;
- характерні побутові риси мешканців міста, особливості мови, традиції святкування, перелік визначних подій, особливості кухні, етнічний склад;
- особливості економіки міста, характерні професії, його природні ресурси та ландшафти;
- історичні події, пов'язані з містом;
- притаманні місту особливості краєвидів та пов'язаних з ними флори або/та фауни.

Проте, як економічні, політичні, географічні, так і культурні фактори існування міста поєднуються достатньо своєрідно, що створює характерне емоційне сприйняття міста або його символічність. Ця емоційно забарвлена узагальнена характеристика існування міста, яка не є ані суто політичною, ані суто економічною, дуже складно осмислюються та практично не враховуються у порадах для системи публічного управління.

Проте, адекватно завершити процес символічної декомунізації міст не видається можливим, якщо не визнати місто таким об'єктом публічного управління, що принципово не розкладається на відокремлені елементи та «сфери управління», а управління ним має здійснюватися як результат осмислення взаємопов'язаності всіх нероздільних процесів. Постдисциплінарний методологічний підхід є необхідною умо-

вою осмислення процесу символічної декомунізації, оскільки відмова від комуністичних символів є не кінцевою метою, а початковою умовою подальшого національно-культурного розвитку України.

Відмовляючись від матеріального втілення комуністичної ідеології – топографічних назв, декоративних елементів в архітектурі, скульптурних пам'яток – Україна поступово виходить не тільки з радянського минулого, але і з культурної ситуації, яку неофіційно називали «вбивством міст» і яка втілювала політику нівелювання розмаїття будь-яких поселень за часи Радянського Союзу. Декомунізація в місті – це ще і відмова від стандартизації життя громади.

Тому розуміння символічної декомунізації тільки як прибирання монументів і зміну назв вулиць або міст веде до загрози іншого характеру – спроби уніфікувати місто за іншими культурними нормами, обов'язковими для всіх, що, власне, загрожувало збереженням атмосфери тоталітаризму, але іншого ідеологічного характеру. Політична і соціальна проблема символічної декомунізації полягає в тому, що злам знакового світу комуністичної державності, за своєю типологічною сутністю, нічим не відрізняється від будь-якого іншого зламу ворожої державної символічності, що в історії відбувався неодноразово. А отже, новим політичним силам доводиться відокремлюватися не тільки від знаків, але і від тоталітарних способів подальшої культурної комунікації та державної символізації.

Символічна декомунізація міст – це більш складний для України процес, ніж прибирання пам'яток та назв, які асоціюються або нагадують про комуністичне минуле. Сучасні українські міста опиняються на роздоріжжі між спотвореним радянським часом історико-культурним минулим та рухливим загальносвітовим культурним майбутнім, на якому їм потрібно побудувати свою сучасну культурну неповторність і стати осередками модерної загальнонаціональної ідентичності. Українські міста народжують власну сучасну символічність, і політики та представники публічної влади в цьому процесі мають брати участь тільки пересвідчившись, що розуміють діалектичність цього процесу.

Потрібно пам'ятати, що символіка міста, яка завжди є емоційно забарвленою, може використовуватися у політичних цілях, і цілі ці не завжди шляхетні. В сучасній практиці публічного управління містом його символічність часто стає елементом політичного маніпулювання масовою свідомістю. А в якості технології політичного впливу, символічність міста може використовуватися у двох основних напрямках – політико-економічному та політико-соціальному.

Економічний напрямок політичного використання символічності міста застосовується у маркетингових стратегіях та процесах брендингу. Є достатньо велика кількість наукових досліджень, практичних рекомендацій, навчальних матеріалів по темі іміджу та брендингу територій [Див. 5]. Звернемо увагу на те, що основна якість символічності міста, яка буде використана при економічно-центричному підході, є якість бути товаром (товарним знаком, рекламою). Таке розуміння теми символізації міста, на жаль, на теперішній час є найбільш тиражованим та імплементованим у загальній стратегії розвитку українських міст та має вирішальний вплив на технології муніципального управління. Складається загальне враження, що успішне існуван-

ня міста залежить від здатності бути товаром і єдиний зміст його символічності – успішний бренд. Хоча залишається не зовсім зрозумілим, яким чином можна продати місто, але існує загальна згода симпатиків теорії брендингу територій (за замовчуванням), що це – технологія приваблення інвесторів, які, як стверджують бренд-мейкери, жвавіше будуть вкладати кошти у місто-бренд.

Основна проблема політики економічної символізації міста полягає у тому, що така символізація не стосується внутрішніх міських проблем співіснування членів громади, а є орієнтованою на зовнішніх споживачів, передусім туристів. Тому до проблеми бренду міста самі містяни ставляться, здебільшого, індивідуально.

Другий напрямок політичного використання символізації міста – соціальний, і він не є вже таким нейтральним щодо повсякденного життя містян, як економічний. Соціально спрямована символізація міста може стосуватися таких тем, які стають ідеологічно насиченою інтерпретацією історичних подій або ролі видатних містян у формуванні «духу міста». Така актуальна соціально спрямована символізація зачіпає наступні політичні теми, що є характерними для всіх сучасних європейських міст, але для українських міст, як і для всіх інших пострадянських, мають особливе значення:

- результати другої світової війни для міста;
- мовна та етнічна ідентифікація міста;
- історія виникнення міста та державно-національна приналежність;
- релігійна ідентифікація міста;
- практики громадянської пам'яті (практики комеморації) містян.

Ці аспекти політичної символізації міста є потенційно соціально конфліктогенними, і саме вони стають основою політично ангажованих поглядів на символічність міста. Основна проблема у політизації зазначених аспектів символізації міста полягає в тому, що, за законами символізму в цілому, коли зазначені теми набувають символічного значення, починають спрацьовувати ірраціональні ознаки символу, які пов'язані з емоційністю. Отже, не слід забувати, що декомунізація, в символічному плані, розгортається і за законами естетичного сприйняття світу і очевидно, що вона не може протікати емоційно нейтрально – розсудливо і доказово. В світі естетичного буття інформації істинними є тільки емоції, а істина завжди емоційно забарвлена.

Беручи до уваги ідеологічну складову символізації міста, спробуємо дати відповідь на питання: що має і може зробити публічна влада в процесі формування пост-декомунізованого символічного світу міста? І чи не буде ця управлінська діяльність втручанням у сферу прав людини, зокрема права на культурне самовизначення та вільний вибір світогляду?

Типологічно публічно-управлінські технології символізації міста умовно можна поділити на 1) формальні та 2) неформальні.

Формальна символізація міста пов'язана з такими за якість способами символізації, які є універсальними щодо процесу самоідентифікації мешканців міста. У такій символізації міста велику роль відіграють штучні знаки, з якими пов'язана впізнаваність чи

виокремленість міста серед низки таких самих знаків, що відносяться до символізації іншого міста. До таких символічних знаків слід віднести все, що пов'язано з офіційною геральдикой міста – прапор, герб міста, девіз. Такими ж формалізованими є символічні знаки брендингу територій, які, в більшій мірі, застосовуються для зовнішнього щодо міста реципієнта – туристів, інвесторів, міжнародних організацій тощо. Така символізація є формальною ознакою міста, і, як правило, прив'язана до чітко визначених матеріальних знаків. Вона є однозначною і завершеною – усталеною.

Неформальна символічність складніша за своїм вмістом, і вона є принципово незавершеною та відкритою системою. Неформальна символічність пов'язана з ідеологічними особливостями трактування міських подій та біографій містян, з особливостями міфології історичного минулого міста, сприйняттям його сьогоденного стану та майбутніх перспектив. Неформальна символічність не має однозначно встановленого матеріального носія, який є незмінним у часі та незалежним від історичних обставин, проте вона яскраво емоційна. Неформальна символічність існує лише як людська перцепція міста. Вона багатшарова та варіативна, ситуативна та схильна до перетворень. Цей тип символізації безпосередньо залежний від світоглядних та політичних аспектів свого виникнення та функціонування.

Проблемність реалізації проєкту символічної декомунізації міст пов'язана з тим, що радянська символізація дуже жорстко поєднувала два типи символізації – формальний і неформальний. Геральдичні знаки безпосередньо поєднувалися зі світоглядною трактовкою всіх інших джерел символізації – історичних подій, діяльності видатних особистостей, ставленням до етнонаціональних та релігійних процесів в місті. Отже, зміна геральдики та інших знаків комуністичного маркування територій, яка відбувається в процесі символічної декомунізації, багатьма містянами сприймається як руйнація всього спектру символічної ідентифікації міста, в якому вони мешкають. Місто для них втрачає емоційний смисл, втрачає «дух» і людяність.

У зв'язку з чим виникає додаткове питання: чи має взагалі перейматися система публічного управління містом його символічністю як сферою своєї відповідальності? Таке питання постає як у разі формального, так і неформального процесу символізації міста, які будуть супроводжувати розвиток українських міст і надалі.

У першому випадку – формальному – слід визнати, що геральдика міста є його політично-адміністративним знаком. Зміна геральдики міста, це, скоріше, проблема державності як такої, ніж конкретно політики та практики символізації міста. Можливості муніципальної публічної влади у формуванні бренду міста також достатньо обмежені, оскільки у цій ситуації вона буде йти за розвитком подій в економіці та культурі, а не визначати їх.

У другому випадку – неформальному – будь-яка спроба використати символізацію у цілях публічного управління містом буде мати ознаки політичної маніпуляції свідомістю містян. Неформальна символізація міста, що впливає з самого смислу поняття «неформальна», має бути творчістю місцевої громади, результатом її самоусвідомлення та самовизначення.

Неформальна символізація може народжуватися у міських дискусіях, спонтанних міських практиках чи ініціативах.

Висновки

В процесі реалізації політики декомунізації бажано уникнути жорсткого злиття формальних та неформальних технологій символізації міста. Лояльність щодо присутності держави в місті не виключає різноманіття його символічного сприйняття, більше того – така індивідуалізована публічна символічність міста принципово не може бути одномірною чи усталеною назавжди, її не слід обмежувати в праві розвиватися і змінюватися. При цьому слід пам'ятати, що жодна з символічних картин міста не є вичерпною і не може претендувати на істинність в її раціональних вимірах. Символічність завжди просякнута емоціями і вони мають бути мотивуючими для розвитку та обнадійливими.

Процес символічної декомунізації українських міст не може вважатися завершеним допоки не буде віднайдене суспільний консенсус щодо неформальної посткомуністичної символіки міста. Публічне управління розвитком міста має враховувати, що відчуття приналежності до єдиної громади через емоційне співпадіння символічних уявлень про місто різних прошарків його мешканців має значний консолідуючий та солідаризуючий потенціал. Тому варто сприяти дискусіям і культурним практикам, які спрямовані на формування «духу міста», що втілиться у нових пост-декомунізаційних символах.

Література.

1. Гриценко О.А. Декомунізація в Україні як державна політика і як соціокультурне явище. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України; Інститут культурології НАМ України, 2019. 320 с. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/grytsenko_dekomunizatsia.pdf
2. Місто: історія, культура, суспільство. Е-журнал урбаністичних студій. Інститут історії України НАН України, Історичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка; редкол.: Мирослав Борисенко (гол. ред.), Тетяна Водотика (шеф-редактор). Київ, 2017. № 1 (2). 253 с. URL: https://d1wqtstx1xzle7.cloudfront.net/54971292/Issue_12.pdf
3. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України. 01.01.2020 р. № 317-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text>
4. Український інститут національної пам'яті. Офіційний сайт. URL <https://uinp.gov.ua/>
5. Anholt, Simon. Brand New Justice: How Branding Places and Products Can Help the Developing World. Elsevier Butterworth-Heinemann; Revised edition 2005 URL: http://www.culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/nation_branding/Brand_Name_Products_Brand_New_Justice_How_Branding_Places_And_Products_Can_Help_The_Developing
6. CityFace: Практики саморепрезентації багатонаціональних міст в індустріальну і постіндустріальну добу. Науковий проєкт URL: <https://cityface.org.ua/>
7. Nas, Peter J.M. Cities full of symbols: a theory of urban space and culture. Leiden University Press. 2011

URL: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2716171/view>

8. Δόξα / Докса. Репрезентація міста в культурних, історичних та соціальних практиках: зб. наук.праць з філософії та філології. Одеса, 2019. Вип. 2(32). URL: https://cityface.org.ua/resources/data/a_20200910142558_0988621a5b5.pdf

References.

1. Hrytsenko O.A. Dekomunizatsiia v Ukraini yak derzhavna polityka i yak sotsiokulturne yavyshe. Kyiv: Instytut politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrainy; Instytut kulturolohii NAM Ukrainy, 2019. 320 s. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/grytsenko_dekomunizatsia.pdf

2. Misto: istoriia, kultura, suspilstvo. E-zhurnal urbanistychnykh studii. Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy, Istorychnyi fakultet Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka; redkol.: Myroslav Borysenko (hol. red.), Tetiana Vodotyka (shef-redaktor). Kyiv, 2017. № 1 (2). 253 s. URL: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54971292/Issue_12.pdf

3. Pro zasudzhennia komunistychnoho ta natsional-sotsialistychnoho (natsystskoho) totalitarnykh rezhymiv v Ukraini ta zaboronu propahandy yikhnoi symvoliky: Zakon Ukrainy. 01.01.2020 r. № 317-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text>

4. Ukrainyskyi instytut natsionalnoi pamiaty. Ofitsiinyi sait. URL <https://uinp.gov.ua/>

5. Anholt, Simon. Brand New Justice: How Branding Places and Products Can Help the Developing World. Elsevier Butterworth-Heinemann; Revised edition 2005 URL: http://www.culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/nation_branding/Brand_Name_Products_Brand_New_Justice_How_Branding_Places_And_Products_Can_Help_The_Developing

6. CityFace: Praktyky samoreprezentatsii bahatonatsionalnykh mist v industrialnu i postindustrialnu dobu. Naukovyi proekt URL: <https://cityface.org.ua/>

7. Nas, Peter J.M. Cities full of symbols: a theory of urban space and culture. Leiden University Press. 2011 URL: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2716171/view>

8. Δόξα / Докса. Reprezentatsiia mista v kulturnykh, istorychnykh ta sotsialnykh praktykakh: zb. nauk.prats z filosofii ta filolohii. Odesa, 2019. Vyp. 2(32). URL: https://cityface.org.ua/resources/data/a_20200910142558_0988621a5b5.pdf

Sierhieï Sakhanienko

*Professor of Public Administration and Regional Studies Chair
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor in Public Administration, Full Professor
ORCID ID: 0000-0001-8376-0328*

Natalia Kolisnichenko

*Head of Ukrainian and Foreign Languages Chair
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor in Public Administration, Docent
ORCID ID: 0000-0003-1083-7990*

Mykola Popov

*Deputy Director of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Public Administration, Docent
ORCID ID: 0000-0003-0204-1810*

DECENTRALIZATION MATRIX IN THE MULTILEVEL GOVERNANCE (THE CASE OF UKRAINE)

The paper examines the functioning of multilevel governance as a holistic system within a matrix of decentralization. The paper reveals the definitions of «decentralization» and determines the role of decentralization in the mechanism of multilevel governance. The roles of decentralization in a democratic system are studied. The paper analyses the parts of the matrix of decentralization consisting of de-concentration, delegation, devolution, and divestment. The paper also examines the most common types of decentralization (administrative decentralization, political decentralization, economic (market) decentralization, financial decentralization) and horizontal decentralization and vertical decentralization. These types of decentralization are distinguished by subjects and spheres of influence. The dynamics of decentralization matrix is studied in comparison with various stages of Ukraine's independence and in comparison with the neighboring European countries.

Key words: multilevel governance; decentralization; decentralization matrix; types of decentralization; dynamics of decentralization matrix; Ukraine.

Сергій Саханєнко

*професор кафедри державного управління та регіоналістики
ОПІДУ НАДУ Президентів України, д.держ.упр., професор
ORCID ID: 0000-0001-8376-0328*

Наталія Колісніченко

*завідувач кафедри української та іноземних мов
ОПІДУ НАДУ при Президентів України, д.держ.упр., доцент
ORCID ID: 0000-0003-1083-7990*

Микола Попов

*перший заступник директора
ОПІДУ НАДУ при Президентів України, к.держ.упр., доцент
ORCID ID: 0000-0003-0204-1810*

МАТРИЦЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СИСТЕМІ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)

У статті розглядається функціонування багаторівневого управління як цілісної системи в рамках матриці децентралізації. Стаття розкриває поняття «децентралізація» та визначає роль децентралізації в механізмі багаторівневого управління. Досліджено роль децентралізації в демократичній системі. У статті проаналізовано ті частини матриці децентралізації, що складаються з деконцентрації, делегування, деволюції та дивестиції. У статті також розглядаються найпоширеніші типи децентралізації (адміністративна децентралізація, політична децентралізація, економічна (ринкова) децентралізація, фінансова децентралізація) та горизонтальна децентралізація і вертикальна децентралізація. Ці типи децентралізації розрізняють за суб'єктами та сферами впливу. Динаміка матриці децентралізації вивчається порівняно з різними етапами незалежності України та порівняно з сусідніми європейськими країнами.

Ключові слова: багаторівневе управління; децентралізація; матриця децентралізації; типи децентралізації; динаміка матриці децентралізації; Україна.

Постановка проблеми

Multilevel governance is an extremely dynamic system which is characterized: with flexibility and diversification of interactions between governing entities within cross-territorial and cross-sectoral dimensions; when various combinations of actors are formed regarding their nature and form, degree of formalization and unification of interaction in various areas of public policy. The dynamism of multilevel governance is determined by its eccentricity (lack of any center) and the principle of subsidiarity.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

The theoretical background of the paper is mostly the works of the Ukrainian scholars, legislative and regulatory acts. Anyway, the work by Mintzberg G. serves as the grounds for the study of decentralization, in particular regarding its structural aspects. The governmental documents on the decentralization reform are aimed to create conditions for community development and bring services closer to the people by forming affluent communities, transferring most of the powers to the basic level management and a clear division of functions between levels of government; to ensure proper resource provision of local self-government. The laws of Ukraine, the regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the decrees of the President provide guidelines for making the necessary amendments to the legislative and regulatory acts of Ukraine; creating a legal framework for community integration; providing financial support to newly created communities; creating the necessary material, financial and organizational conditions to meet these powers. The analytical documents examine the UNDP role in decentralization and local governance of Ukraine.

The logic of the research was disclosed through the analysis provided by: Onuprienko A. on principles of centralization and decentralization in the territorial arrangement of power; Bryl' K. and Dorosh U. who study the concept of decentralization as an object of administrative and legal support; Donchenko K. who examines multi-structural approach to the concept of «decentralization»; Kasych A. who looks at theoretical aspects of the impact of decentralization. The ex-Prime-Minister of Ukraine, Groysman V. (who considers to be an initiator of decentralization in the country) examines the place and role of decentralization of power in the formation of civil society. Decentralization of public power from the point of view of the experience of European countries and prospects for Ukraine is analyzed by Boryslavska O., Izha M., Shkolyk A., Zaverukha I. and others. Much research was provided to examine the types of decentralization by: Bublyk G. and Novak A. who reveal delegation of powers (e.g. by local authorities focusing at organizational and legal aspects); Melnychenko V. who gives his characteristics (definitions, significance, boundaries) to decentralization and de-concentration of public power

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Though a vast scope of publications provides a wide empirical material, however, unfortunately, there is still a lack of theoretical analysis of this phenomenon. Decentralization is deprived of a holistic scientific and theoretical study, with its systemic consequences. The functioning of

multilevel governance as a holistic system within a matrix of decentralization is not revealed, including the problem in defining «decentralization» and determining its role in the mechanism of multilevel governance.

Мета

The purpose of the paper is to examine the dynamics of decentralization matrix in comparison with various stages of Ukraine's independence.

Виклад основного матеріалу

The mechanism of streamlining in the functioning of multilevel governance as a holistic system can be defined as a matrix of decentralization (one of the definitions of the Latin «matrix» is «the ordering of elements within the integrity»). There are many definitions of «decentralization», which depend on:

- the subject of the relevant field of science – public administration (see, e.g. U. Dorosh [7]), law (see, e.g. K. Bryl' [1]), political science (see, e.g. K. Donchenko [7]), economics (see, e.g., A. Kasych [10]), management (see, e.g., V. Talan [39]);
- certain theoretical views on the arrangement of the state;
- dominant political and legal doctrine in the country.

Therefore, decentralization has: a rather wide, multifunctional definition; its own types, levels and forms of practical implementation.

In Ukraine despite the announced decentralization policy (2014), at the regulatory level the concept of decentralization occurs only once in the bylaw of 2006: decentralization is the transfer of functions that do not require centralized implementation to the lower level of executive authorities, local self-government bodies or subordinate state enterprises, institutions and organizations [27]. In any case, decentralization is associated with the distribution and implementation of power functions by the governance entities of various hierarchical levels and organizational forms. To determine the role of decentralization in the mechanism of multilevel governance, it must be assumed that it has a «layered» nature and can be considered in various aspects:

1. As one of the principles of multilevel governance, i.e. as the basic idea of multilevel governance, as a set of coordinated efforts of multilevel governing entities. The content of the principle of decentralization actually corresponds to «divide and rule» and means the distribution of power between several entities that represent different elements of the multilevel system.
2. As a method of multilevel governance, based on i) the distribution of management functions among the many autonomous entities and ii) the mutual interest in their jointly coordinated activities.
3. As a regime of multilevel governance, i.e. as a special type of governance, a set of tools and instruments to ensure optimal control by means of minimizing subordination relations in the system and the use of coordination tools in the interaction of autonomous governing entities.
4. As a form of multilevel governance, built on a multi-vector division of functions between independent authorities.
5. As a process of distribution and exercising of authority. The system of multilevel governance involves

the constant division and redistribution of powers between governing entities at different levels and sectors in order to achieve the most optimal result.

6. As an element of the organizational structure. Decentralization is an ordered set of interconnected elements of different levels and sectors, between which there are stable links that ensure the functioning and development of multilevel governance as a whole.

Thus, the matrix of decentralization can be considered within the doctrine of multilevel governance. According to ex-Prime-minister V. Groyzman, decentralization plays certain roles in any democratic system [4], which are also inherent to the system of multilevel governance, and include:

- Intra-integrative role. Decentralization creates the preconditions for actions in unison with the governmental, non-governmental and business sectors; it provides a synthesis of their interests neutralizing certain contradictions in relations between them.
- Structural role. Decentralization ensures the structuring of the multilevel governance by «involving» civil society actors and business structures, giving appropriate responsibilities to the various levels of governance, developing many coordination and reorganization links in the system.
- Mobilization role. Decentralization implies a high level of political, social, managerial mobilization, in which all the main elements and links of the multilevel system work together to achieve a common goal.
- Functional and redistributive role. In order to achieve high efficiency and effectiveness, decentralization provides a redistribution of power and management functions between various levels and sectors of governance.
- Democratization role. The transfer and redistribution of responsibility for managerial decisions reduces the scope of centralized control, but also creates the preconditions for increasing the role of public (civic) control.
- Autonomizing role. Decentralization, ensuring the equality of sectors and levels of multilevel governance, recognizes their autonomy and independence, limited external influence in solving internal problems.
- Instrumental role. Decentralization, as a tool for sharing responsibilities between various sectors and levels of multilevel governance, is designed to facilitate a clear division of responsibilities between the governmental, non-governmental and business sectors.
- Emancipatory role rebuilds the established and largely dependent links between the governmental sector, on the one hand, and civil society and business, on the other. Decentralization opens opportunities for the development of multivariate relations between the governing entities, resulting in the formation of new forms of governance, which, in fact, set a new model of public administration (which is defined as a multilevel model).
- Modernization role. Decentralization as a technology for optimizing the system of governance contributes to the renewal of forms and methods of

governance. It provides a «mobilization impulse» for further development and progress of society, when the principle of publicity is affirmed as a synonym for complicity, co-management, openness, shared responsibility, and so on.

The decentralization matrix in a multilevel mechanism is a complex structure, which:

- on the one hand, determines the principles, methods, forms, levels and types of decentralized influence; establishes objective patterns and causal relationships in the processes and phenomena of a multilevel system; is the basic principle of modern public administration;
- on the other hand, includes a system of varied views on the use of decentralized forms and methods in various spheres of social development and governance, such as democratic decentralization (political aspect), territorial decentralization (spatial aspect), departmental decentralization (organizational aspect), rule-making decentralization (legal aspect), etc.

Therefore, it is obvious that in the process of understanding the decentralization matrix in the multilevel system, it is important to look at the development of its parts.

The matrix of decentralization consists of de-concentration, delegation, devolution, and divestment.

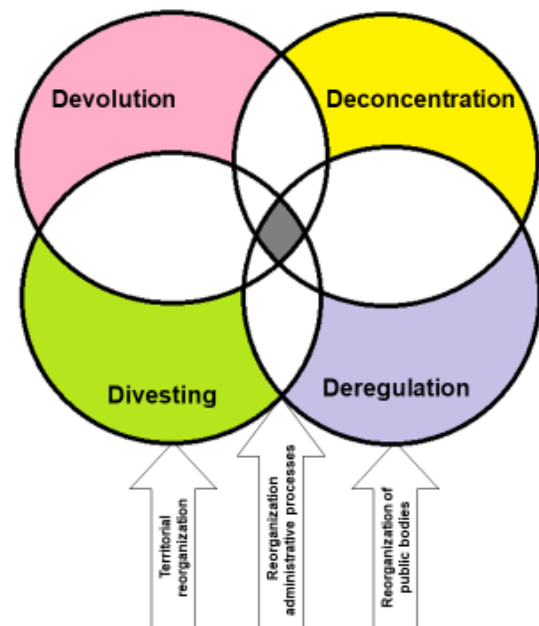


Fig. 1. Decentralization matrix

De-concentration is the dispersion of management functions between different bodies within one sector of multilevel governance. De-concentration, as a form of decentralization, is mostly identified with executive-administrative structures. In this case it allows to characterize it as administrative decentralization. According to V. Melnychenko de-concentration is only a means in mitigating the negative effects of centralization of power [11, p. 285]. Reinforcing this conclusion, N. Novak notes that de-concentration is only a technique of governance, which is not equivalent to the development

of democracy, as it keeps the entire administration at the disposal of the central government or its representatives [14, p.152].

In the Ukrainian model of public administration, the vertical de-concentration has taken its form, primarily in the format of local public administrations. According to the Law of Ukraine «On Local State Administrations» [31], they are empowered with significant obligations in various spheres of social development at the regional and sub-regional levels and are autonomous from central executive bodies in organizational, personnel, financial, etc. matters.

Horizontal de-concentration could be observed, in particular, in the division of the State Fiscal Service into the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine in 2018 [35]. De-concentration is also manifested in the creation of some ministries and other central executive bodies of their own territorial agencies [29] with the rights of a legal entity (by 2019 about 30 territorial agencies of ministries and other central executive bodies have been created at the regional level).

Delegation is the transfer of powers for a certain period of time with the preservation (for the delegating governing entity) of the right to return those powers [3]. Delegation can be presented as an agreement or a statutory transfer of authority on a permanent, temporary and one-time basis, which allows us to consider delegation as a form of decentralization. G. Bublyk quite rightly understands the delegation of powers as: the process of transferring by the delegating entity its own powers to the delegated entity, which is based on the free will of both delegation entities. The delegation of powers is carried out for the most effective implementation of these powers, accompanied by the transfer of appropriate financial and/or material resources by concluding an administrative agreement or a relevant legislative act [2, p.17].

In addition to the delegation of powers between public authorities (as a form of decentralization in a system of multilevel governance), there is delegation of powers by public authorities to the institutions of civic and business sectors. This, in particular, is focused in Art. 7 of the Law of Ukraine «On the Principles of Domestic and Foreign Policy» [20], according to which one of the main principles of domestic policy in the economic sphere is the introduction of European approaches in the field of delegation of state functions to economic entities. Thus, in Ukraine there is already a possibility of delegation of a number of public functions to the Audit Chamber of Ukraine (Article 15 of the Law of Ukraine «On Auditing Financial Reports and Auditing» [17]), to the Association of Professional Stock Market Participants (Article 49 of the Law of Ukraine «On Securities and Stock Market» [36]) as self-governing structures.

As the system of multilevel governance also includes the supranational level, the delegation of sovereign authority of Ukraine to intergovernmental associations may become a special form of delegation of powers. In particular, the member-states delegate their powers to the European Union in the field of customs, antitrust law, foreign trade policy, conservation of marine bio-resources etc.

Devolution (from the Latin «devolution» – «rolled down») is the transfer of power and management functions to autonomous units, which thus acquire exclusive

powers. These powers are permanent and cannot be revoked legally. For their implementation the governing entities must have their own resources. The state control over the entities with the relevant powers is minimized under conditions of devolution and is limited to general control. The transfer of power is most clearly manifested in the system of local self-government. According to Art. 16 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» [30] local self-government bodies are endowed with their own powers, within which they act independently and are responsible for their activities in accordance with the law.

The principle of self-governance is also fundamental for non-governmental organizations. It provides the right for a public association to determine independently their activities, as well as non-interference of governmental authorities into the activities of public associations [18].

So-called divestment as one of the forms of decentralization is the direct transfer of regulatory and administrative functions from public structures to non-governmental (sector) organizations [40, p. 6]. Typically, the introduction of decentralization in the divestment format is accompanied by deregulation, which allows shifting responsibility for many issues to the non-governmental and business sectors. Divestment may include such actions:

- 1) to allow non-governmental entities to perform functions that were previously monopolized by the governmental sector;
- 2) to conclude contracts for the provision of public services;
- 3) to finance public sector programs through the investment market and to allow private companies to participate in them.

The privatization plans of Ukrposhta (Ukrainian post service) and Ukrzaliznytsia (Ukrainian railway transporting system), which perform a number of state functions, are fully within this format of decentralization [16].

The most common types of decentralization are:

- administrative decentralization as a controlled and orderly process of redistribution of powers between public authorities at the central (national) and subnational levels in order to optimize the implementation of relevant functions. With the development of public administration decentralization, a significant part of the obligations and powers to manage the property of cities and rural areas, health, education, culture, and sports was transferred to the localities. The transfer of functions related to: registration of legal entities, registration of residence placement, registration of real estate, control over construction within settlements (since 2014), is included into this type of decentralization;
- political decentralization differs significantly from administrative decentralization and is in the recognition of new public entities in the political system. Political decentralization makes it possible to create a system of greater representation of various political, ethnic, religious and cultural groups, avoiding destabilization in the state. In particular, political decentralization in Ukraine could be observed in 1990 within the formation of the institution of local self-government and in 1991 with

the recognition of the autonomous status of the Autonomous Republic of Crimea;

- economic (market) decentralization involves: the reducing of government's control over doing business; eliminating administrative governmental pressure on business through deregulation and privatization. Thus, in accordance with the Roadmap for Deregulation, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine [23] it was planned: to reduce the number of regulatory procedures, inspections, to minimize contacts between business and government, as well as their cost; to strengthen the barriers to the creation of new redundant and economically unjustified rules; to create and ensure the functioning of an effective regulatory environment. As a result of the implementation of the Roadmap in 2016-2018, 36% of 14,000 regulatory acts in Ukraine were repealed [37];
- financial decentralization involves the transfer of additional financial resources and budgetary powers to local self-government. Financial responsibility is sometimes considered to be a major component of decentralization. To perform their decentralized functions effectively local self-government bodies and private organizations must have an adequate amount of revenue (collected in a certain territory or directed from governmental authorities), as well as the power in decision-making on expenditures. As a result of financial decentralization in Ukraine, local budget revenues are growing rapidly: in 2014 the revenues consisted of UAH 68.6 billion, in 2019 – UAH 267 billion; in 2014 only UAH 0.5 billion was allocated to the regions to support socio-economic development, in 2019 – UAH 20.75 billion. For the first time since independence, the share of local budgets in 2019 has reached 51% in the consolidated budget of Ukraine [13].

The system of multilevel governance provides a distinction between horizontal decentralization and vertical decentralization. In the literature horizontal decentralization means the distribution and definition of functions and competencies of all other elements of the public administration structure, except the governing body [40, p. 15]. Horizontal decentralization in the business and public sectors is the distribution of power between line workers [12, p.189], which is enshrined in the Statutes of the respective entities.

Vertical decentralization involves the distribution of power and management functions in the system of multilevel governance as a whole and within each of its sectors at different levels. The public and business sectors are free to build their own hierarchical structures.

The following main types of decentralization are distinguished by subjects and spheres of influence:

- territorial decentralization is the creation or recognition of independent types of public authority at all or some levels of territorial division, in particular in the format of regional and sub-regional authorities, local self-government, neighboring communities at the local level, etc.;
- functional decentralization is the recognition of independent and autonomous specialized organizations as powerful subjects with the delegated right to execute a certain amount of public

objectives. According to the Concept on reforming the institution of self-regulation in Ukraine [33] the implementation of a self-regulation model (which will provide legal principles of delegating certain functions that are currently performed by public authorities to self-regulatory organizations) will be provided;

- specialty (professional) decentralization is professional self-governance as a system of managerial relations between all representatives of a certain profession. It is implemented by a representative organization which is under the supervision of such public authorities as judicial self-governance, prosecutorial self-governance, trade unions, etc.

By the methods of its implementation, there could be reforming and revolutionary decentralization.

In fact, the transition from one form of decentralization to another determines the dynamics of the system of multilevel governance. Thus, the development of decentralization in the period 1990-2019 in Ukraine is characterized by both the dynamics and statics of the process, as well as significant situationality, the use of various forms of decentralization and (at the same time) the lack of a major trend (Table 1).

The current policy of decentralization in Ukraine was initiated after the formation of parliamentary coalition «European Ukraine» in the Verkhovna Rada of Ukraine in March 2014. In April 2014, the Cabinet of Ministers of Ukraine approved the Concept on reforming local self-government and territorial arrangement in Ukraine [34], as well as Action plans for its implementation [22, 6, 24]. Subsequently, the decentralization policy was reinforced by: Law of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Local Communities» [19]; Law of Ukraine «On Cooperation between Local Communities» [32]; Law of Ukraine «On Principles of State Regional Policy» [20]; amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» [30] and other sectoral legislation; State strategy on regional development for the period up to 2020 [22]. There was also an attempt to amend the Constitution of Ukraine [38]. The core reason for decentralization policy is primarily in the socio-economic indicators of the country's development. Thus, for the period from 1990 (when the Declaration on State Sovereignty of Ukraine was adopted) up to 2018, Ukraine's GDP decreased by almost 35% (Table 2).

These dynamics are quite different from most of Ukraine's neighboring countries, which after a short-term decline have managed not only to achieve the starting point of their systemic modernization reforms, but also to exceed them significantly (Fig. 1).

Besides, Ukraine has extremely low GDP per capita in purchasing power parity (PPS), as well as in the average wage (Table 3).

These data clearly show that Ukraine is a poor country, at least according to the indicators of the European countries, and has failed to mobilize its human, natural, geographical, etc. resources to improve human well-being. Meanwhile, as P. Drucker considers, in the modern world there are no poor and rich countries, but there are countries that are well and poorly governed. As a result, Ukraine is one of the least effectively governed countries in the world.

Table 1.

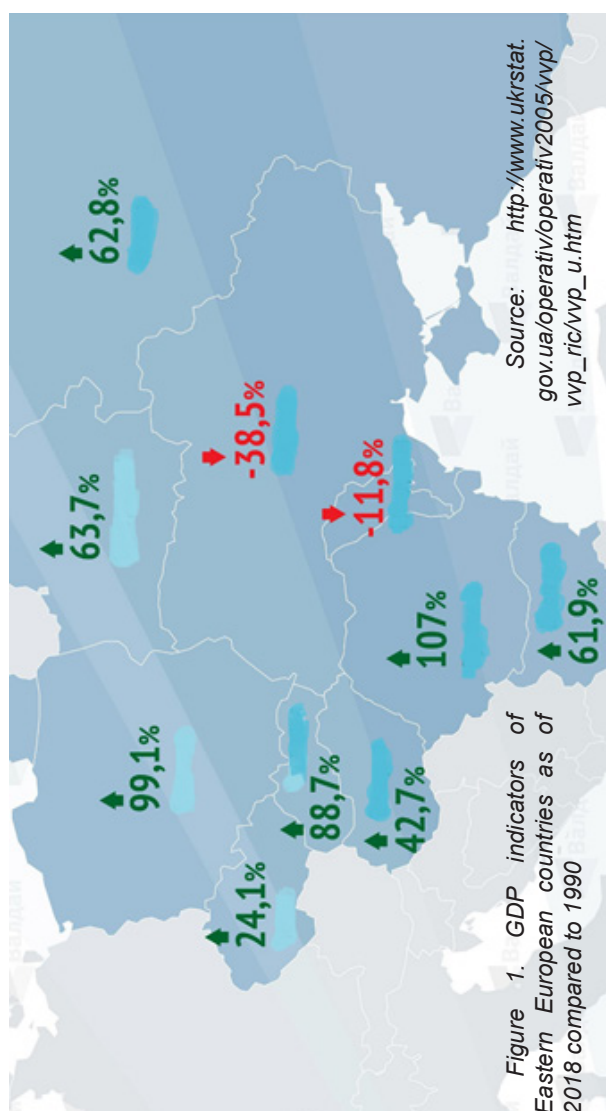
Dynamics of the decentralization process in Ukraine

Type of decentralization	Years																		
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
De-concentration																			
Delegation																			
Devolution																			
Divestment																			
Vertical																			
Horizontal																			
Administrative																			
Political																			
Economic																			
Fiscal																			
Territorial																			
Functional																			
Reforming																			
Revolutionary																			

Table 2.

Dynamics of Ukraine's GDP by years

Year	GDP in UKH	GDP in USD	GDP in USD at purchasing parity	GDP level up to the previous year	GDP level up to 1990
1990	0,000*	293,235*	505,504*	0,000*	100,0*
1991	0,001*	101,116*	458,430*	▼-8,700*	91,3
1992	0,052	22,193	318,309	▼-9,900*	82,3
1993	1,587	35,025	277,653	▼-14,799	70,6
1994	12,449	38,012	219,007	▼-22,766	54,4
1995	56,381	38,275	196,427	▼-12,142	47,8
1996	84,308	46,083	180,309	▼-9,851	43,0
1997	96,559	51,867	177,572	▼-3,175	41,7
1998	106,103	43,315	176,240	▼-1,815	40,9
1999	134,904	32,661	178,575	▼-0,203	40,8
2000	175,888	32,331	193,472	▲5,932	43,2
2001	211,175	39,309	216,141	▲9,227	47,2
2002	234,138	43,956	231,177	▲5,340	49,7
2003	277,355	52,010	258,226	▲9,517	54,4
2004	357,544	67,226	296,623	▲11,795	61,0
2005	457,325	89,282	315,569	▲3,071	62,7
2006	565,018	111,885	349,893	▲7,571	67,3
2007	751,106	148,734	388,715	▲8,216	72,2
2008	990,819	188,240	405,232	▲2,243	74,2
2009	947,042	121,552	346,506	▼-15,136	63,3
2010	1079,346	136,011	351,656	▲0,261	65,8
2011	1299,991	163,161	378,532	▲5,466	69,2
2012	1404,669	175,707	386,425	▲0,239	69,3
2013	1465,198	179,572	392,619	▼-0,027	69,4
2014	1586,915	132,343	373,406	▼-6,553	64,8
2015	1988,544	90,939	340,537	▼-9,773	58,5
2016	2383,182	93,263	353,345	▲2,441	59,9
2017	2908,233	109,321	368,784	▲2,525	61,4
2018	3558,700	130,812	384,531	▲3,321	64,7



GDP per capita for purchasing capacity and the average wage in Europe

Country	GDP per capita for purchasing capacity in USD (2018)	Average wage in USD (2018)
Switzerland	61422	6558
Iceland	51842	6177
Denmark	49883	6405
Luxembourg	106374	5965
Norway	71831	5885
Germany	50425	4628
Austria	49869	4467
Finland	44333	4225
Sweden	51475	4114
Belgium	46553	4055
Ireland	75538	3916
Netherlands	53635	3569
France	43761	3525
United Kingdom	44118	3122
Italy	38140	3116
Spain	38286	2692
Cyprus	37023	2186
Slovenia	34480	2118
Estonia	31649	1543
Check Republic	35512	1538
Portugal	30487	1390
Croatia	24424	1383
Poland	29521	1337
Greece	27737	1302
Slovak Republic	33070	1201
Latvia	27644	1186
Hungary	29474	1176
Romania	24508	1147
Lithuania	32379	1084
Montenegro	17736	941
Bosnia and Herzegovina	12724	852
Serbia	15000	719
Bulgaria	21687	675
Macedonia	14914	659
Russia	27834	896
Albania	12507	565
Belarus	18931	603
Kosovo	10515	482
Moldova	5661	443
Ukraine	9213	404

Source:

1) <https://data.worldbank.org/>

2) https://uk.wikipedia.org/wiki/Список_країн_Європи_за_середньою_місячною_зарплатнею

Those countries that choose an administrative reform strategy usually face a «centralization-decentralization» dichotomy. Obviously, centralization (which is in the concentration of competence in the system of state power, and mostly in its central link) can also be a very effective way in increasing the efficiency of public administration

[15]. Many countries around the world, including the neighbors of Ukraine, have chosen this way of reform and achieved remarkable results here (Table 4).

GDP by purchasing capacity of some countries

Country	GDP by purchasing capacity per capita in USD (1990)	GDP by purchasing capacity per capita in USD (2018)
China	944	17206
Russia	7844	29393
Belarus	5510	19571
Kazakhstan	7709	28306
Azerbaijan	5559	18410
Turkey	4794	28049
Ukraine	6387	9213

However, Ukraine, in contrast, has preferred decentralization rather than centralization, which was facilitated by several political, managerial and economic reasons.

Висновки

The research provides a range of ideas regarding the principles of decentralization in the context of administrative reform aimed at optimizing the governance system. The positive aspects of decentralisation are:

- the decentralized institutions solve most of everyday problems of citizens more effectively;
- the institution of local self-government, public and business sectors ensure the flexibility of public policy (in order to adapt it to specific conditions), which is lacking in the centralized model;
- decentralization, which presupposes the existence of a large number of autonomous governing entities, prevents the monopolization of public power by a single political force because, as a rule, none of them can control all the diversity of territorial self-government, civil society and business;
- decentralization provides an innovative character for the society's development due to the large number of governing entities. As a result, a large number of various policy options can be evaluated at the same time and conclusions about their effectiveness can be made more quickly. On the other hand, the failure of a particular policy or program at individual levels of governance or sectors will cost much less to a society than its immediate implementation at the national level;
- decentralization stimulates productive competition between public structures, greater accountability and efficiency. With a large number of governing entities, people (under their jurisdiction) can compare the quality and cost of services. If there is dissatisfaction with the provision of public services at one level, the citizens can address the other level;
- decentralization prevents «overloading» of the public administration system, as the implementation of all management actions is usually quite difficult for the State due to the large number of decisions that are to be made, a large amount of information that is to be processed, and so on. The transfer of public functions to non-state actors allows to

prevent the overloading of the State with «small» functions, to focus on key, strategic issues of social development;

- the dispersion in the governance provided by decentralization allows the public administration system to resolve conflicts more effectively. Various local, public, business communities can develop various programs and policies. As a result, tolerance to various programs is formed, which reduces the tension of political fighting. In addition, in a centralized system, all political tensions are focused within the central government. The presence of other actors leads to the dispersion of this tension among many decision-making centers. That keeps it at the appropriate level. In addition, with the existence of many political and managerial decision-makers, the failure of one of them is not so painful for the society;
- the large number of governance structures as the result of decentralization gives the society a large number of platforms for public participation. Numerous elections, gatherings of citizens, public hearings, referendums and other mechanisms of direct contact with the authorities create a system of citizens' involvement into the public power provision.

The direction of decentralization policy in Ukraine is to form an updated institution of self-government at all levels of territorial division, which is to: be territorially, socially, financially and economically capable; address effectively most of the problems faced by Ukrainian citizens in everyday life. This should be facilitated by: the amalgamation of local communities (first of all – rural communities), the transferring of additional powers and financial resources to local governments, the reorganization of the contemporary raion (district) division, the changes in the organizational component of governance at the territorial level (creation of executive bodies of raion (district) and oblast (region) councils); the transforming of local state administrations into supervisory bodies, formation of the institute of the starosta (village mayor), etc.); decentralization of education (On approval the Regulations on the educational district, 2019), health care (On approval the Procedure for the establishment of hospital districts, 2016), provision of administrative services (creation of appropriate Centers for administrative services); development of mechanisms for cooperation of local communities; involvement of self-regulatory structures to the governance processes, etc. These manifestations of the decentralization matrix, which define the format of multilevel governance, may be the target for further research.

Література.

1. Бриль К.І. Поняття децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. 2016. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». Вип. 3. С. 17-26.
2. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис... канд. юрид. наук ; Київський національний економічний університет. К., 2005. 20 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1728 с.
4. Гройсман В. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. 2015. Демократичне врядування. Вип. 15. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_22 (дата звернення 25.07.2019)
5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]. К.: Москаленко О.М.. 2012. 212 с.
6. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#n80> (дата звернення 15.09.2019)
7. Донченко К.А. Багатоструктурний підхід до поняття «децентралізація». 2014. Політологічний вісник. Вип. 76. С. 275-286.
8. Дорош У.М. До визначення поняття децентралізації влади. 2017. Ефективність державного управління. Вип. 3. С. 130-137.
9. Іжа М.М. Індекс децентралізації Європейських країн. 2010. Держава і право. Вип. 48. С. 629-634
10. Касич А.О. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації на економічний розвиток країни. 2016. Актуальні проблеми економіки. № 8. С. 16-21.
11. Мельниченко В.І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі. 2004. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. № 1-2. С. 282-288
12. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации. Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер. 2004. 512 с.
13. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. 2019. URL : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf> (дата звернення 11.09.2019)
14. Новак А. Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні. 2017. Підприємство, господарство і право. № 5. С. 151-155.
15. Онупрієнко, А.М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. 2014. Форум права. № 4. С. 224-227
16. Офіс президента анонсував приватизацію Укрзалізниці. 2019. URL : <https://agropolit.com/news/13010-ofis-prezidenta-anonsuvav-privatizatsiyu-ukrзалiznitsi> (дата звернення 11.09.2019)
17. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19> (дата звернення 11.09.2019)
18. Про громадські об'єднання. Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення 11.09.2019)
19. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 15.09.2019)
20. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення 11.09.2019)
21. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015. № 156-VIII. URL : <https://>

zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19 (дата звернення 15.09.2019)

22. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення 15.09.2019)

23. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1406-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80> (дата звернення 11.09.2019)

24. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80> (дата звернення 15.09.2019)

25. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 №591-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> (дата звернення 15.09.2019)

26. Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 №532. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF#n78> (дата звернення 15.09.2019)

27. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: Наказ Головного управління державної служби України від 29.07.2005 № 189. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0306-10> (дата звернення 25.07.2019)

28. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 №932. URL : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF> (дата звернення 15.09.2019)

29. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. №563. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (дата звернення 11.09.2019)

30. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.09.2019)

31. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999. №586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення 11.09.2019)

32. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.07.2014 №1508-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення 15.09.2019)

33. Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 308-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80> (дата звернення 11.09.2019)

34. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 №333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 15.09.2019)

35. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 №1200. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF/print> (дата звернення 11.09.2019)

36. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15?find=1&text=%E4%E5%EB%E5%E3> (дата звернення 11.09.2019)

37. Проведення дерегуляції в країнах Європи та в Україні. 2018. URL : <https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/69.pdf> (дата звернення 11.09.2019)

38. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), рег. № 2217а. 2015. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення 15.09.2019)

39. Талан, В. Коефіцієнт децентралізації як інструмент аналізу організаційних структур корпорацій. 2012. Актуальні проблеми міжнародних відносин. Вип. 105(2). С. 273-274.

40. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 1999. 40 p.

References

1. Bryl', K.I. (2016). The concept of decentralization as an object of administrative and legal support. Bulletin of the Chernivtsi Faculty of the National University «Odessa Law Academy». Issue 3. p. 17-26.
2. Bubylyk, G.V. (2005). Delegation of powers by local authorities: organizational and legal aspect: dissertation. PhD in Law; Kyiv National University of Economics. Kyiv. 20 p.
3. Large Interpretative dictionary of the modern Ukrainian language (2003). Kyiv: Irpin': VTF "Perun". 1728 p.
4. Groysman, V. (2015). The place and role of decentralization of power in the formation of civil society. Democratic governance. Issue 15. Recovered from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_22, accessed July 25, 2019.
5. Decentralization of public power: the experience of European countries and prospects of Ukraine. Ed. Boryslavska O.M., Zaverukha I.B., Shkolyk A.M. and others. K.: Moskalenko O.M. (2012). 212 p.
6. Some issues of Concept on reforming local self-government and territorial arrangement of power in Ukraine implementation from September 22, 2016 № 688-r. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#n80>, accessed 15 September 2019.
7. Donchenko, K.A. (2014). Multistructural approach to the concept of «decentralization». Political Science Bulletin. Issue 76. pp. 275-286.

8. Dorosh, U.M. (2017). Regarding the concept of decentralization of power. Efficiency of public administration. Issue 3. pp. 130-137.
9. Izha, M.M. (2010). Index of decentralization of European countries. State and law. Issue 48. pp. 629-634.
10. Kasych, A.O. (2016). Theoretical aspects of the impact of decentralization processes on the economic development of the country. Current economic problems. № 8. pp. 16–21.
11. Melnychenko, V.I. (2004). Decentralization and deconcentration of public power in the post-Soviet space: determinism, significance, boundaries. Bulletin of the Khmelnytsky Institute of Regional Management and Law. № 1-2. p. 282-288.
12. Mintzberg, G. (2004). Structure in fives: Designing effective organizations. Translation from English. Ed. Yu.N. Kapturevskyi. St.-Petersburgh.: Peter. 512 p.
13. Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government. 2019. Recovered from <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>, accessed 11 September 2019.
14. Novak, A. (2017). Delegation of powers in the mechanism of decentralization of state power in Ukraine. Entrepreneurship, economy and law. № 5. pp. 151–155.
15. Onuprienko, A.M. (2014). Principles of centralization and decentralization in the territorial arrangement of power. Law Forum. № 4. pp. 224–277.
16. The President's Office announced the privatization of Ukrzaliznytsia. 2019. Recovered from <https://agropolit.com/news/13010-ofis-prezidenta-anonsuvav-privatizatsiyu-ukrzalznitsi>, accessed September 11, 2019.
17. On the audit of financial statements and auditing activities: Law of Ukraine from 21.12.2017 № 2258-VIII. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>, accessed September 11, 2019.
18. On public associations. Law of Ukraine from March 22, 2012. № 4572-VI. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>, accessed September 11, 2019.
19. On voluntary association of local communities: Law of Ukraine from 05 February 2015 №157-VIII. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>, accessed September 15, 2019).
20. On the principles of domestic and foreign policy: Law of Ukraine from 01 July 2010 № 2411-VI. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>, accessed September 11, 2019.
21. On the principles of state regional policy: Law of Ukraine from 05 February 2015. № 156-VIII. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>, accessed September 15, 2019.
22. On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 06 August 2014. № 385. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>, accessed September 15, 2019.
23. On approval of the Action Plan for the implementation of best practices of quality and effective regulation, reflected by the World Bank group in the methodology of the rating "Doing Business": Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 16 December 2015 № 1406-r. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80>, accessed September 11, 2019.
24. On approval of the Action Plan for the implementation of the new stage of reforming local self-government and territorial arrangement of power in Ukraine for 2019-2021: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 23 January 2019 № 77-r. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>, accessed September 15, 2019.
25. On approval of the Action Plan for the implementation of the Concept of reforming local self-government and territorial arrangement of power in Ukraine: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 18 June 2014 №591-r. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>, accessed September 15, 2019.
26. On approval the Regulations on the educational district and basic school: the Cabinet of Ministers of Ukraine from 19 June 2019 №532. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF#n78>, accessed September 15, 2019.
27. On approval the Procedure for conducting a functional inspection of executive bodies: Regulation of the Main Department of Civil Service of Ukraine from 29 July 2005. №189. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0306-10>, accessed July 25, 2019.
28. On approval the Procedure for the establishment of hospital districts: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 30 November 2016. № 932. Recovered from <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF>, accessed September 15, 2019.
29. On approval the Standard Regulation on territorial bodies of the Ministry and other central executive body: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine of Ukraine from 25 May 2011. №563. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>, accessed September 11, 2019.
30. On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine from 21 May 1997. № 280/97. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>, accessed September 11, 2019.
31. On local state administrations: Law of Ukraine from 9 April, 1999. №586-XIV. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>, accessed September 11, 2019.
32. On cooperation of local communities: Law of Ukraine from 17 July 2014. №1508-VI. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>, accessed September 15, 2019.
33. On approval the Concept of reforming the institution of self-regulation in Ukraine: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 10 May 2018. № 308-r. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80>, accessed September 11, 2019.
34. On approval the Concept of reforming local self-government and territorial arrangement of power in Ukraine: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 01 January 2014. №333-r. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>, accessed September 15, 2019.
35. On the creation of the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 18. December

2018. №1200. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF/print>, accessed September 11, 2019.

36. On securities and stock market: Law of Ukraine from 23 February 2006. № 3480-IV. Recovered from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15?find=1&text=%E4%E5%EB%E5%E3>, accessed September 11, 2019.

37. Carrying out deregulation in European countries and in Ukraine. 2018. Recovered from <https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/69.pdf>, accessed September 11, 2019).

38. Act on Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power). Regulation № 2217a. 2015. Recovered from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812, accessed September 15, 2019.

39. Talan, V. (2012). The coefficient of decentralization as a tool to analyze the organizational structures of corporations. Current issues of international relations. Issue 105 (2). pp. 273-274.

40. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 1999. 40 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(82) 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 *О. В. Дрига*
Верстка *М. І. Губченкова*

Підписано до друку 14.04.2021.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Agiat». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 23,25.
Тираж 100 прим. Зам. № 23/04.

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