

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 32 (71) № 2 2021



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Головний редактор:

Горник Володимир Гнатович – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Члени редакційної колегії:

Белякова О.В. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри «Менеджмент та підприємництво на морському транспорті» Азовського морського інституту Національного університету «Одеська морська академія»;

Дегтяр О.А. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова;

Марова С.Ф. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри екологічного менеджменту, ректор Донецького державного університету управління;

Музика Ю.Д. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки, підприємництва та природничих наук Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Корнєєв В.В. – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів та обліку, Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Кучабський О.Г. – доктор наук габіліт., професор кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету (м. Гданськ, Республіка Польща);

Міхальські Томаш – доктор наук габіліт., професор кафедри океанографії Гданського університету (м. Гданськ, Республіка Польща);

Шведун В.О. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 8 від 22.04.2021 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року).

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща).

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

ISSN 2663-6468 (print)
ISSN 2663-6476 (online)

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2021

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Горблюк С.А. ЕВОЛЮЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ РЕВІТАЛІЗАЦІЇ МІСТ У США.....	1
Іванов Є.В. ІСТОРІЯ ЗАРОДЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ.....	7
Пержун В.В. ПОЛІТИКА І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФЕНОМЕНИ ОСОБЛИВОГО ТИПУ ВІДНОСИН.....	12
Сімак С.В. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЙ РОЗВИТКУ БУДІВЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ.....	17

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бабенко В.Ю. АНАЛІЗ СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ В УКРАЇНІ (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЯКІСНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ).....	23
Бойко О.П. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ В УКРАЇНІ.....	32
Бондар В.Т. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ГАЛУЗІ ОСВІТИ З РОЗВИТКУ МОВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	39
Денисюк Ж.З. ПРОПАГАНДА ТА КОНТРПРОПАГАНДА В КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЙ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	46
Дьоміна І.О. ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ СФЕРИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	52
Коханій М.С. ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ ВПЛИВ НА СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	59
Макаренко М.В. ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ІНТЕРНЕТУ РЕЧЕЙ (INTERNET OF THINGS, IOT; INTERNET OF MEDICAL THINGS, IOMT) У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	64
Мельник І.В. ІНФОРМАЦІЙНА СТІЙКІСТЬ УКРАЇНИ: ВИБІР ТРЕНДІВ МАСОВОЇ КУЛЬТУРИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СУСПІЛЬНУ СВІДОМІСТЬ І СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	69
Потеряйко С.П. СУТНІСТЬ СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	75
Чорний О.В. МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА ЗАСАДАХ ПАРТНЕРСТВА В СУСПІЛЬНО-ВЛАДНІЙ ВЗАЄМОДІЇ.....	82

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Балуєва О.В., Мартьянова Р.А. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСОВОГО ПОВЕРНЕННЯ ТА ПРИМУСОВОГО ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА.....	87
--	----

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бондаренко О.Г., Яровой Т.С. ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ.....	93
Гурський М.М. МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕЛЕНОГО КУРСУ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ.....	100
Шестаковська Т.Л. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	105
Омельяненко В.А., Саламатов В.О. ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЗАСАД ПОБУДОВИ ЕКОСИСТЕМИ ІННОВАЦІЙ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	110
Мерзляк А.В., Мордвінов О.Г. ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЮ ЕЛІТОЮ СТРАТЕГІЇ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ.....	116
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....	120

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Horbliuk S.A. EVOLUTION OF URBAN REVITALIZATION POLICY IN THE USA.....	1
Ivanov Ye.V. HISTORY OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE CHALLENGES OF TODAY.....	7
Perzhun V.V. POLITICS AND PUBLIC GOVERNANCE AS PHENOMENA OF A SPECIAL TYPE OF RELATIONS.....	12
Simak S.V. FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF DEVELOPMENT STRATEGIES BUILDING COMPLEX IN UKRAINE.....	17

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Babenko V.Yu. ANALYSIS OF THE STATE OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC MANAGEMENT OF PUBLIC CONFLICTS IN UKRAINE (ACCORDING TO QUALITATIVE RESEARCH RESULTS).....	23
Boyko O.P. LEGAL REGULATION OF PUBLIC CONSULTATIONS IN UKRAINE.....	32
Bondar V.T. SOME ASPECTS OF EDUCATION FOR THE DEVELOPMENT OF LANGUAGES OF NATIONAL MINORITIES IN THE REPUBLIC OF POLAND: EXPERIENCE FOR UKRAINE.....	39
Denysiuk Zh.Z. PROPAGANDA AND COUNTERPROPAGANDA IN THE CONTEXT OF STATE INFORMATION POLICY STRATEGIES.....	46
Domina I.O. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM OF EDUCATIONAL DEVELOPMENT IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION AND GLOBALIZATION.....	52
Kokhanii M.S. FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND THEIR INFLUENCE ON THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE.....	59
Makarenko M.V. FEATURES OF INTRODUCTION OF INTERNET OF THINGS TECHNOLOGIES (INTERNET OF THINGS, IoT; INTERNET OF MEDICAL THINGS, IoMT) IN THE FIELD OF HEALTHCARE.....	64
Melnyk I.V. INFORMATION STABILITY OF UKRAINE: SELECTION OF TRADITIONS OF MASS CULTURE AND THEIR INFLUENCE ON PUBLIC CONSCIOUSNESS AND STRATEGIES OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	69
Poteriaiko S.P. PUBLIC ADMINISTRATION'S STRUCTURAL AND FUNCTIONAL MECHANISM IN THE UNIFIED STATE SYSTEM OF CIVIL DEFENSE.....	75
Chornyi O.V. MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC HEALTH POLICY DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN THE PUBLIC-GOVERNED PARTNERSHIP.....	82

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Baluieva O.V., Martianova R.A. ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM FOR THE APPLICATION OF FORCED RETURN AND FORCED EXPULSION OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS.....	87
---	----

TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Bondarenko O.H., Yarovoy T.S. PECULIARITIES OF THE FUNCTIONING OF THE STATE POLICY OF DETINIZATION OF THE NATIONAL ECONOMY.....	93
Hurskyi M.M. MECHANISM OF GREEN COURSE REGULATION IN THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE.....	100
Shestakovska T.L. WAYS TO IMPROVE THE PUBLIC PROCUREMENT MECHANISM.....	105
Omelyanenko V.A., Salamatov V.O. ON THE QUESTION OF STRATEGIC PRINCIPLES FOR BUILDING INNOVATION ECOSYSTEM AT THE REGIONAL LEVEL.....	110
Merzlyak A.V., Mordvinov O.H. FORMATION OF SOCIAL DEVELOPMENT STRATEGY BY THE POLITICAL AND MANAGEMENT ELITE.....	116

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	120
--	-----

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352:332.02

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.2/01>**Горблюк С.А.**

Національна академія державного управління при Президентові України

ЕВОЛЮЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ РЕВІТАЛІЗАЦІЇ МІСТ У США

У статті розглянуто основні етапи та тенденції формування публічної політики ревіталізації міст у США від початку її становлення і донині. Встановлено особливості впровадження за федеральної підтримки перших програм оновлення міст, які передбачали масштабне знесення занедбаної інфраструктури zdegradovanih територій, будівництво житлових, комерційних об'єктів, дорожнього господарства, реконструкцію міських центрів. З'ясовано передумови поєднання у рамках міських програм фізичного оновлення територій і усунення нетрів з безпосередньою соціальною підтримкою спільнот, орієнтованої на зменшення рівня бідності та расової дискримінації. Виділено проблеми комплексного планування ревіталізації американських міст, спрямованого на просторові, економічні та соціальні зміни, до того ж обґрунтовано наслідки відходу федерального уряду від активної міської політики. Проаналізовано розроблення інтегрованих програм ревіталізації міст на довгостроковий період, які мають на меті економічне зростання zdegradovanih територій, розширення можливостей населення та сприяння сталому розвитку міст.

У підсумку на основі узагальнення результатів дослідження наведені уроки, які слід винести з процесу еволюції публічної політики ревіталізації американських міст. Вони стосуються розуміння активної та пасивної публічних політик ревіталізації міст; недоліку фокусування лише на економічних методах оновлення zdegradovanih територій, ігноруючи подальші умови життя її мешканців; необхідності комплексного планування функціональної прив'язаності об'єктів оновленої інфраструктури та збереження соціальних зв'язків для формування життєздатного середовища; ефективних інструментів публічної політики ревіталізації міст; важливості багаторівневої співпраці, публічно-приватного партнерства й активної участі громадськості на всіх етапах відповідної політики.

Ключові слова: ревіталізація міста, політика ревіталізації міста, zdegradovana міська територія, США.

Постановка проблеми. Першою державою, яка розпочала формування політики ревіталізації міст у світі, вважаються США. Цього вимагала масштабна деградація міських територій у державі, яка часто набувала драматичного характеру. Її причини полягають у переході від індустріальної до постіндустріальної економіки, стрімких процесах урбанізації та субурбанізації. При цьому політичні рішення щодо подолання кризових явищ розвитку американських міст не завжди призводили до суцільного покращення ситуації. Прагнучи досягти швидких економічних змін, програмні дії органів публічної влади зумовлювали поглиблення суспільних суперечностей, що супроводжувалося зростанням соціальної напруги та протестної активності. Зрештою американська модель ревіталізації міст є далекою

від ідеалу, втім її напрацювання стали прикладом для формування власних відповідних політик у Європі. Для України важливо вивчати цей досвід, щоб її багаторівнева політика ревіталізації zdegradovanih територій була ефективною і не повторювала прорахунків у відродженні міст інших держав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зауважити, що у вітчизняній науці державного управління відсутні наукові роботи, присвячені детальному аналізу публічної політики ревіталізації міст США на різних етапах свого становлення. У зв'язку із цим представлене дослідження спирається на праці зарубіжних науковців, якими: розглянуто проблеми та шляхи їхнього вирішення від початку формування політики оновлення міст у США, – А. Маєр (2014),

М. Triese (2016), К. Olbińska (2020); встановлено переваги й недоліки застосування окремих інструментів американської міської політики в рамках програм ревіталізації zdegradovanih територій, – J. Gold (2013); M. Rich, R. Stoker (2014); визначено сучасні аспекти територіально концентрованої публічної політики ревіталізації американських міст, – J. Vey, T. Hadden-Loh, E. Hopkins (2020). Однак, незважаючи на широкий спектр досліджень цієї проблематики, подальшого розвитку потребують питання встановлення еволюції публічної політики ревіталізації міст у США, виокремлення чинників, які мали позитивний та негативний впливи на відродження zdegradovanih територій.

Мета статті – охарактеризувати основні етапи й тенденції формування публічної політики ревіталізації міст у США від початку її становлення і донині, а також з'ясувати, які уроки слід винести із цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Концепція ревіталізації міст починає своє становлення у США в XIX ст. У цей період набуває поширення поняття оновлення міст (urban renewal), яким називали масштабні міські проекти оздоровлення шляхом упорядкування будівель і поліпшення санітарних умов на занедбаних територіях. Вони були відповіддю на наслідки промислової та демографічної революцій у великих американських містах. Поряд з усуненням «хворої» забудови та фізичних просторових змін ці проекти мали стимулювати «моральне» оновлення мешканців у довгостроковій перспективі, що відповідало цілям поширеного на той час руху за покращення міст (The City Beautiful Movement) [5, с. 105–113]. Головними прикладами тих проектів оновлення американських міст стали: заснування Центрального парку в 1853 р. і знесення численних нетрів із подальшою забудовою наприкінці XIX ст. у Нью-Йорку; розпочате в 1909 р. будівництво центрального комплексу в напрямі озера Мічиган у Чикаго, що включало розширення території парків, будівництво автомагістралей, ліквідацію сміттєзвалищ, створення нових публічних об'єктів і просторів тощо [6, с. 39–40].

Після Другої світової війни масштабні проекти оновлення міст кін. XIX – поч. XX ст. слугували зразками міської політики та еталонами для широкого розуміння цього процесу. Водночас тривали системні зміни в американських містах, спричинені деіндустріалізацією і субурбанізацією. У цих умовах концепція оновлення міст утверджується з позиції відповідальності публічної

влади за стан середовища життєдіяльності громадян у інтересах усього суспільства. Джерела цієї доктрини сягають Великої депресії 1930-х рр. і федеральної програми протидії її наслідкам. Розроблена програма «Новий курс» (New Deal) успішно впроваджувалася протягом кількох десятиліть та користувалася значною громадською підтримкою у США. Вона започаткувала еру федеральної активізації, заснованої на філософії втручання держави в пріоритетні сфери життя населення [5, с. 125, 138].

У рамках політики Нового курсу в 1934 р. було створено Федеральну житлову адміністрацію (Federal Housing Administration), у документах якої уперше використовувався термін «оновлення міст» (urban renewal) [3, с. 26]. У 1941 р. вона видала довідник з перебудови міст, у якому наголошувалося на необхідності комплексного просторового планування. Зміни до закону про житло (Housing Act), упроваджені в 1949 р., передбачили цілий розділ, присвячений відродженню занедбаних житлових кварталів і підтримки населення. Вищевикладене зумовило розроблення нової федеральної програми оновлення міст “Urban Renewal” здебільшого шляхом реконструкції центрів міст, ліквідації нетрів та їхньої забудови. Це була найбільша інвестиційна та житлова програма в історії міської політики США. Її цілями стали: ліквідація неякісних споруд, економічне відновлення центрів міст, будівництво сучасного та комфортного житла, зменшення расової сегрегації [7, с. 83]. Проте на практиці не всіх цих цілей було досягнуто.

У тогочасній політиці оновлення міст переважали економічні, а не соціальні інтереси. Ліквідація міських нетрів відбувалася за активної участі бізнесу, для якого були створені фінансові стимули. На їхньому місці швидко побудували офісні будівлі, об'єкти рекреаційної та іншої інфраструктури, що в підсумку значно покращило зовнішній вигляд міст. Ділова активність на zdegradovanih міських територіях, передусім у центральних частинах міст, стрімко розвивалася через сфери торгівлі та послуг, які задовольняли споживчі потреби й зростаючий попит на офісні приміщення. Ці заходи реалізувалися проти волі бідних категорій населення, які заселяли непривабливі квартали. Вони були змушені залишити своє житло, при цьому умови їхнього життя не покращувалися. Беручи до уваги посилення соціальної напруги в суспільстві, у 1954 р. були внесені зміни до федеральної програми оновлення міст, які закріпили вимогу участі

локальної спільноти в підготовці та реалізації відповідних проектів на місцевому рівні [7, с. 84]. У свою чергу дані зміни суттєво не вплинули на ситуацію, що склалася.

Загалом наслідки цієї політики були неоднозначними. До 1963 р. у 992 американських містах за федеральною програмою “Urban Renewal” було реалізовано 2532 проекти, якими було знесено понад 600 тис. людських помешкань. На їхньому місці було побудовано понад 250 тис. нових одиниць житла. Близько 1,6 мільйона осіб змушені були змінити місце проживання, більше двох третин з них – афроамериканці. Сумарний обсяг фінансування за федеральною програмою до 1973 р. сягнув розміру близько 300 млрд дол. США [6, с. 45; 5, с. 140]. Міста використовували федеральну програму для будівництва автомагістралей та швидкісних доріг, реконструкції центрів міст, створення інфраструктурних об’єктів для осіб середнього й вищого класів. У багатьох випадках пріоритетні сфери, призначені для реалізації програми, не відповідали критеріям деградації як нетрі достатньою мірою. Натомість вони були привабливими майданчиками для більш вигідних інвестицій у комерційні об’єкти [9, с. 288]. По суті мешканці нетрів не стали суб’єктом політики оновлення міст, їхнє становище здебільшого погіршувалося. Найбільше постраждали менш захищені особи, які належали до спільнот афроамериканців. Примусове переселення мешканців із zdegradovanih кварталів стосувалося економічно та політично слабких меншин, що поглиблювало расову сегрегацію у США. Замість поліпшення умов життя бідних верств населення федеральна програма оновлення міст призвела до поширення зневіри, злочинності та фактичного поглиблення соціальних відмінностей у суспільстві. Зрештою ігнорування знедолених меншин призвело до посилення соціального невдоволення та великих заворушень у Лос-Анджелесі в 1965 р. Ці події спричинили низку міських протестів і заворушень, які послідовно спалахували у великих американських містах.

Новий етап оновлення міст розпочався у середині 1960-х рр., зосередившись на подоланні бідності та боротьбі з расовою несправедливістю. Із цією метою у 1964 р. була представлена загальнонаціональна програма «Велике суспільство» (Great Society). На виконання її положень федеральна адміністрація розробила дві програми: «Війна з бідністю» (War on Poverty, 1964 р.) та «Зразкові міста» (Model Cities, 1966 р.). Обидві програми

перекладали частину фінансового навантаження з федерального на місцевий бюджет (штату чи міста) [5, с. 46]. Запрограмовані та контрольовані на місцевому рівні проекти оновлення міст мали стати більш успішними. Виходячи з висновків попередньої міської боротьби, місцеві влади були зобов’язані проводити консультації та залучати маргіналізовані спільноти й етнічні меншини до розроблення відповідної політики.

У рамках програми “War on Poverty” було впроваджено низку соціальних ініціатив, спрямованих на поліпшення доступності освіти та охорони здоров’я, створення системи соціального забезпечення, професійне навчання і підвищення кваліфікації безробітних. Програма “Model Cities” мала на меті забезпечити реалізацію на місцевому рівні стратегій розвитку міст, ініційованих федеральним урядом; детальну діагностику міських кварталів, на яких сконцентровані соціальні проблеми; подолання zdegradovanosti міських територій на основі поєднання заходів фізичного оновлення територій і усунення нетрів з безпосередньою соціальною підтримкою спільнот. Цілі програми були посилені всебічним плануванням оновлення міст, включаючи не лише відновлення та реконструкцію занедбаних будівель, а й надання соціальних послуг та забезпечення участі громадян у плануванні та реалізації відповідних заходів [7, с. 87]. Утім, узгодження інтересів місцевої влади й усіх зацікавлених сторін щодо оновлення територій відбувалося досить складно. Цей процес супроводжувався постійними конфліктами. У кінцевому підсумку часто повторювалися помилки реалізації федеральної програми Urban Renewal, коли найгірші та найменш привабливі міські території залишалися поза увагою публічного втручання.

У 1960-х рр. спостерігалось збільшення кількості федеральних грантових програм підтримки американських міст під різні цілі, включаючи пряме фінансування заходів місцевих органів влади. Їхня усе більша розпорошеність призводила до низької узгодженості та ефективності проєктів на місцевому рівні. У 1974 р. було вирішено об’єднати галузеві програми фінансування у комплексний грант з питань розвитку громади (Community Development Block Grant). Федеральний орган, відповідальний за житлову та міську політику (Department of Housing and Urban Development), вимагав від муніципалітетів окреслення стратегічних територій сусідства (neighborhood strategy areas), які отримуватимуть фінансування на територіально сконцентровані

заходи. Водночас у цьому процесі вагому роль відігравали місцеві фінансові ресурси та приватний капітал. Незалежність міст з точки зору витрачання федеральних коштів призвела до помітного покращення у житловій сфері.

У 1980-х рр. федеральний уряд відмовився від активної політики оновлення міст. Міська влада утверджувалася як основний розробник ініціатив подолання бідності та інших кризових явищ розвитку територій. Відповідні дії планувалися і реалізовувалися у співпраці з місцевим бізнесом, неурядовими організаціями, дослідницькими центрами й активною громадськістю. Попередня практика впровадження проєктів оновлення міст схиляла зацікавлені сторони до комплексного планування міського відродження, одночасно стимулюючи просторові та соціальні зміни. Вжиті заходи вирізнялися стратегічним характером і зосередженістю на довгостроковому періоді, прагненні розширити можливості й забезпечити самодостатність zdegradovanih територій як ключової цілі відповідної політики.

Ревіталізація міст повинна була слідувати політиці зміцнення місцевої економіки завдяки зменшенню податкового тягаря, дерегуляції та низькій інфляції. Ця стратегія відображала основоположні постулати виходу центральної влади з міської політики, що мало слугувати прогресу у відродженні міст. Так, замість послідовних програм федеральної підтримки було вирішено обмежити надмірне державне регулювання економіки, знизити податки, що сприяло б розвитку приватної ініціативи та створенню робочих місць. У свою чергу, уряди штатів запровадили підприємницькі зони (enterprise zones) як інструмент стимулювання розвитку бізнесу на місцях. Суб'єкти господарювання, які вели свою діяльність у цих зонах, отримали податкові пільги (щодо сплати податку на прибуток і локального податку); гранти на створення робочих місць та професійне навчання працівників, кредити на вигідних умовах. Проте після початкових успіхів підприємницькі зони виявились територією зловживань і розкрадання залучених коштів, що призвело до відмови від цього інструменту політики [7, с. 89; 5, с. 162].

На початку 1990-х рр. для підтримки доступного житлового будівництва була представлена федеральна програма "HOPE VI" (Home Ownership for People Everywhere, дослівно – «власне житло для людей скрізь») [1], на яку в період 1992–2007 рр. було виділено 6 млрд. дол. США. Використання коштів за про-

грамою HOPE VI вимагало детального аналізу житлових потреб громади та підготовки місцевого плану доступності житла, розробленого за участі усіх зацікавлених сторін, консультацій із надавачами соціальних послуг і публічними установами. Утім, у процесі її упровадження повторювалися прорахунки, які зустрічалися раніше при реалізації федеральної програми "Urban Renewal". До цих проблем належали: відсутність чітких стандартів щодо визначення zdegradovanogo житлового фонду, який потребує оновлення; бажання бізнесу вкладати кошти в більш інвестиційно-привабливі території; переселення мешканців zdegradovanih територій у інші занедбані райони. Невдоволення громадськості міською політикою спонукало публічну владу пропонувати нові вирішення назрілих проблем.

У 1993 р. федеральний уряд представив комплексну програму щодо підтримки зон розширення можливостей та підприємницьких спільнот (Empowerment Zones and Enterprise Communities Program, EZ-EC) [4, с. 6]. Вона продовжила практику функціонування підприємницьких зон, засновану на податкових пільгах та дерегуляції, а також фінансування місцевих ініціатив у формі грантів. Ревіталізація zdegradovanih територій відбувалася шляхом надання податкових пільг та здійснення значних інвестицій з федеральних джерел у напрямі подолання бідності й безробіття. Разом із тим наголошувалося на визначальній ролі місцевих громад у стратегічному плануванні антикризових заходів з метою сталого розвитку територій на основі публічно-приватного партнерства. Для цього рекомендувалося концентрувати ресурси та діяльність на конкретній території, яка демонструвала негативні демографічні, соціальні й економічні тенденції. Протягом 1993–2009 рр. у рамках даної програми на ревіталізацію zdegradovanih територій було виділено грантових коштів у сумарному обсязі близько 1,8 млрд дол. США [2, с. 2]. Головним чином території, які постраждали від безробіття та спаду економічної активності, мали можливість застосовувати податкові пільги для активізації підприємницької діяльності.

У 2011 р. розпочалося втілення Ініціативи ревіталізації сусідства (Neighborhood Revitalization Initiative) як моделі міжвідомчої співпраці для координації та узгодження федеральних програм і ресурсів для подолання zdegradovanosti тери-

торій. Результати діагностики кризових районів міст засвідчили, що життя на територіях сконцентрованої бідності мають вирішальний вплив на майбутнє дітей. Високий рівень безробіття, злочинності, неналежне надання послуг у сфері освіти та охорони здоров'я тощо сприяють посиленню негативних наслідків, пов'язаних із життям у бідності. Вирішення взаємопов'язаних проблем, з якими стикаються сім'ї на zdegradovaniх територіях, можливе за умови застосування міждисциплінарного підходу, спираючись на добре скоординовані дії і потоки фінансування. При цьому передбачено спільне проведення моніторингу та оцінювання програм, визначення найкращих практик для їх поширення на інших територіях. У подальші роки в федеральній політиці ревіталізації американських міст збережено принцип територіально концентрованого впливу на подолання соціальних проблем та економічних диспропорцій. Новими інструментами відповідної політики стали зони "зобов'язань" (Promise Zones, 2014 р.) та зони можливостей (Opportunity Zones, 2018 р.) [8]. Програма "Promise Zones" має на меті активізувати економічну діяльність, покращити якість освітніх послуг, зменшити рівень злочинності, зміцнити сферу охорону здоров'я та забезпечити досягнення місцевих пріоритетів. Програма "Opportunity Zones" спрямована на стимулювання економічного зростання та створення робочих місць у спільнотах з низьким рівнем доходів. У процесі реалізації цих та інших програм міські органи влади зосереджені на побудові партнерських відносин і поєднанні зусиль усіх зацікавлених сторін.

Отже, зміни в підходах до ревіталізації міст, що розпочалися у США з 1950-х рр., зумовлені як станом розвитку міст, так економічною, соціальною та фінансовою політикою на різних рівнях публічного управління. Сучасна політика інтегрованої локальної ревіталізації, яка триває з останнього десятиліття ХХ ст., є наслідком удосконалення відповідного інструментарію, що застосовувався протягом попередніх періодів. У підсумку вона характеризується розширеним колом суб'єктів вироблення політики, домінуванні концепції сталого розвитку території та інтегрованими скоординованими діями для її впровадженні.

Висновки. У процесі своєї еволюції публічна політика ревіталізації міст у США пройшла такі основні етапи:

1) впровадження за федеральної підтримки перших програм оновлення міст, які передба-

чали масштабне знесення занедбаної інфраструктури zdegradovaniх територій, будівництво на їхньому місці житлових, комерційних об'єктів, доріг, реконструкцію міських центрів; поряд із цим примусове переселення мешканців та низька зацікавленість інвесторів у будівництві соціального житла (1950-ті – перша пол. 1960-х рр.);

2) поєднання в рамках міських програм фізичного оновлення територій і усунення нетрів із безпосередньою соціальною підтримкою спільнот, орієнтованої на зменшення рівня бідності та расової дискримінації; прагнення бізнесу розвинути zdegradovani території кращої інвестиційної привабливості, відтак істотні кроки громадськості до забезпечення своєї участі в управлінні містом (друга пол. 1960-х рр. – перша пол. 1970-х рр.);

3) комплексне планування ревіталізації міст, спрямоване на просторові, економічні та соціальні зміни; в свою чергу, активізація місцевої економіки zdegradovaniх територій відбувається завдяки зменшенню податкового тягаря та дерегуляції; посилення ролі міської влади й громадської участі в процесі ревіталізації міст зумовлює відхід федерального уряду від активної міської політики (друга пол. 1970-х рр. – 1980-ті рр.);

4) розроблення інтегрованих програм ревіталізації міст на довгостроковий період, які мають на меті економічне зростання zdegradovaniх територій, розширення можливостей населення і сприяння сталому розвитку міст; для цього налагоджується багаторівневе співпраця та стратегічне партнерство всіх зацікавлених сторін міського розвитку, зміцнюючи суб'єктність мешканців zdegradovaniх територій (1990-ті рр. – ХХІ ст.).

Ураховуючи вищевикладене, варто виокремити такі ключові уроки, які слід винести з еволюції публічної політики ревіталізації американських міст:

– органи центральної влади можуть стимулювати ревіталізацію міст через активну (програми, ініціативи, гранти) та пасивну (зменшення податкового навантаження, дерегуляція) публічні політики;

– фокусування на економічних методах оновлення zdegradovaniх територій, ігноруючи подальші умови життя її мешканців, призводить до поглиблення кризових явищ на інших міських територіях (зокрема, расової сегрегації);

– для формування життєздатного середовища на zdegradovaniх територіях

слід передбачити функціональну прив'язаність об'єктів оновленої інфраструктури та збереження соціальних зв'язків, щоб не отримати відокремлені міські території в майбутньому;

– ефективними інструментами публічної політики ревіталізації міст є зони розширення можливостей та підтримки підприємництва, ініціативи

сусідства тощо для інтегрованого впливу на zde-градовані території;

– успішність публічної політики ревіталізації міст на локальному рівні залежить від рівня багаторівневої співпраці (діяльності координаційних інституцій), публічно-приватного партнерства та активної участі громадянськості на всіх її етапах.

Список літератури:

1. Cisneros H. G., Engdahl L., Schmoke K. L. From despair to hope: HOPE VI and the new promise of public housing in America's cities. Brookings Institution Press, 2009. 334 p.
2. Empowerment Zones, Enterprise Communities, and Renewal Communities: Comparative Overview and Analysis. Congressional Research Service. URL: https://www.everycrsreport.com/files/20110214_R41639_b18ae5bf0f9e93505d7b6c2b13b744b76124b9ed.pdf.
3. Gold J.R. Modernism, Narratives of Renewal and the Historiography of Urban Regeneration. *The Routledge Companion to Urban Regeneration* / M.E. Leary, J. McCarthy (red.). London – New York, 2013. P. 23–32.
4. United States Government Accountability Office. Empowerment zone and enterprise community program: improvements occurred in communities, but the effect of the program is unclear, 2006. URL: <https://www.gao.gov/assets/260/251626.pdf>.
5. Majer A. Miasta Ameryki: kryzys i polityka odnowy. Warszawa, 1999. 138 p.
6. Majer A. Odrodzenie miast. Łódź – Warszawa, 2014. 210 p.
7. Olbińska K. Planowanie procesów rewitalizacji miast. Teoria i praktyka. Łódź, 2020. 278 p.
8. Vey J. S., Hadden-Loh T., Hopkins E. A new place-based federal initiative for empowering local real estate ownership, 2020. URL: <https://www.brookings.edu/research/a-new-place-based-federal-initiative-for-empowering-local-real-estate-ownership>.
9. Zhang Y., Fang K. Is history repeating itself? From urban renewal in the United States to inner-city redevelopment in China. *Journal of Planning Education and research*. 2004. № 23(3). P. 286–298.

Horbliuk S.A. EVOLUTION OF URBAN REVITALIZATION POLICY IN THE USA

The article analyzes the main stages and trends in the development of the public policy of urban revitalization in the USA, starting from the origins and up to the present day. It identifies the peculiarities of the federally supported implementation of the first urban revitalization programs implying a large-scale demolition of neglected infrastructure of degraded territories, the construction of housing and commercial buildings, roads, the reconstruction of city centers. It reveals the preconditions for the combination of physical renovation of urban territories and elimination of slums with direct social support for communities aimed at reducing the level of poverty and racial discrimination. The article singles out the issues of complex planning of revitalization of American cities aimed at spatial, economic and social changes and substantiates the consequences of the federal government's withdrawal from an active urban development policy. There is also an analysis of development of integrated long-term programs of urban revitalization aimed at economic growth of degraded territories, broadening the opportunities for their population and promoting sustainable development of cities.

Finally, on the basis of generalization of the research results, the article identifies the lessons to be learnt from the process of evolution of the public policy of revitalization of American cities. They are about the understanding of active and passive public policies of urban revitalization; of the disadvantages of focusing only on economic methods of revival of degraded territories and ignoring the subsequent living conditions of the population; of the necessity of complex planning of functional attachment of the units of renovated infrastructure and preservation of social ties to create a viable environment; of efficient instruments of the public policy of urban revitalization; of the importance of a multi-level cooperation, public and private partnership and active participation of the public at all the policy stages.

Key words: urban revitalization, urban revitalization policy, degraded urban area, USA.

Іванов Є.В.

Луганський національний університет імені Тараса Шевченка

ІСТОРІЯ ЗАРОДЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ

У статті розглянуто процес зародження, становлення та розвитку державної служби в Україні від часів середньовіччя і до сьогодення. Подано визначення державної служби, окреслено її основні цілі, завдання та функції. Досліджено основні історичні періоди розвитку державної служби. Визначено, що її виникнення було зумовлено зародженням державності у східних слов'ян у середині IX ст. та потребою впровадження політичної влади і реалізації державних функцій. З'ясовано, що у процесі становлення феодальних відносин у період середньовіччя на українських землях відбувся розвиток апарату управління, заснованого на поєднанні родових традицій та приватно-публічних відносин. Встановлено, що поява законодавства про державну службу наприкінці XVIII ст. стала наслідком модернізації управлінської діяльності, розпочатої Петром I і поширення на українських землях російського імперського адміністративного устрою. Простежено, що становлення державної служби на українських землях, що у XVIII – XIX ст. перебували під владою Австро-Угорської імперії, відбувалося за європейським принципом розрядності. Визначено, що інститут державної служби з'являється в Україні протягом національно-визвольних рухів 1917–1920 рр., причому найбільшого розвитку державна служба зазнає у період гетьманату П. Скоропадського, який намагався впорядкувати та систематизувати державну службу, заклавши основу для створення реєстру державних посад, визначення порядку призначення та звільнення державних службовців, встановлення зв'язку службовця з державою, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів. З'ясовано, що за часів Радянської України державна служба, як така, була відсутня, натомість існував державний апарат, до складу якого входили працівники радянських, господарських та інших органів. Досліджено, що набуття Україною незалежності сприяло становленню, розвитку і подальшому реформуванню державної служби і її кадрового складу на основі широкої законодавчої і нормативно-правової бази.

Ключові слова: державна служба, державне управління, державні службовці, розвиток, становлення, реформування.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української державності в умовах пандемії та постійних змін на світовій політичній арені, підвищення ефективності діяльності системи державної служби можливе, якщо врахувати і поєднувати найкращі зразки світових практик та власний історичний досвід, що виник під впливом автентичних ментальних особливостей українського народу. Такий підхід може забезпечити збереження національної єдності в умовах глобалізації та складностей інтеграції України у європейський простір. На сьогодні одним із основних напрямків у галузі державного управління та державної служби є звернення до вітчизняної інтелектуальної й політичної традиції і спадщини задля реконструювання теоретичних й історико-культурних основ формування державної служби як інструменту для її подальшого реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історико-правові аспекти виникнення та розвитку державної служби в Україні розглядалися

у працях А.Г. Аркуші, О.В. Бойко, Є.І. Бородіна, С.В. Віднянського, І.П. Лаврінчук, О.Ю. Оболенського тощо. Ю.П. Битяк вивчав державну службу в Україні та її види [1]. О. Дрозд досліджував розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР [2]. Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України дослідила у своїй роботі В. Галай [3]. І.П. Лаврінчук у своєму дослідженні простежила розвиток державної служби в контексті розвитку та формування правового положення державного службовця і виділила чотири етапи розвитку та формування державної служби [4]. Питання державної служби в аспекті правового регулювання, підвищення управлінської культури держслужбовців розглядають у своїх працях Гальчинський О.С., Валевський О.Л., Кушнір М.О., Черноног Є.С., Оболенський О.Ю. Потрібно констатувати, що недостатньо уваги приділяється проблемам модернізації державної служби в умовах пандемії, вивченню мотивації, критеріїв

компетентності управлінських рішень на рівні державної служби.

Постановка завдання. На сьогодні державна служба в Україні все ще перебуває у процесі розвитку, постійного вдосконалення та реформування, відповідаючи викликам сучасності. Саме тому проблематика розвитку і становлення не втрачає актуальності і потребує постійного вивчення задля ефективного реформування державної служби на шляху до інтеграції України в європейський простір та подолання труднощів, з якими стикається Україна, як у зв'язку із пандемією, так і з проблемами внутрішнього і зовнішнього геополітичного характеру.

Мета нашого дослідження – вивчити і простежити історичні особливості зародження, розвитку і становлення державної служби в Україні від часів середньовіччя до сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Законі України «Про державну службу» поняття державної служби подається як «професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті і практично виконують завдання і функції держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [5].

Згідно з визначенням, поданому у Програмі розвитку державної служби на 2005–2010 роки, державна служба є складовою частиною державного управління, спрямованою на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти. [6]. Основні цілі і завдання державної служби в Україні – це створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної і стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень на конституційних основах [5]. Основні функції державної служби базуються на функціях, виконуваних державними органами: законодавчі, виконавчі та судові. Ю.М. Стариков до основних функцій відносить «загальні, типові, що мають спеціальну спрямованість, види взаємодії між суб'єктами і об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, що забезпечують досягнення узгодженості й упорядкованості у сфері державного управління» [7].

Зародження державної служби на території України простежується вже з середини IX ст. Це пов'язано з виникненням державності у східних слов'ян та виникненням потреби впровадження

політичної влади і реалізації державних функцій. На той час сутність державного устрою наявних державних утворень зумовлювала напями діяльності державних органів та осіб, які представляли державу через ці органи.

Широкі реформи, що здійснив Володимир Великий, перетворили Давньоруську державу на ранньофеодальну монархію. За часів Володимира Великого функціонували законодавча та судова влада, що сприяло зростанню управлінського апарату.

Входження українських земель до складу Великого князівства Литовського зумовило запозичення системи управління державою, як на рівні структури адміністративного управління, так і на рівні змісту державних повноважень представників влади. Державний апарат Великого князівства Литовського складався з центрального, який управляв урядом, та регіонального, що забезпечував роботу влади на місцях.

Отже, у процесі становлення феодальних відносин у період середньовіччя на українських землях відбувався розвиток апарату управління, заснованого на поєднанні родових традицій та приватно-публічних відносини.

У козацько-гетьманській державі, що існувала у XVII–XVIII ст., в основу організації служби були покладені стародавні традиції і принципи (вибірність та колегіальність прийняття суспільно-важливих рішень). Політична система Гетьманщини проіснувала як самостійна дуже недовго. Номінальна васальна залежність від влади російського царя, закріплена у договорі 1654 р., швидко трансформувалася в більш жорсткі форми залежності, політична автономія була замінена адміністративною, що означало збереження самоуправління при здійсненні внутрішньої політики та функціонування українських владних інституцій на основі власного законодавства і традицій [8].

Ліквідація автономії України наприкінці XVIII ст. зумовила поширення на українських землях російського імперського адміністративного устрою і появи законодавства про державну службу. Виникнення цього законодавства пов'язане з модернізацією управлінської діяльності, яку розпочав Петро I, і в якому традиційна модель державного управління трансформувалася на раціональну.

24 січня 1722 р. Петро I затвердив Табелю про ранги. Цей документ вперше чітко поділив державну службу на військову і цивільну, а останню, у свою чергу, на статську і придворну. Дія Табеля про ранги на українські землі була поширена у 1785 р.

Подальше становлення системи цивільного чиновництва в Росії завершилося указом Олександра I (1 серпня 1801 р.). Закони про порядок вступу на державну службу (14 жовтня 1827 р.) та про порядок подальшого надання чинів (25 червня 1834 р.) продовжили унормування інституту державної служби.

Ряд статутів, положень та законодавчих актів, виданих у 1886 р., сприяли правовому оформленню державної служби. Його зміст правники визначали як сукупність публічно-правових відносин, що виникають між державою та її службовцями під час виконання державних завдань у сферах соціального і громадського життя, коли ті діють від імені держави, будучи наділеними при цьому необхідними повноваженнями і правами [8, с. 98].

Розвиток та становлення державної служби на українських землях, що перебували під владою Австрійської імперії (XVIII–XIX ст.), засновувалися на європейському принципі розрядності, сутність якого полягала в наявності освітнього цензу, що впливав на формування інституту кар'єрного зростання.

Інститут державної служби нарешті з'являється в Україні протягом національно-визвольних руху 1917–1920 рр. Усі державні й адміністративні служби були підпорядковані уряду Центральної Ради 3 листопада 1917 р. Однак протягом 1917–1918 рр. Центральна Рада не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового документа задля унормування статусу державної служби та державно-службових відносин в Україні.

Систематизація та впорядкування інституту державної служби України відбулись лише в добу гетьмана П. Скоропадського. Саме в той період було визначено статус, місце та роль державної служби. Був також визначений спеціальний орган, що відповідав за організацію та супроводження державної служби в Українській Державі. Водночас також були розроблені зразки оформлення розпорядчих документів і затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правовими актами.

Із 14 грудня 1918 р. на українських землях знову встановлюється УНР із Директорією як верховним органом управління. У цей період продовжується розвиток державної служби та державно-службових відносин. Одними із нормативних документів цієї доби стають закони «Про службу в державних установах урядовців чужоземних підданців» (січень 1919 р.) та «Закон про урочисту обітницю Директорії, міністрів,

урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Народній Республіці», ухвалений Радою Народних Міністрів 13 жовтня 1919 р.

Таким чином, на цьому важкому етапі становлення української державності було нарешті розпочато процес створення та подальшого розвитку інституту державної служби в Україні.

У період перебування України у складі СРСР державно-правова організація, яка б називалася державною службою, була відсутня. Однак дослідники радянської доби підкреслюють, що в той час існував державний апарат, до складу якого входили працівники радянських, господарських та інших органів. Для того періоду характерні такі ознаки державної служби: а) можливість працювати в державній установі або на підприємстві; б) можливість займати певну посаду в державній установі або підприємстві; в) можливість одержувати зарплату за виконану роботу від держави.

Під державною службою радянських часів розуміють окремий вид трудової діяльності особи, що займає в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави [8]. Основними рисами, що свідчили про проходження державної служби в Радянській Україні, були такі: призначення і звільнення державних службовців відбувалося централізовано, що забезпечувало необхідну стабільність кадрів державного апарату; кандидат повинен був мати спеціальні знання; обов'язковою умовою було стажування. Значною відміною від сьогодення було й те, що за радянської доби до працівників державної служби відносилися й фахівці у сфері освіти, охорони здоров'я тощо.

Після проголошення незалежності України становлення державної служби і її кадрового складу визначав Закон України «Про державну службу», (від 16 грудня 1993 р. за № 3723-ХІІ). Прийняття цього закону сприяло розвитку законодавчої і нормативно-правової бази державної служби України (акти, укази і розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази центрального органу з питань державної служби).

Постанови «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» (від 19 грудня 1994 р.), «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» (від 4 березня 1995 р.), «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» (від 28 липня 1995 р.), «Про затвердження Положення про порядок проведення

конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» (від 4 жовтня 1995 р.) та багато інших нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України створюють визначають шляхи структурної та змістовної практичної реалізації Закону України «Про державну службу».

Головне управління державної служби України створено указом Президента України у 1999 р. перейменуванням Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів. Цей орган підзвітний та підконтрольний Президенту України. Питання боротьби з корупцією та контролю за дотриманням вимог законодавства про державну службу з моменту прийняття Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 рр. (Указ Президента від 24 квітня 1998 р. № 367/98) залишаються актуальними і гострими до сьогоднішнього дня.

Постійний розвиток професійної державної служби тісно пов'язаний з розвитком і вдосконаленням системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Ця система була фактично створена заново після проголошення незалежності. Указом Президента України від 4 березня 1992 р. був створений Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, на базі якого Указом Президента України від 30 травня 1995 р. утворено Українську (з 2003 р. – Національна) академію державного управління при Президенті України з її чотирма філіями (згодом – регіональними інститутами), яка готує кадри для роботи на посадах I–IV категорій, забезпечує підвищення кваліфікації керівних працівників органів державної влади [8].

У 1998 р. було визнано необхідність реформування системи державного управління і державної служби, згідно із прийнятою Концепцією адміністративної реформи. Зокрема, Концепція передбачала розроблення і впровадження нової класифікації державних органів і посад державних службовців. Було визначено особливий статус служби в органах місцевого самоврядування, єдиний порядок проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту, систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, в основу якої покладено продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи [9].

Основні напрями Концепції адміністративної реформи визначили зміст Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженої Указом Президента України 116 від 14 квітня 2000 р. № 599/2000.

Для реалізації завдань Стратегії реформування державної служби було прийнято низку інших

важливих нормативних актів, серед яких виокремлюють Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу та Програму розвитку державної служби на 2005–2010 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746). Головний напрям реформування державної служби за цими документами – наближення державної служби України до світових демократичних зразків.

Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011 для вдосконалення управління державною службою Головдержслужбу України реорганізовано і створено Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба України) [8].

У 2014 р. набирає чинності Закон України «Про державну службу», який покликаний удосконалити правове регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із системними реформами, започаткованими Президентом України.

У 2015–2016 рр. було прийнято Стратегію реформування державної служби на період до 2017 року, мета якої – створити належні умови для реформування державної служби задля подальшого підвищення якості її функціонування на всіх рівнях.

Однак А.Б. Гришук вважає, що реформа державного управління 2000-х років не спромоглася вирішити комплекс основних інституціональних проблем державної служби. Прийняті за останні десятиліття концептуальні документи щодо реформування державної служби є досить суперечливими, адже вони становлять еkleктичне поєднання бюрократичного і менеджерського підходів за відсутності системності та послідовності [10, с. 19].

Висновки. Подальший розвиток державної служби в Україні в умовах викликів сьогодення пов'язаний із такими основними напрямками діяльності: 1) створення нових відносин і способів взаємодії між державними органами (службовцями) та громадянами; 2) вдосконалення механізму відповідальності державних службовців; 3) трансформування організації державної служби, культури і цінностей; 4) створення соціально-орієнтованої, державної служби, що базується на чітких правових засадах.

Отже, у процесі свого становлення та розвитку державна служба зазнавала якісних змін на кожному історичному етапі, однак все ще перебуває у стані пошуку найефективніших заходів щодо реформування та вдосконалення її роботи,

як у контексті інтеграції України до Європейського державно-правового простору, так і з позицій ситуації, що складається в Україні та в усьому світі у зв'язку із пандемією. Виклики сучасності постійно вносять свої корективи в напрями реформування

та вдосконалення державної служби, а отже, подальшого вивчення та оцінювання ефективності її функціонування як для держави, так і для суспільства, потребують заходи та ініціативи, що пропонуються урядом із цього напрямку.

Список літератури:

1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні, її види. *Вісник Академії правових наук*. 2000. № 3(22). С. 58–65.
2. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. С. 82–85.
3. Галай В. Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2(18). С. 33–38.
4. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1999. 186 с.
5. Закон України «Про державну службу». *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. С. 490–491.
6. Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/6714871> (дата звернення: 15.03.2021).
7. Старилов Ю.Н. Службное право. Москва : Издательство БЕК, 1996. 698 с.
8. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ : Центр політико-правов. реформ, 1998. 61 с.
10. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів, 2018. 232 с.

Ivanov Ye.V. HISTORY OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE CHALLENGES OF TODAY

The article considers the process of the origin, development and advancement of the civil service in Ukraine from the Middle Ages to the present. The definition of the civil service is given, its main goals, tasks and functions are outlined. The main historical periods of civil service development are studied. It is determined that its emergence was caused by the rise of statehood in the Eastern Slavs in the middle of the ninth century. It was found that the development of the administrative apparatus, based on a combination of tribal traditions and private-public relations, took place in the process of development of feudal relations in the Ukrainian lands in the Middle Ages. It is proved that the emergence of civil service legislation in the late 18th century was the result of the modernization of administrative activity, begun by Peter I, and the influence of the Russian imperial administrative system on the Ukrainian lands. It is traced that the development of the civil service in the Ukrainian lands under the rule of the Austro-Hungarian Empire in the 18-19th centuries was based on the European principle of ranking. It is determined that the institute of civil service appeared in Ukraine during the national liberation movements of 1917–1920s, and the civil service dramatically developed during the hetmanate of P. Skoropadsky, who attempted to organize and systematize the civil service, laying the foundation for creating a register of civil positions, determining the procedure for appointment and dismissal of civil officers, establishing a relationship between the civil officers and the state, initiating and keeping service registers. It is found that in the days of Soviet Ukraine, the civil service did not exist; instead there was a state apparatus, which included employees of political, economic and other bodies. It is investigated that Ukraine's independence contributed to the advancement, development and further reforms of the civil service and its officers on extensive legislative and regulatory background.

Key words: civil service, public administration, civil officer, development, advancement, reform.

Пержун В.В.

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

ПОЛІТИКА І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФЕНОМЕНИ ОСОБЛИВОГО ТИПУ ВІДНОСИН

В усі часи такі феномени суспільного життя, як політика й управління, були актуальними для вивчення та осмислення. Спочатку мислителями різноманітних філософських шкіл, далі представниками історичної науки, потім, дещо пізніше, класиками соціології, політології, а починаючи з кінця XIX століття до них приєдналися науковці, що досліджували науково-практичні проблеми державного і соціального управління. У коло інтересів цієї проблематики входили питання співвідношення, впливу, взаємодії, а подекуди й протидії управління і політики. Основними агентами відносин між політикою і управлінням завжди були і залишаються адміністративно-управлінський апарат держави, з одного боку, а з іншого – політичні партії та їх лідери, які співпрацюють і реалізують свої завдання через розподіл обов'язків, що стосуються державно-політичного курсу та його реалізації. Якщо вони ефективно й позитивно взаємодіють, між ними відбувається дієва співпраця на користь держави і суспільства, результативно функціонує система державної влади, проходить співпраця інститутів громадянського суспільства і держави, політика й управління відділені від бізнесу, тоді можна говорити про створення єдиної, цілісної, дієво-результативної політико-управлінської системи.

Звідси правомірно стверджувати, що управління і політика як соціальні феномени й окремі суспільно-державні інститути складають собою мовби єдину цілісну і нерозривну структуру політико-управлінської взаємодії. Її це можна назвати політико-адміністративним управлінням. Сутність і характеристика такого управління зводиться і полягає у важливості прийняття та можливості практичної реалізації політичних рішень; знаходженні сучасних форм взаємодії законодавчої та виконавчої влади в управлінні суспільно-державними процесами; суспільному і політико-адміністративному контролю у сфері державного управління; здійсненні виконавчої та організаційної роботи, що має бути направлена на забезпечення ефективного, справедливого й безпечного використання ресурсів (соціальних, матеріальних, економічних, культурних, освітніх, еколого-природних) тощо.

Отже, вивчення й аналіз відносин між політикою та державним управлінням сьогодні на часі, позаяк ця проблематика завжди на передньому плані як у науково-теоретичних розвідках, так і у практичному спрямуванні.

Ключові слова: політика, державне управління, управлінська культура, суспільство, держава.

Постановка проблеми. Соціально-історичний досвід поколінь свідчить про значимість для успішної життєдіяльності таких інститутів суспільства й держави, як політика та управління. Адже їх становлення проходило з давніх-давен, мабуть разом з колективною організацією людей.

Ми будемо підходити до вирішення проблематики відносин політики і державного управління згідно з гіпотезою, що поняття «політика» розуміється та уособлюється з діяльністю обраних політиків, політичних партій, різних політичних рухів, а поняття «управління» пов'язане з роботою державних органів влади, публічних службовців, адміністраторів, посадовців місцевого самоврядування і т.д.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Більшість західних та українських дослідників політичної сфери й державного управління вбачають у політичній діяльності особливий тип відносин, який зароджувався, утверджувався й розвивається у структурі політичних й управлінських процесів. Серед західних вчених, які певним чином досліджували й продовжують вивчати такі тенденції, можна назвати: М. Вебера, В. Вільсона, Ю Хабермаса, Ф. Фукуяму, Д. Хелда, Дж. Стігліца, Д. Осборна, П. Пластріка, Р. Денхардта, Д. Ліллєкера та ін. Українську думку у цій проблематиці представляють Л. Гонюкова, В. Цветков, С. Телешун, В. Солових, Е. Афонін, З. Самчук, В. Туча, С. Серьогін, В. Тертичка, Т. Тарасенко, Є. Таран, Ю. Кальниш, М. Туленков, В. Токовенко.

Цілі й завдання статті. Певним чином зробити аналіз проблематики відносин політики і державного управління; дослідити можливості управлінської культури для результативної співпраці політиків та управлінців; запропонувати погляди провідних вчених стосовно взаємовідносин управління й політики.

Виклад основного матеріалу. Розробка науково-практичної тематики політики й управління, їхніх взаємовідносин, впливу на суспільне життя своїми коріннями відходить у далеке соціально-історичне минуле. Уперше про це можна знайти в писемних джерелах Єгипту, Китаю, Індії, а особливо в мислителів Давньої Греції – Сократа, Ксенофонта, Платона, Аристотеля. Проте сучасне наукове розуміння понять «політика» та «управління» припадає на кінець XIX – початок XX століття. Серед науковців, які стояли у витоках розробки цих питань, варто, в першу чергу, назвати М. Вебера і його вчення про покликання до політики й управління; Р. Тейлора та його настанови, що будь-яким управлінням мають займатися спеціально підготовлені менеджери; П. Друкера, який яскраво сказав, що «культура їсть стратегію на сніданок»; Ю. Хабермаса та його вчення про політику і суспільну думку; Е. Шейна та його дослідження організаційної культури і політичних процесів; Е. Тоффлера, який говорив про тісний взаємозв'язок економіки, політики, влади й управління у XXI столітті; А. Тойнбі та його доктрина зміни цивілізацій, політичних процесів, управління і влади та ін.

Українські вчені й громадсько-політичні діячі недалекого соціально-історичного минулого також досліджували політику, її роль у суспільно-державному житті, політичну еліту, як виразника інтересів політичних сил. Певне місце вони приділяли вивченню державного управління і політично-ідеологічним принципам, що мають вплив на побудову незалежної, самостійної Української держави. Цими питаннями займалися М. Міхновський, В. Липинський, Д. Донцов, М. Шаповал, Ю. Липа, О. Бочковський, К. Левицький, П. Куліш, І. Огієнко та ін.

Сучасні теорії нових моделей функціонування політики і державного управління як базових інститутів суспільства й держави в переважній більшості країн світу та Україні базуються на вирішенні дилеми, яка роль і значення держави в життєдіяльності суспільства. На питання, в епоху постіндустріального суспільства якою має бути держава – сильною чи слабкою, єдиної відповіді немає. Зокрема, в Україні все більше

утверджується думка про те, що держава має бути сильною, але із чіткою структурою вертикалі влади і на засадах демократії. Чи правильний та ефективний такий підхід – покаже історія, але ми вбачаємо в ньому більше позитиву, ніж негативу. І саме в такому реформуванні своє вагоме слово має сказати політична еліта й державні управлінські кадри. Для цього новій політичній еліті й управлінцям різних рівнів необхідно зрозуміти та усвідомити сучасне становище держави, її найбільш болючі й актуальні на сьогодні проблеми; розробити стратегію державного поступу на основі виявлення основних тенденцій розвитку держави і громадянського суспільства; реформувати державне управління на досягненнях світової та національної управлінської думки; ефективно проводити роботу з формування управлінської культури державних управлінців, посадовців місцевого самоврядування, публічних службовців, адже від них найбільше залежить результативне управління державою; створити дієвий і консолідований апарат управління; надати можливість діяти праву й закону перед якими всі рівні тощо.

Звідси можна говорити, що політика, державне управління, політико-управлінські взаємодії накладають свій відбиток на успішний чи не зовсім цивілізаційний поступ суспільства і держави. У цьому відношенні вкрай важливе місце посідає науково-практична проблема формування управлінської культури політиків та управлінців різних рівнів. Адже, якщо розуміти і трактувати управлінську культуру як таку, що в собі «поєднує мистецтво керівництва і мистецтво виконання», як вірно відзначають Н. Нижник і Л. Пашко [2, с. 108], то державною роботою політиків є здебільшого законодавча творча діяльність, а основною роботою державних управлінців є результативне виконання поставлених завдань. Коли відбудеться така ефективна взаємодія політики й управління, можна з впевненістю говорити про досконалість управлінської культури як «сукупного показника управлінського досвіду, рівня управлінських знань та почуттів, зразків поведінки та функціонування суб'єктів управління, певної інтегральної характеристики стану управління» [3, с. 27].

Поділяючи ці думки вчених, вважаємо необхідним їх дещо доповнити і виділити деякі ознаки та якості управлінської культури, що залежать саме від політико-управлінської взаємодії політики і державного управління: найперше – здобуття політичних (політологічне, ціннісне, практичне) і управлінських (теорія державного управління,

соціальне управління, менеджмент) знань державними службовцями і політиками; далі – політична культура і відповідна політична свідомість управлінців та політиків, їхня здатність врегулювання відносин між законодавчою і виконавчою владою, невтручання у діяльність судової системи; наступне – власне практична, повсякденна політико-управлінська робота, де реалізуються набуті знання, уміння і досвід; і останнє – застосування у практичній управлінській діяльності інноваційних методів роботи, де можлива успішна взаємодія політичних сил і державного управління.

Отже, сьогодні управлінська культура політиків і представників державного управління має розумітися не тільки як чисто теоретичне поняття, а все більш таке, що стає практичною цінністю. Звідси, правильно зазначають Н. Нижник і Л. Пашко, «управлінська культура набуває нового статусу: перестаючи бути лише теоретичним поняттям, вона стає реальною управлінською поведінкою, діями людей, способом спілкування, які матеріалізуються в інтелектуальних, організаційних, інформаційних, управлінських технологіях і продуктах» [2, с. 112].

Хотілося б також зупинитися ще на деяких найбільш маловивчених наукових проблемах політико-управлінської діяльності.

Аналізуючи сучасний суспільно-державний розвиток, можна прийти до висновків, що сьогодні найвизначальнішим, зокрема також в управлінні й політиці, є подальше просування й впровадження нових і новітніх знань і технологій. Для політиків, а особливо для державного управління, це має важливе значення, позаяк спонукає їх застосовувати ці знання й технології для успішної управлінської діяльності. Але тут важливо знайти пропорцію, співвідношення так званого «технологічного імперативу», коли раціональні технічні інтереси можуть витіснити людину, її проблеми та цінності [1, с. 14]. Якщо так станеться, то можлива ситуація, коли обмежаться творчі здібності людини, її мислення, креативна діяльність, зрештою пропаде відчуття колективної та індивідуальної відповідальності. Такою уявляється перша світова тенденція змін в управлінні суспільними і державними справами.

Друга впливає з першої – це перебудова роботи інститутів держави і громадянського суспільства на основі все більше розвиваючого постіндустріального суспільства. Зараз утверджується нова постіндустріальна стратегія розвитку економіки; стає змінною структура державного управління, соціального управління, управління

людськими колективами й організаціями; все більше з'являється й повсякчас оновлюється різноманітна інформація; зростає роль знань і сфери послуг тощо. І така тенденція збільшується з кожним роком. Вона може проявитися у двох різнополярних варіантах: перший – всі ці новітні досягнення залишаються у руках невеликого кола «вибраних», еліти; другий – новітніми технологіями й знаннями користуватиметься переважна більшість суспільства. Але знання й інформація сьогодні представляють собою велику силу й можливість. Той, хто володіє інформацією, володіє світом – загально відомий вислів. Якщо вони в руках обмеженої кількості людей, можлива певна централізація безмежної влади і відхід від принципів гуманізму й демократії. Другий варіант також має свій негатив – суспільний некерований хаос, оскільки знаннями й технологіями можуть володіти мільйони людей. Такий стан речей здатний призвести до «сутінків ієрархії», як пише американський політолог Х. Клівленд [4, с. 147]. Інший американський дослідник Р. Денхардт, вивчаючи таку можливу ситуацію, залишається більш оптимістичним і переконаний, що «людство отримає змогу організувати інформацію для кардинально нових суспільних цілей, для суттєвої реструктуризації управлінських структур. Публічна політика формуватиметься громадянами, в результаті чого ми зможемо наблизитися до чистої демократії» [6, с. 553].

Починаючи із середини ХХ століття все більше простежується тенденція зростання світових глобалізаційних процесів. Вони зачіпають економіку, бізнес, освіту, політичні процеси і зміни, соціокультурну сферу, екологічні проблеми, медицину, військову галузь і т. д. Звідси, у свою чергу, такий стан речей впливає на змістовне вироблення тактики і стратегії державного управління. Вище згаданий американський вчений Р. Денхардт правильно міркує, що впродовж невеликого періоду «ми можемо пережити вже трансглобалізацію, коли в межах публічного простору доведеться розробляти нові форми управління, які зможуть утримати баланс між локальними цілісностями та глобальними економічними та екологічними питаннями» [6, с. 557]. Тут важливо сказати, що певні процеси трансглобалізації уже проходять і проявляються вони найвиразніше в управлінні, коли все більше і більше починають співпрацювати влада і великий бізнес; стирається і стає майже непомітною різниця між державним і приватним сектором; зростає вплив мас-медіа на управління, уряд, політикум; все частіше

проявляється тенденція впливу окремих людей на владу і державну політику і т. п. Разом із тим необхідно також відзначити, що поряд із перерахованими трансглобалізаційними процесами поширюється прямо протилежна управлінська тенденція – розуміння і бажано практичне втілення нового бачення управління, коли в управлінській культурі будуть переважати відповідальність, професійність, галузева компетентність, морально-етичні норми і цінності, соціальний діалог та захист інтересів громадян. В управлінській культурі представників державного управління і політиків повинно проявитися осмислення того, що сьогодні управлінські обов'язки, індивідуальна і колективна політична відповідальність мають превалювати над управлінськими функціями, які можна виконувати, а можна і не виконувати.

Суспільства й держави ХХІ століття стають все більш різноманітними, не схожими, з різними поглядами й підходами до вирішення проблем, а це, своєю чергою, впливає на державне управління, оскільки плюралістичні думки різноманітних соціальних груп, колективів, організацій, політиків, громадських діячів, відомих людей мають сьогодні особливо великий авторитет. Ось як описує такий стан речей Р. Денхардт: «Керувати плюралістичним суспільством завжди було складніше, ніж керувати однорідним, але це виклик, який постане перед державними службовцями в майбутньому. Дійсно, ми думаємо, що робота всіх державних службовців, у тому числі державних адміністраторів, буде чимось більшим, ніж направляти чи керувати нашими публічними організаціями. Завдання полягатиме не просто в «рулюванні» чи «веслуванні», а в «будівництві човна» [5, с. 287]. Таку роботу успішно зможуть виконати топ-менеджери державного управління у взаємодії з політикумом і владою, коли в їхній управлінській культурі сформується свідомість як особистого, так і колективного обов'язку, що включає в себе: вироблену цілісну і результативну систему як індивідуального управління й відповідальності, так і колективного управління і колективної відповідальності (1); зміну бюрократичних (своїх внутрішніх) цінностей управління на бачення реалій повсякденного життя своїх громадян (2); загальні інтереси суспільства і держави стануть прерогативою управлінської діяльності, на відміну від вузькопрофільних, корпоративних інтересів окремих організацій, підприємств, фірм і т. д., або, іншими словами, не завжди ринок, впливові особи і великі гроші мають диктувати

свої правила гри уряду, владі й державним службовцям (3); збільшення довіри до влади й державного сектору управління з боку своїх громадян, а це можливо через запровадження чи відновлення принципу – будь гідним своєї роботи, відчувай відповідальність і почуття допомоги, краще працею, не кради і поступай справедливо (4); державні управління й політики не мають бути відірвані від пересічних людей, адже демократичні ідеали переконують, що керівництво і народ єдині, необхідне не декларативне, а реальне залучення громадськості до управління суспільством і державою (5); не тільки і не стільки всеохоплюючий контроль, але й розуміння, турбота і практичне вирішення соціальних проблем народу (6); подальший розвиток принципів демократичного управління, коли політики не погрожують, не примушують не втручаються, не заграють, а плідно співпрацюють з органами державного управління (7); всебічне і постійне навчання політиків та управлінців, отримання ними нових знань і практичних навичок. Цим мають займатися переважно науковці, досвідчені управлінські кадри, відомі політичні діячі, політичні аналітики, консультанти, викладачі вищих навчальних закладів тощо (8); покликання до управлінської роботи має стати внутрішньою потребою кожного державного службовця, який вибрав цей шлях, адже їхнє усвідомлення, що від них багато в чому залежить цивілізований суспільний розвиток, сприятиме подальшому вдосконаленню державного управління.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Зауважимо, що більшість представників державного управління, державних службовців, посадовців місцевого самоврядування, як вірно наголошує К. Гандзюк, є «відданими ідеї державної служби, вони не керуються жадібністю або власним інтересом. Вони мотивовані тим, що хочуть змінити ситуацію. По суті, вони натхненні своїм баченням кращого майбутнього для всіх. Протягом наступних десятиліть державні адміністратори знаходитимуться у значно складнішому світі та функціонуватимуть в умовах зовсім інших обставин. Їхня роль стане набагато складнішою, виводячи їх далеко за межі власних організацій та залучаючи до груп і громад усіх типів задля покращення умов у суспільстві» [1, с. 17]. На жаль, ми не можемо так сказати про сучасних політиків, яким варто змінюватися і переставати бути популярістами. Веберівське покликання до політики має стати для них взірцем політика-державника, у якого суспільні й державні інтереси превалюють над своїми особистими. Політична воля до

реальних змін і реформ соціально-економічного і політичного характеру – крок до успішного поступу нашого суспільства і держави. Перспективою подальших наукових розвідок даної проблематики, вважаємо, можуть бути дослідження регіональних особливостей політики й управління

в Україні; національні ознаки і характеристики політики та управління у соціально-історичному часі; взаємозв'язок влади і бізнесу, політики й економіки; вплив політики на реформи децентралізації та діяльність органів місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Гандзюк К.А. Роберт Денхардт про чинники змін у публічному просторі XXI століття. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Херсон : Видавничий дім «Гельветика». 2020. Т. 31. № 2. С. 13–17.
2. Нижник Н., Пашко Л. Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка. *Політичний менеджмент*. 2005. № 3. С. 103–113.
3. Нижник Н.Р., Цветков В.В. та ін. Державний службовець в Україні (пошук моделі). Київ : Ін-Юре, 1998. 272 с.
4. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 140–150.
5. Denhardt R. The Future of Public Administration. *Public Administration & Management: An Interactive Journal*. 1999. 4, 2. P. 279–292.
6. Denhardt R. B. The new public service: serving rather than steering / R. B. Denhardt, J. V. Denhardt. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. № 6. P. 549–559.

Perzhun V.V. POLITICS AND PUBLIC GOVERNANCE AS PHENOMENA OF A SPECIAL TYPE OF RELATIONS

At all times, such phenomena of public life as politics and governance have been relevant for study and understanding. First thinkers of various philosophical schools, then representatives of historical science, then, later, the classics of sociology, political science, and since the late nineteenth century they were joined by scientists who studied the scientific and practical problems of public and social governance. The interests of this issue included issues of correlation, influence, interaction, and sometimes opposition to management and policy. The main agents of relations between politics and government have always been and remain the administrative apparatus of the state on the one hand, and on the other – political parties and their leaders, who cooperate and implement their tasks through the division of responsibilities for public policy and its implementation. If they interact effectively and positively, there is effective cooperation between them for the benefit of the state and society, the system of state power works effectively, there is cooperation between civil society and the state, politics and management are separated from business, then we can talk about creating a single, holistic, effective effective political and management system.

Hence, it is legitimate to assert that governance and politics as social phenomena and individual social and state institutions constitute, as it were, a single integral and inseparable structure of political-managerial interaction. It can also be called political and administrative management. The essence and characteristics of such management is reduced and lies in the importance of making and the possibility of practical implementation of political decisions; finding modern forms of interaction between the legislature and the executive in the management of public-state processes; public and political-administrative control in the field of public administration; implementation of executive and organizational work, which should be aimed at ensuring the efficient, fair and dangerous use of resources (social, material, economic, cultural, educational, environmental), etc.

Thus, the study and analysis of the relationship between politics and public administration is timely today, as this issue is always at the forefront in both scientific and theoretical research and practical direction.

Key words: *politics, public administration, managerial culture, society, state.*

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЙ РОЗВИТКУ БУДІВЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

У статті розглянуті основні напрями стабілізації економіки України, приділяється значна увага подоланню наявних кризових явищ в інвестиційно-будівельному комплексі. Метою організаційно-економічних перетворень комплексу є максимальне підвищення ефективності й конкурентоспроможності, що реалізуються на державному рівні шляхом створення необхідної для функціонування галузі нормативної правової бази, а також на галузевому рівні – на основі підвищення якості, зниження строків і вартості будівництва, організаційно-технологічного реформування його матеріально-технічної бази. Одним із головних напрямів реалізації цієї політики держави повинно стати реформування будівельних підприємств і організацій, що спрямоване на прискорену адаптацію й досягнення конкурентоспроможності в умовах відкритого ринку, що може бути досягнуте за рахунок оптимізації наявного у підприємства потенціалу розвитку, вдосконалення керування виробництвом, посилення корпоративного контролю й підвищення відповідальності керівників за результати прийнятих рішень, зниження витрат, інтенсифікації інноваційної й маркетингової діяльності. Основний ефект від розробки й реалізації стратегії розвитку системи полягає в ефекті комплексності окремих елементарних стратегій, які можуть поєднуватися, орієнтуючись на пріоритетні значення розвитку системи. Пріоритетними показниками повинні стати оцінки реалізації соціальних і екологічних цілей, спрямованих на задоволення результатами розвитку.

Ключові слова: будівельний комплекс, державне управління, економіка, інвестиції, стратегія розвитку.

Постановка проблеми. У першу чергу, необхідна індикація проблем, тобто систематизація їх у вигляді впорядкованої сукупності індикативів – найменувань конкретних показників і індикаторів розвитку, що безпосередньо пов'язані з аналізом кожної проблеми й концепції її рішення, що припускає формулювання проблеми, опис цілей і критеріїв якості рішень. Тому другим кроком можна назвати виявлення пріоритетних для вирішення проблем, а також перспективних проблем, тобто назриваючих, які вже дають про себе знати, і очікуваних, які можуть виникнути за певних умов у процесі розвитку системи. Аналіз перспективних проблем здатний представити проблемну ситуацію в суттєво іншому ракурсі. Однак необхідно відзначити, що саме аналіз ефективності державної стратегії розвитку комплексу виступає одним із головних засобів виявлення й мобілізації внутрішніх резервів розвитку комплексу і його елементів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Із позиції реалізації стратегії розвитку будівельного комплексу України значну увагу приділяють представники української та зарубіжної наукових шкіл. Дослідження в цій сфері розкриваються в наукових працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких: М. Авксент'єв,

Дж. Аллан, С. Афанасьєв, Н. Безбах, В. Варнавський, О. Вінник, Д. Грімсі, А. Зельднер, В. Клепиков, І. Козюра, В. Кузьмін, Т. Новаченко, В. Павлов, Є. Сава, О. Харт, В. Якімець та інші. Однак недостатньо дослідженими залишаються питання, пов'язані з теоретико-методологічними засадами особливостей формування сприятливого інституційного середовища для реалізації стратегій розвитку будівельного комплексу України.

Формулювання цілей статті. На основі результатів комплексного аналізу функціонування й розвитку підприємств і організацій спрогнозувати подальший розвиток комплексу в цілому, сформулювати програми й плани розвитку на довгострокову перспективу. За даними аналізу перспективних проблем формується «дерево проблем», яке вибудовується на трьох рівнях: поточні; ті, що назривають; очікувані.

Виклад основного матеріалу. Цілі реалізації стратегії розвитку інвестиційно-будівельного комплексу повинні бути вимірними, тому що тільки вимірні цілі дозволяють порівнювати стратегії з оптимальності, досяжності й пріоритетності. Усі елементи функціонування системи (вхід, вихід, чинники зовнішнього середовища тощо) мають певні вимірні оцінки (кількісні),

які характеризують ефективність, якість, взаємозв'язок і взаємозумовленість процесів у комплексі. Кількісні оцінки утворюють сукупність первинних виробничо-економічних показників діяльності елементів інвестиційно-будівельного комплексу [5, с. 131]. Особливу значимість здобувають щодо цього цільові функції, критерії оптимальності розвитку комплексу в цілому, що є предметом безпосереднього цілепокладання і відображують ступінь задоволення інтересів усіх учасників реалізації стратегії розвитку в умовах мінливого зовнішнього середовища. Пропонуємо структурування комплексу цілей: група цілей, що орієнтована на задоволення потреб членів комплексу в цілому; група цілей, що представляє сукупність вимог, запропонованих окремим елементам комплексу для досягнення заданих кінцевих результатів функціонування, а також що забезпечують економічну ефективність реалізації стратегії розвитку кожного з елементів; група цілей, що відображує необхідність створення потенціалу для майбутнього розвитку: необхідної системи інформаційного забезпечення, кадрового потенціалу, ресурсного потенціалу ресурсного тощо; група цілей, що містить вимоги комплексу до надсистеми із забезпечення умов виконання її своїх функцій [3, с. 58].

Фактично всі показники, що характеризують значимі аспекти розвитку системи, розглядаються як цільові показники, тобто є предметом цілепокладання.

Водночас, виходячи з того, що інвестиційно-будівельний комплекс як соціально-економічна система складається з різних підприємств, організацій і фірм (підсистем), можна говорити про наявність ієрархічної серії критеріїв оптимальності, за допомогою яких слід оцінити ефективність функціонування й розвитку самої системи і її підсистем. Загальний критерій оптимальності характеризує ефективність розвитку інвестиційно-будівельного комплексу в цілому, виходячи з умов досягнення цілей. Критерій оптимальності відображує ефективність розвитку окремої підсистеми (підприємства), виходячи із її власних цілей. При цьому залишається важливим питання про ефективність внеску окремого підприємства, що входить у комплекс, у підвищення ефективності розвитку комплексу в цілому. Тому критерієм оптимальності підсистеми може служити і той, який характеризує внесок, внесений нею на досягнення цілей розвитку інвестиційно-будівельного комплексу в цілому. Визначення цього критерію оптимальності пов'язане з визначенням

динаміки ефективності розвитку комплексу, що викликана ефектом функціонування розглянутого (конкретного) підприємства.

Таким чином, можна зробити висновок, що в дослідженні ефективності стратегії розвитку системи доцільно використання як елементних критеріїв оптимальності, так і основних критеріїв, які залежно від ієрархічного рівня розгляду можуть виступати в ролі загального критерію оптимальності. За такого підходу оптимальним рішенням у формуванні стратегії може бути таке, яке забезпечує досягнення поставленої мети розвитку за мінімальних ресурсних витрат (матеріальних, фінансових, трудових тощо) і досягнення максимальної ефективності реалізації поставленої мети [3, с. 60].

Застосовуючи основний критерій оптимальності до системи в цілому, можна встановити залежність обсягу витрат ресурсів на формування й реалізацію стратегії розвитку з показником ефективності системи в цілому, для того щоб визначити оптимальний варіант розвитку системи.

Для кожної окремо виділеної проблеми можуть бути сформульовані типові напрями вирішення. Але вирішуючи проблеми розвитку складної соціально-економічної системи, необхідно враховувати, що багато дій із розв'язання локальних проблем часто взаємозалежні, орієнтовані на поліпшення параметрів, спільність ресурсів, спільність об'єктів і суб'єктів управління. Такий підхід визначає необхідність аналізу стратегії розвитку системи, який складається з певних процедур: аналіз структури стратегії розвитку системи й елементарних стратегій, вибір критерію ефективності стратегії, моделювання під час аналізу варіантів стратегії й формування стратегії.

У процесі комплексного аналізу доцільно дослідження й порівняння минулих стратегій розвитку й майбутніх стратегій, вибір яких являє собою стратегічне рішення, тому що зміни співвідношень між значеннями вагомих показників у динаміці спричиняють зміну стратегії розвитку системи [2, с. 76]. Тому необхідний аналіз єдиної для комплексу стратегії розвитку з метою вибору найбільш ефективної, що забезпечує найкращу динаміку розвитку й усунення наявних або назріваючих проблем. При цьому предметом аналізу повинні стати чинники, що впливають на розвиток системи (як внутрішні, так і зовнішні). Стратегію розвитку можна назвати змішаною, тому що вона складається із сукупності об'єктних, групових і функціональних стратегій, об'єднаних за ознакою поліпшення різних проблемних

характеристик інвестиційно-будівельного комплексу в цілому як соціально-економічної системи. Необхідно відзначити, що стратегічні параметри розвитку системи в багатьох випадках залежать від параметрів розвитку її функціональних підсистем і елементів, на основі яких формуються об'єктні, групові й функціональні стратегії. У цьому випадку кожне будівельне підприємство комплексу розглядається як підсистема, елементарна стратегія розвитку якої буде характеризуватися сукупністю об'ємних характеристик усіх потоків, що надходять у систему, а сукупність конкретних потоків змінних буде являти собою конкретний варіант елементарної стратегії. Суб'єктом реалізації стратегії є система управління підприємства, на вхід якої надходять фінансові ресурси, а виходом є економічні показники. Причому у процесі розвитку відбувається виникнення різних протиріч управління, коли система зустрічається з певними ситуаціями: зміною виробничого потенціалу (нескоординоване); неефективністю заходів щодо вдосконалення технології, перерозподілу зовнішніх і проміжних ресурсів тощо.

Завдання визначення оптимальної комбінації варіантів розвитку окремих елементів системи, аналіз варіантів стратегій розвитку звичайно формулюється у вигляді завдань математичного програмування, при цьому склад, структура й закономірності функціонування описуються технологічною матрицею, де в сукупності досліджуються можливості зміни властивостей кожного окремого елемента.

Окреме будівельне підприємство, що утворене сукупністю однотипних елементів, пов'язаних між собою потоками продуктів і послуг, можна представити у вигляді графа, де вершинами є елементи підприємства, а дуги відображують матеріально-речовинні або інформаційні зв'язки між ними. При цьому така модель дозволяє відобразити взаємозв'язок і конкретних стратегій. Якщо розглядати вершини графа як підсистеми й елементи інвестиційно-будівельного комплексу, а з'єднуючі їхні дуги як потоки інформації, послуг, впливу, опосередковане певним потоком, то перелік дуг, що входять у вершину й вихідних з неї, характеризують діяльність даної підсистеми з необхідною адресністю витрат і результатів. За такого підходу варіанти управління, що оцінюються за допомогою орієнтованого графа, будуть являти собою всі набори змін, що проходять по дугах і техніко-економічних і соціальних показників їх перетворення (у процесі розвитку) в кожній з вершин.

У нових умовах господарювання розвиток будь-якої соціально-економічної системи велике значення має її маркетингова діяльність, з якої й починається планування варіантів стратегії розвитку. Це визначає необхідність аналізу ефективності маркетингу, який повинен проводитися в рамках комплексного аналізу розвитку інвестиційно-будівельного комплексу.

Особливо актуальним стає в ринковій економіці порівняльний аналіз ефективності окремих підприємств (бенчмаркетинг), який дає можливість зрозуміти сильні й слабкі сторони їх діяльності в порівнянні з конкурентами в галузі й поза неї. Бенчмаркетинг є безперервним процесом, спрямованим на підвищення конкурентоспроможності кожного елемента системи, наслідком якого є стратегічна інформація, необхідна для проведення аналізу розвитку інвестиційно-будівельного комплексу в цілому. При цьому необхідною стає організація аналітичної роботи на підприємствах комплексу та розробка інформаційної системи підтримки управлінських рішень із реалізації завдань розвитку комплексу.

Інформація, яка необхідна для проведення діагностики розвитку системи й аналізу, повинна бути повною й достовірною, що викликає необхідність дотримання вимог репрезентативності вибірки даних внутрішньої інформації. Для цього потрібна ретельна підготовка й здійснення процедури збору експертних оцінок, включаючи: відбір експертів і перевірку їхньої компетентності, підготовку й розмноження спеціальних анкет, проведення анкетування, обробку результатів експертних оцінок. Ураховуючи інноваційний характер розвитку комплексу, особливу важливість здобуває організація інформаційної системи, під час розроблення якої необхідно виходити із загальних закономірностей та критеріїв «світової динаміки», спиратися на сучасні науково-методичні підходи й принцип системотехніки і кібернетики, математичного моделювання й статистики. Інформаційна система повинна забезпечувати комплексне врахування діалектичних у своєму прояві й взаємозумовленості елементів розвитку, параметрів, що безупинно відбуваються у стані й функціонуванні інвестиційно-будівельного комплексу. Розвиток інвестиційно-будівельного комплексу можливо прогнозувати тільки на основі аналізу взаємодії елементів «світової динаміки», виробничо-технологічного розвитку, якості життя населення, демографічної динаміки, інтенсивності ресурсоспоживання, екологічних параметрів [1, с. 78]. Усі ці дані надходять у систему у вигляді інформаційних

потоків, що визначає необхідність формування інформаційної бази, сукупності даних на вході в систему для моделювання процесів розвитку.

Інформаційна система може являти собою певну організаційно-економічну структуру, що інтегрує форми й методи підтримки програм розвитку інвестиційно-будівельного комплексу з математичним моделюванням і сучасними засобами обробки інформації. Її роль у управлінні проявляється у створенні організаційно-технологічного середовища, що забезпечує наукову обґрунтованість, ефективність впливу органів управління на розвиток інвестиційно-будівельного комплексу і його окремих підприємств.

Прогнозування й регулювання процесів розвитку інвестиційно-будівельного комплексу вимагають рішення безлічі взаємопов'язаних завдань, створення інформаційних систем державного й регіонального значення. Крім інформації про функціонування й динаміку розвитку галузі будівництва для моделювання стратегії реалізації розвитку комплексу, необхідна велика статистична інформація про нововведення, про стан матеріально-технічної й досвідченої бази інноваційної діяльності, про інформаційні технології й різних статистичних показників розвитку окремих регіонів, галузей і країни в цілому. Система статистичних показників пов'язана з різними видами інноваційної діяльності у сфері будівництва; джерелами фінансування; характеристиками діяльності галузі в різних регіонах; кількістю спільних проектів по впровадженню нових технологій у будівельному виробництві й управлінні тощо [6, с. 21].

Регіональна інформаційна система повинна створювати умови для розробки прогнозів, визначення пріоритетів територіальних проектів, регіональних програм виходячи із завдань соціально-економічного розвитку інвестиційно-будівельного комплексу.

Інформаційна база включає як статистичні, так і аналітичні дані, що одержуються в результаті: ретроспективного аналізу і оцінки сучасного стану інвестиційно-будівельного комплексу; багатокритеріальної оцінки ефективності архітектурно-будівельних підсистем; оцінки параметрів і умов проживання населення; прогнозу демографічної ситуації; техніко-економічної оцінки сировинної бази галузі; аналізу екологічної ситуації й ін.

Подібна інформаційна система дозволить забезпечити підтримку управлінських рішень у завданнях розвитку інвестиційно-будівельного комплексу його підприємств, організацій і виробництв.

Створення й функціонування комплексної системи аналізу й оцінки розвитку соціально-економічної системи і її підрозділів і виконавців вимагає розробки всіх видів забезпечення: методичного, інформаційного й організаційного [7, с. 571]. Методичне забезпечення припускає розробку методичного матеріалу показників, що регламентують склад, оцінки, методи їх розрахунків, склад необхідної вихідної інформації, періодичність оцінки й способи визначення інтегральних характеристик, до яких відносяться положення, інструкції, рекомендації, що передбачають диференційований підхід до оцінки залежно від особливостей аналізованих об'єктів і характеру виконуваних робіт.

Необхідні конкретні робочі інструкції для оцінки діяльності окремих виконавців, що включають уточнений склад показників оцінки для кожної із груп виконавців, розрахунки значень вагових коефіцієнтів, уточнення шкал оцінки показників і заходів їх ідентифікації, тобто оцінки отриманої інформації про результати діяльності працівників.

Щодо кожного показника вказуються його складові частини, порядок або формули розрахунку, необхідні вихідні дані й форми їх одержання, а також повинні бути визначені особи, відповідальні за розрахунки показників. Необхідно вказувати в паспорті найбільш пріоритетні заходи, що спрямовані на покращення значення розглянутого показника, із вказівкою виконавців, строків реалізації заходів, обсягу необхідних витрат і очікуваний результат. Організаційне забезпечення системи оцінки й аналізу припускає створення на кожному підприємстві чіткого порядку їх проведення у всіх структурних ланках управління підрозділами, встановлення періодичності й строків проведення оцінки й аналізу, складу обов'язків усіх його учасників.

Диференціація строків і періодичність оцінок об'єктів аналізу підвищує оперативність прийнятих за їхніми результатами управлінських рішень [4, с. 457]. Оцінка діяльності підприємства й динаміки його розвитку проводиться спеціальними комісіями, до складу яких включаються керівники відділів, фахівці комплексу, а також установ, що брали участь у розвитку конкретного підприємства. Крім того, до участі в роботі комісії можуть залучатися вчені й фахівці з економіки, менеджменту й маркетингу з науково-дослідних і проектних організацій. Комісія аналізує представлені дані, вияв-

ляє спірні моменти, за необхідності заслуховує керівників підрозділів і функціональних служб. Підсумкові висновки про результати розвитку повинні формуватися на основі комплексної оцінки й урахувувати економічні, науково-технічні, організаційні й соціальні результати розвитку. Повинні бути відзначені позитивні й негативні сторони, які виявлені в процесі аналізу причин їх виникнення.

В організації комплексного аналізу розвитку інвестиційно-будівельного комплексу на певній території, крім результатів аналізу розвитку, що входять до його складу підприємств і організацій як локальних соціально-економічних систем, необхідна обробка всіх даних, що надходять в інформаційно-координуючий центр інвестиційно-будівельного комплексу для аналізу загального рівня його розвитку. При цьому виникає необхідність урахувувати результати ранжирування підприємства й організацій комплексу як соціально-економічних систем за рівнем їх складності й територіальному розміщенню, що полегшує управління розвитком комплексу в цілому. Це тим більше важливо, що на базі результатів комплексного аналізу розробляється програма-прогноз розвитку на перспективу. Під час розробки програми-прогнозу необхідно керуватися методологічними й методичними основами системи ефективного управління соціально-економічними комплексами різних рівнів складності, виходячи з таких моделей, якими передбачаються варіантний підхід до формування стратегії розвитку й відповідні критерії оптимальності й обмеження, з урахуванням специфіки окремих структурних ланок.

При цьому необхідно пам'ятати, що кожний з учасників процесу реалізації стратегії розвитку видає у вигляді вихідної інформації певний компромісний варіант свого розвитку, що відображує його власний погляд на розв'язання проблеми, тому стратегія розвитку, оптимізована на основі такої інформації, не завжди буде забезпечувати гарантії розвитку. Необхідно розробляти стратегії на базі зустрічних потоків інформації між суб'єктами реалізації окремих напрямків.

Особливу значимість при такому підході здобувають питання, що пов'язані з можливістю регламентації процедур підготовки, обробки й узгодження інформації в ході аналізу виробленої стратегії розвитку, тому що від їхнього рішення залежить зміст і логіка методичних рекомендацій з вирішення проблем розвитку, які повинні орієнтуватися на певний об'єкт управління.

Якщо стратегія розвитку виробляється в результаті колективного прийняття рішень координаційним органом комплексу й органами управління підсистем, що брали участь у реалізації окремих напрямів розвитку, на основі компромісу, то найбільш гостро ставиться питання організації процедури аналізу стратегії розвитку. Це може дозволити одержати задовільний варіант вирішення проблем розвитку системи за прийнятний час із обмеженою кількістю погоджень, а також краще вписуватися в наявну систему прийняття планово-управлінських рішень. На підприємствах із більш гнучкою організаційною структурою можливо привести регламентацію й упорядкування процедур у системі прийняття рішень у відповідності з алгоритмом рішення розглянутого завдання. Інакше кажучи, в рамках підприємства, що розробляє пропозиції з розв'язання проблем розвитку, певний варіант організації аналізу моделюється сукупністю фахівців: експертів або осіб, що ухвалюють рішення, які фактично реалізують напрями того або іншого суб'єкта розвитку, моделюючи його цілі й інтереси.

Висновки. Запропоновано аналіз стратегій розвитку інвестиційно-будівельного комплексу здійснювати в такій послідовності: індикація проблем державного управління інвестиційно-будівельним комплексом у вигляді впорядкованої сукупності конкретних показників і індикаторів розвитку, що безпосередньо пов'язані з аналізом кожної проблеми й концепції її рішення; виявлення пріоритетних для вирішення проблем, а також перспективних проблем, тобто назріваючих, які вже дають про себе знати, і очікуваних, які можуть виникнути за певних умов у процесі розвитку системи; формулювання цілей на всіх рівнях і їх коректування, що змінює процес вирішення проблем або їх зміст. Визначення оптимальної комбінації варіантів розвитку окремих елементів системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом із застосуванням математичного програмування (при цьому склад, структура й закономірності функціонування описуються технологічною матрицею, де в сукупності досліджуються можливості зміни властивостей кожного окремого елемента) дозволить владним структурам використовувати зручний у реалізації і з позицій аналізу результатів механізм визначення управлінських впливів на формування альтернативних варіантів елементарних об'єктних, групових функціональних стратегій і оцінки витрат і результатів кожної з них.

Список літератури:

1. Асаул А.Н. Корпоративные структуры в региональном инвестиционно-строительном комплексе. АСВ. 2001. 168 с.
2. Боумэн Клифф. Основы стратегического менеджмента. Банки и биржи. 1997. 175 с.
3. Вилгін Є. А. Інструментарій регіонального управління інвестиційно-будівельним комплексом. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. Вип. 1. С. 55–63.
4. Данилишин Б.М. Соціальний розвиток України: сучасні трансформації та перспективи. Брама–Україна. 2006. 620 с.
5. Осовська Г.В. Стратегічний менеджмент: теорія та практика. Кондор. 2003. 196 с.
6. Суворова А.П. Формирование концептуального методологического подхода к анализу строительного комплекса. Санкт-Петербург : ГУЭиФ, 2003. 142 с.
7. Томпсон А.А. Стратегический менеджмент. Вільямс, 2005. 928 с.

Simak S.V. FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF DEVELOPMENT STRATEGIES BUILDING COMPLEX IN UKRAINE

The article considers the main directions of stabilization of the economy of Ukraine is given a significant role in overcoming the existing crisis in the investment and construction complex. The purpose of organizational and economic transformations of the complex is to maximize efficiency and competitiveness, implemented at the state level by creating the necessary for the functioning of the regulatory framework, as well as at the sectoral level – based on improving quality, reducing time and cost of construction, organizational and technological reform. material and technical base. One of the main directions of this state policy should be the reform of construction companies and organizations, aimed at accelerated adaptation and competitiveness in an open market, which can be achieved by optimizing the company's development potential, improving production management, strengthening corporate control and increasing the responsibility of managers for the results of decisions, reducing costs, intensifying innovation and marketing activities. The main effect of the development and implementation of system development strategy is the effect of the complexity of individual basic strategies, which can be combined, focusing on the priority values of system development. The priority indicators should be assessments of the implementation of social and environmental goals aimed at meeting the results of development. It is proposed to analyze the development strategies of the investment and construction complex in the following sequence: indication of problems of public administration of the investment and construction complex in the form of an ordered set of specific indicators and indicators of development directly related to the analysis of each problem and concept; identification of priority problems to be solved, as well as promising problems, ie emerging ones that are already making themselves felt and expected ones that may arise under certain conditions in the process of system development; formulation of goals at all levels and their adjustment, which changes the process of solving problems or their content. Determining the optimal combination of options for the development of individual elements of the public administration investment complex with the use of mathematical programming will allow authorities to use from the standpoint of results analysis, the mechanism for determining managerial influences on the formation of alternatives to elementary object, group functional strategies and the assessment of costs and results for each of them.

Key words: construction complex, public administration, economy, investments, development strategy.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.07:35.072.3:316.485.6:005.2

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.2/05>**Бабенко В.Ю.**

Національний університет цивільного захисту України

АНАЛІЗ СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ В УКРАЇНІ (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЯКІСНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ)

У статті досліджено в контексті забезпечення дієвого публічного управління суспільними конфліктами в Україні ставлення населення до проблем публічного управління суспільними конфліктами в Україні. Дослідження проводилось шляхом опитування із застосуванням анкети, із якою експерти з питань публічного управління, особи які мають великий досвід у питаннях його формування та реалізації могли ознайомитися у вигляді відповідної Google-форми та надати свої відомості та відповіді щодо стану контролю за суспільними конфліктами на місцевих рівнях у межах державної політики, стану реалізації публічного управління суспільними конфліктами в Україні на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівні, визначення найпопулярніших видів суспільних конфліктів в Україні, розкрити причин конфлікту та відповідальних за їх виникнення, встановити відповідальних за вирішення суспільних конфліктів, висловити свою експертну думку щодо шляхів вирішення суспільних конфліктів в Україні та впровадження міжнародного досвіду в цьому питанні. У цій роботі проведено якісний аналіз, за результатами якого визначено, що в межах державної політики в регіонах проблеми суспільних конфліктів контролюються недостатньою мірою, спостерігається недостатнє публічне управління суспільними конфліктами в Україні на загальнодержавному та регіональному рівні, що найбільш поширений вид суспільних конфліктів в Україні – економічний. Основною причиною виникнення суспільних конфліктів в Україні є корупція та лобізм інтересів окремих груп людей. Відповідальними за вирішення суспільних конфліктів України повинні бути вищі органи державного управління. Перспективним напрямом вирішення суспільних конфліктів в Україні є підвищення соціально-економічного рівня життя в Україні, впровадження міжнародного досвіду вирішення суспільних конфліктів можливе, але шляхом попереднього пілотного впровадження необхідних управлінських рішень. Як наслідок перспективним є визначення шляхів удосконалення соціально-політичного та організаційно-правового механізму публічного управління суспільними конфліктами в Україні.

Ключові слова: суспільні конфлікти, публічне управління, соціально-політичний, організаційно-правовий, медійно-комунікаційний, якісне дослідження.

Постановка проблеми. У кожній особистості виникають та існують свої індивідуальні вимоги й інтереси, які можуть не співвідноситися із запитами суспільства та його органів і установ, як наслідок, можуть виникати суспільні конфлікти. Складність їхнього розв'язання та значний ризик трансформації у кризи визначають важливість більш ґрунтовного дослідження суспільних конфліктів із позиції їх державного врегулювання. Проте варто пам'ятати, що до його здійснення долучається низка недержавних інституцій, діяльність яких у сукупності дозволяє стверджувати про необхідність реалізації публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання, які виникають у сфері

конфліктів, зокрема суспільних, були в колі наукового дослідження таких вітчизняних учених А. Бандурки, С. Белая, О. Васильєвої, Н. Діденко, С. Домбровської, Т. Карлова, О. Крутий, О. Крюкова, Р. Лукиши, А. Помази-Пономаренко, В. Садового, В. Степанова та ін. У вирішення соціально-філософських, методологічних і загально теоретичних проблем соціального конфлікту значний внесок внесли праці закордонних науковців М. Вебера, Н. Вінера, Р. Дарендорфа, К. Дойча, Л. Козера, К. Левіна, Н. Лумана, Р. Мертона, Т. Парсонса, Ю. Хабермаса, К. Ясперса та ін.

Формулювання цілей статті. Недостатньо вивченими залишаються питання формування та розвитку публічного управління суспільними

конфліктами, зокрема з позиції їхнього групування та врегулювання. Допомогти в цьому може належне врахування думки громадськості й науковців, а також виважене застосування наукових підходів. Усе це й визначає мету нашого дослідження та статті.

Виклад основного матеріалу. Останніми роками суспільні конфлікти в Україні набувають особливої актуальності на її теренах через їхню перманентність виникнення та гібридність. У контексті необхідності забезпечення їх дієвого публічного управління було проведено якісне дослідження шляхом опитування респондентів у грудні 2020 – лютому 2021. Зважаючи на поширення коронавірусної інфекції COVID-19 та з метою необхідності дотримання протиепідемічних заходів, опитування відбувалося із застосуванням анкети, із якою експерти могли ознайомитися у вигляді відповідної Google-форми.

До оцінювання стану такого управління були залучені експерти з питань публічного управління, особи? які мають великий досвід у питаннях його формування та реалізації.

Основні завдання дослідження були такі:

- оцінити стан контролю за суспільними конфліктами на місцевих рівнях у межах державної політики;
- стан реалізації публічного управління суспільними конфліктами в Україні на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівні;
- виявлення найпопулярніших видів суспільних конфліктів в Україні;
- розкрити причин конфлікту та відповідальних за їх виникнення;
- визначення відповідальних за вирішення суспільних конфліктів;
- з'ясувати експертну думку щодо шляхів вирішення суспільних конфліктів

в Україні та впровадження міжнародного досвіду в цьому питанні.

Загальна кількість опитаних – 124 особи. Вибірка опитування будувалась як випадкова. Опитування складалось із трьох частин: загальні відомості респондентів, визначення особистого ставлення респондентів до суспільних конфліктів, розгляд ролі держави у вирішенні проблем публічного управління суспільними конфліктами. Відповідно до відповідей встановлено (у% співвідношенні) за статтю: жінки – 53,2; чоловіки – 46,8.

Розподіл респондентів за віком у процентному співвідношенні виявляє охоплення людей різного віку (рис. 1).

За освітою розподіл респондентів показує майже рівномірне співвідношення (рис. 2).

За місцем проживання (область, регіон) серед респондентів не було виявлено осіб, які мешкають у Вінницькій, Волинській, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Одеській, Рівненській, Тернопільській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях, але були задіяні експерти з Київської, Львівської, Луганської, Полтавської, Сумської, Харківської, Херсонської та ін. областей.

Разом із тим, зважаючи на перманентність і гібридність суспільних конфліктів у Південно-Східній частині України, під час опитування було визначено думку експертів саме з цієї частини. На цій підставі можемо вважати, що проведене дослідження є об'єктивним і відповідає вимогам (рис. 3, рис. 4).

За основним професійним заняттям більшість респондентів працюють у сфері науки та/або є працівниками освітніх закладів (рис. 5).

За типом посад, яку займають респонденти в організації, то більшість респондентів працюють співробітниками, у стовпчику «Інше» увійшли

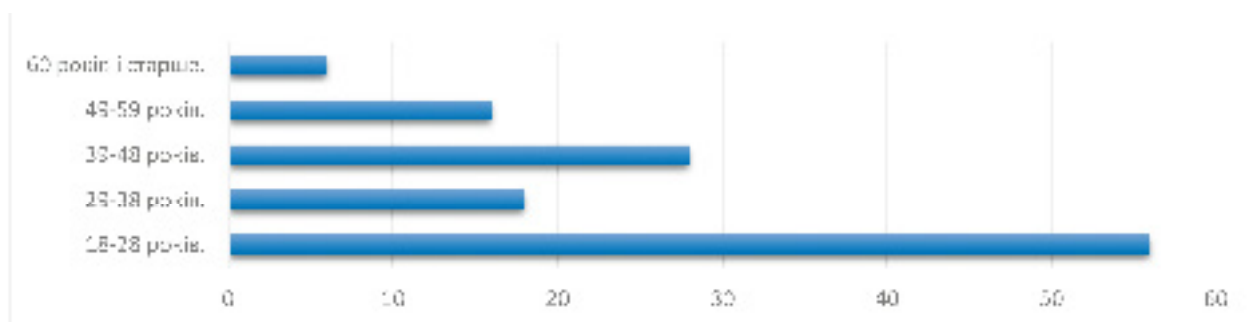


Рис. 1. Розподіл відповідей на запитання «Ваш вік?»

Джерело: авторська розробка



Рис. 2. Розподіл відповідей на запитання «Ваша освіта?»

Джерело: авторська розробка



Рис. 3. Зеленим кольором відмічені області та регіони, у яких проводилось опитування

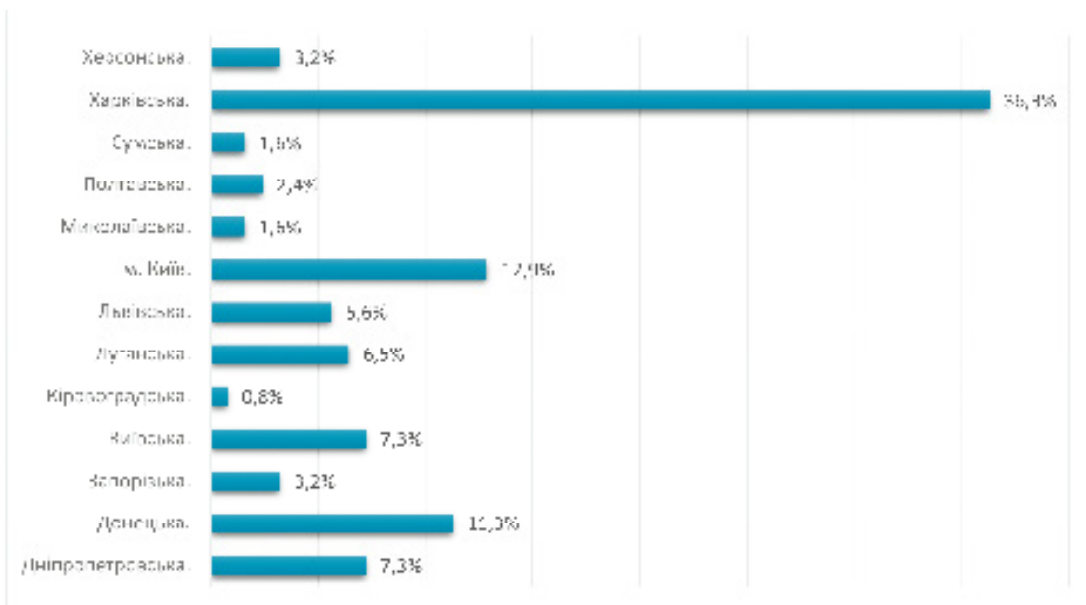


Рис. 4. Розподіл відповідей на запитання «В якій області (регіоні) Ви мешкаєте»

Джерело: авторська розробка

особи, які навчаються або на даний час є безробітними (рис. 6).

Опитування серед представників населення України показало експертну думку щодо проблем суспільних конфліктів у межах державної політики у їх тих регіонах, де мешкають насамперед експерти. Більшість респондентів вважає, що проблеми суспільних конфліктів в їхньому регіоні частково контролюються державою, а чверть опитуваних вважає, що проблеми суспільних конфліктів в їхньому регіоні майже не контролюються державою. Ця статистика свідчить про те, що в межах державної політики у регіонах проблеми суспільних конфліктів не контролюються (рис. 7).

Наступні питання, поставлені респондентам, повинні були виявити та показати особисте ставлення експертів до суспільних конфліктів в Україні. На питання «Як часто Ви замислюєтесь про суспільні конфлікти в Україні?» переважна кількість респондентів відповіла наступним чином: «Іноді» – 41,9%, «Часто» – 35,5%, «Рідко» – 15,3%, «Не замислююсь» – 7,3%. Це свідчить про небай-

дужість населення України до питань суспільних конфліктів в Україні й актуальність відповідного опитування.

Значна частина опитуваних позначила, що наразі вже не задіяна особисто у суспільних конфліктах в Україні (рис. 8), тому що змушена була покинути місце його виникнення.

Проаналізувавши відповіді експертів на питання щодо їхньої думки про стан реалізації публічного управління суспільними конфліктами в Україні на загальнодержавному рівні, було визначено, що більшість респондентів вагається відповісти на задане питання (41,1%), друга за популярністю відповідь «Погано» (40,3%). Це свідчить про недостатність реалізованих заходів публічного управління суспільними конфліктами в Україні на загальнодержавному рівні. Крім того, були отримані й інші відповіді «Дуже погано» (9,7%), «Добре» (7,3%), «Дуже добре» (1,6%).

Відповіді на інше питання «Як, на Вашу думку, реалізується публічне управління суспільними конфліктами в Україні на регіональному рівні?» дещо схожі з попередніми. Більшість

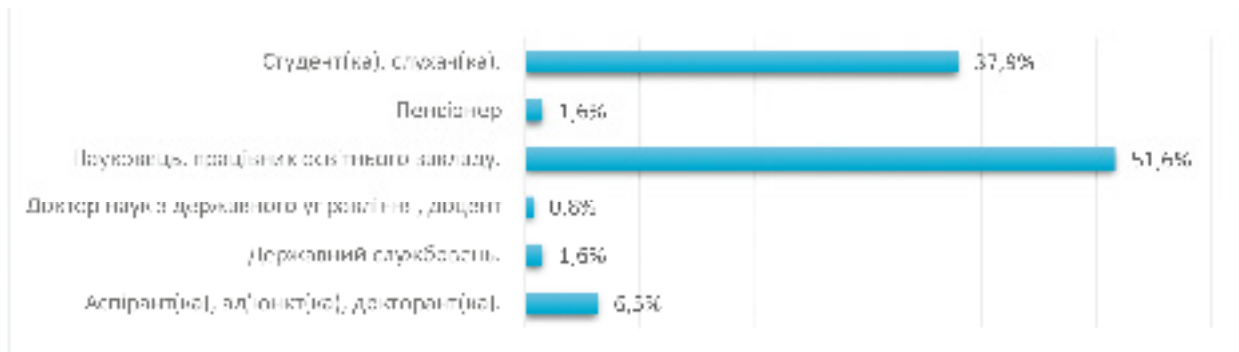


Рис. 5. Розподіл відповідей на запитання «Ваше основне професійне заняття?»

Джерело: авторська розробка

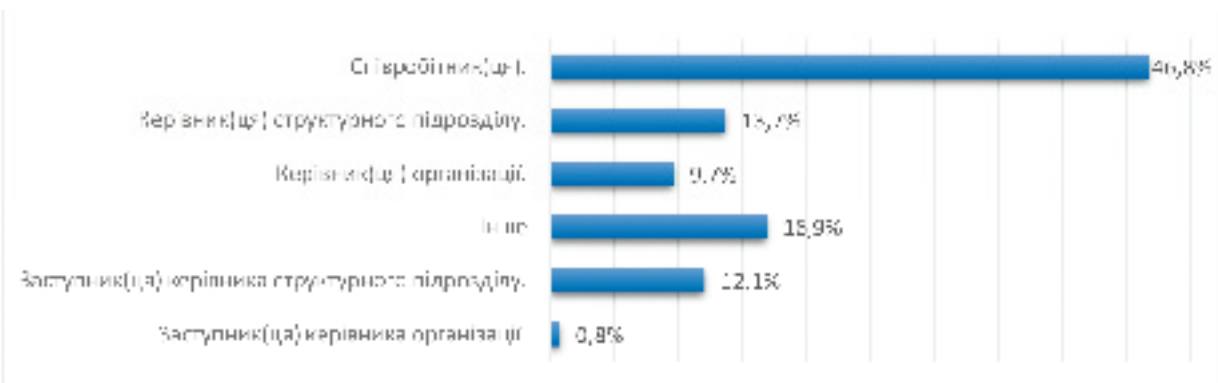


Рис. 6. Розподіл відповідей на запитання «До якого типу належать Ваша посада в організації?»

Джерело: авторська розробка

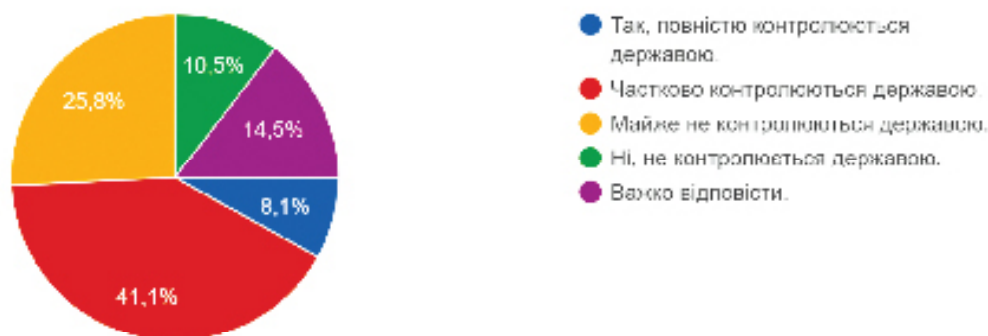


Рис. 7. Розподіл відповідей на запитання «Чи вважаєте Ви, що проблеми суспільних конфліктів у Вашому регіоні контролюються, насамперед у межах державної політики?»

Джерело: авторська розробка



Рис. 8. Розподіл відповідей на запитання «На час опитування Ви особисто задіяні в суспільному конфлікті в Україні, якщо «так», то на конфлікті якого рівня?»

Джерело: авторська розробка

вагається відповісти на задане питання (41,9%), друга за популярністю відповідь «Погано» (29,8%). Це засвідчує недостатню дієвість публічного управління суспільними конфліктами в Україні на регіональному рівні. Були також отримані й інші відповіді: «Добре» (19,4%), «Дуже погано» (6,5%), «Дуже добре» (2,4%).

Відповіді на питання «Як, на Вашу думку, реалізується публічне управління суспільними конфліктами в Україні на місцевому рівні?» свідчать про майже паритет між думками «Погано» (25,8%) та «Добре» (24,2%). Проте більшість вагається відповісти на задане питання (42,7%), інші відповіді «Дуже погано» (6,5%), «Дуже добре» (0,8%). Усе це свідчить про недостатнє публічне управління суспільними конфліктами в Україні на місцевому рівні, але краще, ніж на регіональному та загальнодержавному рівні.

Наступні питання розкривають види суспільних конфліктів, причини їхнього утворення та відповідальних за виникнення. Результати

дослідження показали, що експерти обрали економічний вид суспільних конфліктів в Україні як найпопулярніший (який виникає найчастіше). Це дозволяє стверджувати про важливість задоволення таких інтересів громадян суспільства, які пов'язані з їхнім добробутом. Крім того, було встановлено, що має місце недостатній захист зі сторони держави громадян в економічному напрямку при залученні їх у суспільний конфлікт. З невеликим відривом експерти обрали політичний вид суспільних конфліктів в Україні. Причинами вибору цього виду суспільних конфліктів є недостатня активність політичної еліти, лобізм деяких питань зі сторони політичних партій тощо. Наступним за популярністю серед опитуваних є соціальний вид суспільних конфліктів в Україні, який зачіпляє низку питань щодо медичного забезпечення населення, сфери освіти тощо. Інші види, такі як ідеологічні, релігійні та культурні, є менш важливими, на думку респондентів, ніж вище означені на даний час в нашій країні.

На питання «На Вашу думку, що є причиною виникнення конфлікту?» з наданих в анкеті варіантів більшість експертів обрали відповідь «Корупція та лобізм інтересів окремих груп людей». Друга за популярністю відповідь є «Низький рівень довіри до влади, незбалансованість суспільно-політичних інтересів (державних, соціальних) та бюрократизм». Далі розміщується відповідь «Недостатній рівень соціального розвитку в державі та відставання від науково-технічного прогресу» та «Відсутність відповідальності за виникнення конфлікту». Ці відповіді є менш популярними із наданих в анкеті «Зовнішня агресія відносно України та її регіонів» та «Недосконалість вітчизняної нормативної та правової бази».

Проаналізувавши відповіді експертів, основними причинами виникнення конфліктів виступають інтереси окремих груп людей, які знаходяться при владі. Наступною причиною є пасивність та низька грамотність населення України в управлінських питаннях щодо розвитку держави, проведення відповідних корисних реформ та впровадження сучасних технологій. Також респонденти надали свої особисті переваги у варіанті відповідей на вищезазначене запитання, такі як: «Людська природа (до захвату, пригнічення до контролю та наживи)» та «Відсутність стратегії, щодо попередження виникнення суспільних конфліктів».

Більше половини експертів висловили думку щодо відсутності відповідальності за виникнення конфлікту. Проаналізувавши думку експертів щодо відповідальних суб'єктів публічного управління за вирішення суспільних конфліктів, можемо зазначити, що 56,5% відповідей містять вказівку на необхідність покладення відповідальності на вищі органи державного управління (Президент, парламент і Кабінет Міністрів України) у вирішенні суспільних конфліктів (4,1%). Це засвідчує

недосконалість вітчизняної нормативно-правової бази та необхідність її вдосконалення. Далі найбільша відповідальність за вирішення суспільних конфліктів, на погляд експертів, покладається на регіональні органи державного управління (місцеві державні адміністрації й обласні та районні адміністрації, військово-цивільні адміністрації) (17,7%), а вже потім на центральні органи виконавчої влади (Міністерства та інші органи) (16,1%) та на представників громадського суспільства (організації, об'єднання, руху, ради, фонди тощо) (4,8%).

Крім того, була отримана відповідь від експертів, що найбільша відповідальність за вирішення суспільних конфліктів покладається на кожного громадянина (0,8%).

Щодо питання, куди особисто варто звертатися з метою врегулювання суспільного конфлікту, то експерти зазначили такі інституції:

- 1) місцеві органи влади (державні та/або самоврядні);
- 2) правоохоронні органи;
- 3) засоби масової інформації;
- 4) народного депутата та/або депутата місцевого скликання;
- 5) громадського об'єднання;
- 6) урядового порталу (Єдиний веб-портал виконавчої влади України);
- 7) суду;
- 8) прокуратури.

(відповіді розташовані в порядку убудування).

Наступний блок питань до експертів повинен був визначити їхню особисту думку щодо ролі держави у вирішенні проблем публічного управління суспільними конфліктами. Тому перше питання цього блоку було направлено на визначення ролі соціально-економічного рівня життя щодо вирішення суспільних конфліктів в Україні (рис. 9).

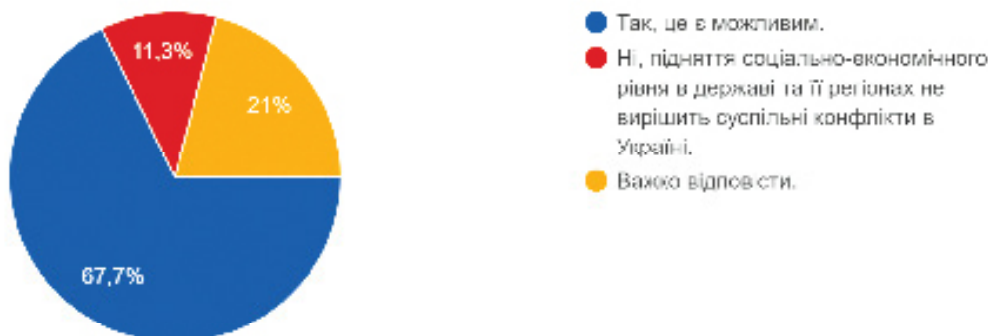


Рис. 9. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте підняття соціально-економічного рівня життя в державі та її регіонах може вирішити суспільні конфлікти в Україні?»

Крім того, експерти впевненні, що є можливість розв'язати діючі суспільні конфлікти в Україні (рис. 10).

Наступне питання розкриває вплив діючих суспільних конфліктів на населення України, а саме: відповіді, що діючі суспільні конфлікти впливають на економічний стан (зниження рівня життя та його якості, підвищення рівня корупції, зовнішнього боргу Україні тощо) та впливають на суспільно-політичний стан (зниження рівня довіри до влади, низька активність політичних еліт) набрали паритет та є найбільш популярними серед респондентів (що переважає за відповідями на попередні питання стосовно причин виникнення суспільних конфліктів та видів суспільних конфліктів які виникають найчастіше).

Інші популярні відповіді, які обрали більше половини експертів, стосуються «Соціального стану (поява обмежень та незручностей)» та «Інформаційного стану (брак об'єктивної інформації у повідомленнях органів влади, ЗМІ, збільшення недостовірної інформації)».

Також небайдужими респонденти були до відповідей «Зовнішньополітичний стан (змінення ставлення інших країн до України)» та «Екологічний стан (забруднення повітря, води, ґрунтів, тощо)».

На 8,9% експертів діючі суспільні конфлікти в Україні не впливають та не викликають стурбованості.

Крім того, респонденти висловили свої особисті думки щодо актуальності розв'язання проблеми виходу з конфліктів на Сході України, їхніх наслідків, зокрема для населення (чи буде введено додатковий податок для людей для відновлення інфраструктури на Сході тощо). При цьому респонденти слушно вказували на інституційну неспроможність державної влади й ігнорування думки населення під час вирішення суспільних конфліктів.

На недостатність реалізації заходів зі сторони держави для вирішення суспільних конфліктів в Україні вказало 75% експертів, і лише 3,2% респондентів вважають, що зі сторони держави здійснюється достатньо заходів у розв'язанні цього питання (рис. 11).

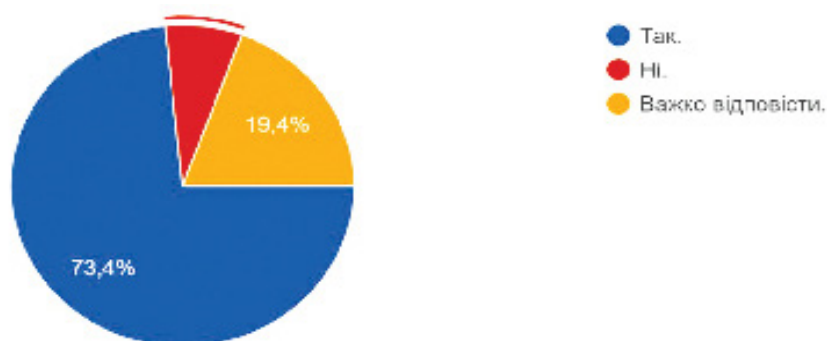


Рис. 10. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, чи можливо розв'язати діючі суспільні конфлікти в Україні?»

Джерело: авторська розробка

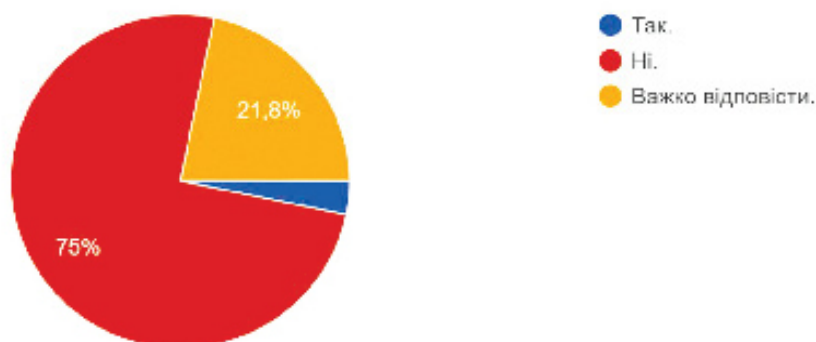


Рис. 11. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, чи достатньо держава реалізує заходів для вирішення суспільних конфліктів в Україні?»

Джерело: авторська розробка

У наступному питанні розглянемо думку експертів стосовно заходів які необхідно реалізувати для вирішення суспільних конфліктів в Україні. На першому за популярністю місці – підвищення соціально-економічного рівня життя в Україні (із опитаних 62,1% обрали цей варіант), на другому місці за популярністю – зниження рівня корупції (із опитаних обрали цей варіант 58,1%), на третьому місці – проведення системні і структурно-організаційні реформи (із опитаних 39,5% обрали цей варіант), далі суспільно-політичні заходи для підвищення рівня довіри суспільства до влади (із опитаних 37,9% обрали цей варіант), наступні удосконалення й адаптація відчиненого законодавства (із опитаних 21% обрали цей варіант) та зміцнення військового потенціалу та підвищення рівня правопорядку в Україні (із опитаних 19,4% обрали цей варіант). Також експерти надали свої варіанти реалізації для вирішення суспільних конфліктів в Україні, а саме забезпечити надійне й об'єктивне оцінювання соціально-економічного стану розвитку держави та її регіонів, нарешті реалізувати

усі стратегії та програми, які приймаються, завершити реформи та визначитися з національною ідеєю та розробити ефективний економічний механізм державної політики. Взагалі не надали відповідь на це запитання 16,1% експертів.

Щодо ставлення експертів до впровадження міжнародного досвіду, то 50% відповіли, що так варто нашій державі впроваджувати міжнародний досвід вирішення суспільних конфліктів, але шляхом попереднього пілотного впровадження необхідних управлінських рішень. Інші відповіді зазначені рис. 12.

Останнє питання до експертів визначило, що соціально-політичний механізм публічного управління суспільних конфліктів в Україні є найбільш дієвий (40,3%) на другому місці – організаційно-правовий механізм публічного управління суспільних конфліктів в Україні (36,3%), медійно-комунікаційний механізм публічного управління суспільних конфліктів в Україні (5,7%) та 17,7% респондентів вагались відповісти на це питання (рис. 13).



Рис. 12. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, чи варто нашій державі впроваджувати міжнародний досвід вирішення суспільних конфліктів?»

Джерело: авторська розробка

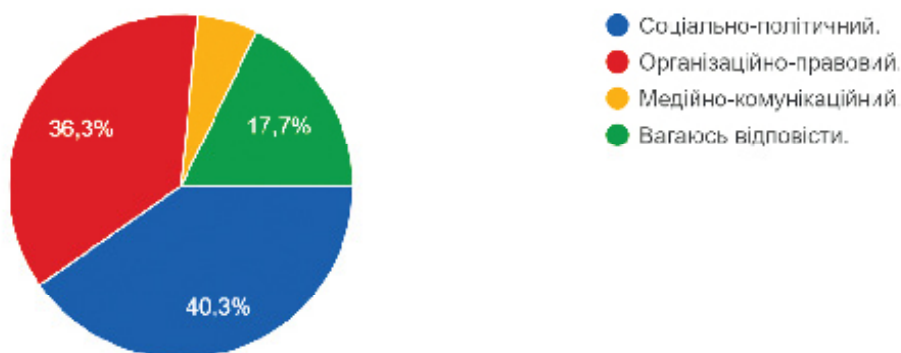


Рис. 13. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, який механізм публічного управління може бути найбільш дієвим для вирішення суспільних конфліктів в Україні?»

Джерело: авторська розробка

Таким чином отримані результати опитування можуть бути використані в наукових цілях для обґрунтування шляхів удосконалення публічного управління суспільними конфліктами в Україні та визначення найперспективніших напрямків проведення досліджень.

Висновки. Проведене якісне дослідження щодо стану реалізації публічного управління суспільними конфліктами в Україні (шляхом оцінювання ставлення населення до вирішення проблем у цій сфері) дозволяє стверджувати таке:

1) у межах державної політики в регіонах проблеми суспільних конфліктів контролюються недостатньою мірою;

2) спостерігається недостатнє публічне управління суспільними конфліктами в Україні на загальнодержавному та регіональному рівні;

3) експерти вважають, що найбільш поширеним видом суспільних конфліктів в Україні є економічний. Це свідчить про важливість задоволення інтересів громадян, пов'язаних із добробутом та недостатнім захистом зі сторони держави

громадян в економічному напрямку під час залучення їх у суспільний конфлікт;

4) на думку експертів, корупція та лобізм інтересів окремих груп людей є основною причиною виникнення суспільних конфліктів в Україні;

5) на погляд експертів, відповідальними за вирішення суспільних конфліктів України повинні бути вищі органи державного управління (Президент, Парламент і Кабінет Міністрів України);

6) на думку експертів, перспективним непрямом вирішення суспільних конфліктів в Україні є підвищення соціально-економічного рівня життя в Україні. Експерти відзначають, що впровадження міжнародного досвіду вирішення суспільних конфліктів можливе, але шляхом попереднього пілотного впровадження необхідних управлінських рішень.

У цьому контексті вважаємо, що перспективним є визначення шляхів удосконалення соціально-політичного та організаційно-правового механізму публічного управління суспільними конфліктами в Україні, а також напрямки розвитку медійно-комунікативного механізму в цій сфері.

Babenko V.Yu. ANALYSIS OF THE STATE OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC MANAGEMENT OF PUBLIC CONFLICTS IN UKRAINE (ACCORDING TO QUALITATIVE RESEARCH RESULTS)

The article examines the attitude of the population to the problems of public management of social conflicts in Ukraine in the context of ensuring effective public management of social conflicts in Ukraine. The research was conducted through a survey using a questionnaire, which public administration experts, people with extensive experience in its formation and implementation could read in the form of an appropriate Google form and provide their information and answers on the state of control over social conflicts at the local level within the framework of state policy, the state of implementation of public management of social conflicts in Ukraine at the local, regional and national levels, identification of the most popular types of social conflicts in Ukraine, reveal the causes of conflict and those responsible for their occurrence, establish those responsible for resolving social conflicts ways to resolve social conflicts in Ukraine and implement international experience in this matter. This paper provides a qualitative analysis based on the results of which it is determined that within the state policy in the regions the problems of social conflicts are not sufficiently controlled, there is insufficient public management of social conflicts in Ukraine at the national and regional levels. economic. The main cause of social conflicts in Ukraine is corruption and lobbying of certain groups of people. The highest public administration bodies should be responsible for resolving Ukraine's social conflicts. A promising direction for resolving social conflicts in Ukraine is to increase the socio-economic standard of living in Ukraine and the introduction of international experience in resolving social conflicts is possible, but through the preliminary pilot implementation of the necessary management decisions. As a result, it is promising to identify ways to improve the socio-political and organizational and legal mechanism of public management of social conflicts in Ukraine.

Key words: social conflicts, public administration, socio-political, organizational and legal, media and communication, qualitative research.

Бойко О.П.

Національна академія державного управління при Президентові України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано публічні консультації як важливий інструмент ефективної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами через залучення до прийняття рішень органами публічної влади. Публічні консультації є важливими задля прозорості, обґрунтованості та ефективності управлінських рішень. Автор зазначає, що актуальність правового регулювання публічних консультацій зумовлена необхідністю власне уніфікації їхнього правового забезпечення та вироблення ефективних механізмів, підвищення результативності комунікацій «влада-громадяни». В Україні спектр законодавчого регулювання взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства є достатньо широким. Стаття 38 Конституції України визначає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 69 Основного Закону народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Питання консультацій та взаємодії з громадськістю регламентується чисельними законами України та підзаконними актами. Термін «публічні консультації» не закріплений у законодавстві України. Спробою уніфікації законодавства щодо публічних консультацій був законопроект «Про публічні консультації» (реєстр. № 7453 від 27.12.2017 року). Питання удосконалення демократії участі піднімалось також у законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості» (реєстр. № 10158 від 15.03.2019 року). Проект Закону України «Про публічні консультації» (реєстр. 4254 від 23.10.2020 року) розроблено з метою визначення основних засад проведення публічних консультацій задля формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення. Цей законопроект є актуальним, проте має значні недоліки та потребує доопрацювання.

Ключові слова: публічні консультації, громадські обговорення, форми безпосередньої демократії, децентралізація, загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Постановка проблеми. Механізм публічних консультацій є важливим інструментом реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами через залучення до прийняття рішень органами влади. Такі комунікації посилюють рівень довіри громадян до владних інститутів, є ефективним діалогом між владою та громадськістю. Публічні консультації мають забезпечувати прозорість, обґрунтування та ефективність управлінських рішень. Окрім того, публічні консультації сприяють поінформованості громадян і є певним запобіжником корупційних факторів. У світовій практиці спостерігається тенденція до посилення участі громадян у прийнятті рішень органами влади. Проте в Україні немає єдиного механізму публічних консультацій, такі консультації регламентуються різними законодавчими актами, мають різні форми, механізми та різну термінологію. Актуальність правового регулювання публічних консультацій зумовлена необхідністю власне уніфікації їхнього правового

забезпечення та вироблення ефективних механізмів та підвищення результативності комунікацій «влада-громадяни».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти комунікацій влади та громадянського суспільства, зокрема публічні консультації, досліджували науковці: Н. Гнидюк, В. Горшкова, К. Ковриженко, С. Ковальчук, В. Кравчук, О. Крутій, А. Крупник, В. Нестерович, Н. Пеліванова, А. Селіванов, Ю. Шайгородський, В. Юрах та інші. Проте на сьогодні залишається поза увагою комплексний підхід до проблем впровадження публічних консультацій та аналіз їхніх організаційно-правових засад.

Постановка завдання. Проаналізувати правове регулювання публічних консультацій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Публічні консультації – це ефективний засіб відкритого та демократичного врядування, що сприяє прозорості та підзвітності органів влади, спроможні

виявити конфлікт інтересів до моменту схвалення управлінського рішення. Як зазначає Н. Пеліванова, «публічні консультації можуть бути дієвим способом забезпечення інклюзивності в публічному управлінні лише за умови існування системної взаємодії органів публічної влади та інституцій громадянського суспільства, починаючи з формування порядку денного пріоритетів політики до здійснення моніторингу реалізації виконання політичних рішень» [14, с. 77]. В. Кравчук визначає проблематику організаційно-правових засад публічних консультацій в Україні, а саме: «По-перше, у нормативно-правовому регулюванні форматів проведення публічних громадських обговорень існує певна нечіткість. Як наслідок, маємо на практиці хаотичне їх застосування, що часто супроводжується помилковістю в оптимальному обранні потрібного формату публічного заходу, який міг би бути найбільш ефективним. По-друге, у законодавстві існує дублювання у правовому регулюванні форм консультацій з громадськістю та публічних заходів» [3, с. 19].

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права акцентує на праві кожного громадянина «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників» [4, ст. 25]. Міжнародними правовими інструментами в питаннях сприяння участі громадськості в публічному управлінні є: Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (2014 року); Керівні принципи щодо громадської участі в процесі прийняття політичних рішень (2017); Конвенція Ради Європи щодо доступу до офіційних документів (2009 року); Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи (2009 року); Рекомендація CM/Rec(2009)2 Комітету міністрів державам-членам про оцінку, перевірку та моніторинг участі й політики участі на місцевому та регіональному рівнях (2009 року); Посібник з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу Організації економічного співробітництва та розвитку та Настанови ОЕСР щодо публічних онлайн-консультацій (2001 року); Настанови Європейського Союзу щодо консультацій із зацікавленими особами; Рекомендації Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень (2015 року) тощо.

В Україні спектр законодавчого регулювання взаємодії органів публічної влади та

громадянського суспільства є достатньо широким. Стаття 38 Конституції України визначає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2, ст. 38]. Відповідно до статті 69 Основного Закону народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [2, ст. 69].

У питаннях законотворення консультації з громадськістю передбачені через парламентські та комітетські слухання, як особливу форму роботи парламенту, під час якої відбувається розгляд актуальних питань або законопроектів із залученням експертів та громадськості. Такі консультації регламентовані законами України «Про регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата Верховної Ради України». Окрім цього, на загальнодержавному рівні комунікація влади законодавчої та виконавчої влади та громадянського суспільства передбачені через діяльність громадських об'єднань, що регламентується законами України «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про соціальний діалог в Україні», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про захист прав споживачів» тощо. Консультації передбачені також через консультативно-дорадчі органи, наприклад, громадські ради, утворені відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Прийнятий Верховною Радою України, згідно із статтею 38 Конституції України, та направлений на підпис Президенту України 17.02.2021 року Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» також передбачає можливість консультацій. Окрім цього є інші прями форми демократії участі, наприклад, електронні петиції, закріплені у Законі України «Про звернення громадян».

Питання консультацій та взаємодії з громадськістю виконавчої влади регламентується чисельними законами України. Наприклад, окрім вище зазначених, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»,

«Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про інформацію», Бюджетний кодекс України тощо. Серед такого регулювання є галузеве законодавство, яке також передбачає консультації, наприклад, у сфері безпеки, містобудування, екології консультації з громадськістю є обов'язковими (закони України «Про національну безпеку», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про стратегічну екологічну оцінку», «Про оцінку впливу на довкілля» та інші). Також питання комунікацій «влада-громада» передбачені низкою підзаконних актів, наприклад: Укази Президента України (№ 68/2016 від 26 лютого 2016 року «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»; № 722/2019 від 30 вересня 2019 року «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»; № 73/2021 від 25 лютого 2021 року «Про утворення Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентіві України»); Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (№ 3 від 4 січня 2002 р. «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»; № 48-р від 14 лютого 2002 р. «Про залучення представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах в центральних органах виконавчої влади»; № 759-р від 18 жовтня 2004 р. «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації»; № 976 від 05.11.2008 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»; № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; № 398 від 24 травня 2017 р. «Порядок проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об'єднань»; № 797-р. від 08.11.2017 «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації»; № 149-р від 24 лютого 2021 р. «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2021–2022 роках» тощо); актами допоміжного характеру (наприклад, роз'яснення Міністерства юстиції України «Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства» від 03.02.2011 р.).

На рівні місцевого самоврядування питання безпосередньої участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення визначається у першу чергу Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (право на місцевий референдум, загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення) [9, ст. 7, 8, 9, 13, 14]. Питання форм демократії участі у місцевому самоврядуванні закріплено в інших законодавчих актах (наприклад, законах України «Про органи самоорганізації населення», «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про добровільне об'єднання громадян», Постанові Верховної Ради України від 17.12.1993 року № 3748 «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні») та актах органів місцевого самоврядування. Окремі форми, наприклад, консультації щодо партисипативного бюджету місцевого самоврядування, є популярною практикою в Україні, проте досі не мають законодавчого закріплення та регулюються в окремих актах органів місцевого самоврядування. Законодавче забезпечення проведення місцевого референдуму в Україні відсутнє.

Термін «публічні консультації» не закріплений у законодавстві України. Проте термін «електронні консультації» визначено як «форма публічних консультацій, що передбачає, зокрема, оприлюднення проєктів актів органів державної влади або питань, що потребують вирішення, для отримання пропозицій та зауважень» [13]. В інших випадках використовуються різні терміни, наприклад, «громадське обговорення (публічне слухання або відкрите засідання) – це процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля [7]. Або «громадське обговорення (громадське слухання або відкрите обговорення та інші форми, передбачені законодавством) – це процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті Державною митною службою України регуляторних актів з питань митної справи» [8]. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрітися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо

питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [9, ст. 13].

Спробою уніфікації законодавства щодо публічних консультацій був законопроект «Про публічні консультації» реєстр. № 7453 від 27.12.2017 року, що повернутий на доопрацювання. Питання демократії участі піднімалось також у законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості» (реєстр. № 10158 від 15.03.2019 року), що був відкликаний суб'єктами законодавчої ініціативи.

Проект Закону України «Про публічні консультації» реєстр. № 4254 від 23.10.2020 року розроблено з метою визначення основних засад проведення публічних консультацій задля формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення. Цей проект має сприяти впровадженню принципів належного врядування шляхом залучення зацікавлених сторін до прийняття рішень для збалансування публічних та приватних інтересів. Цей проект в цілому повторює зміст положень попереднього проекту № 7453 [10]. Позитивом законопроекту № 4254 «Про публічні консультації» є визначення єдиних правил проведення суб'єктами владних повноважень публічних консультацій з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проєктів стратегічних та програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів [11, ст. 1]. Новацією українського законодавства є визначення принципів проведення публічних консультацій (хоча принцип ефективності виглядає декларативним з огляду на відсутність механізму моніторингу ефективності публічних консультацій, принцип пропорційності є важко застосовуваним з огляду на відсутність критерію «ступеню впливу проєкту акта»; доцільно додати принцип безсторонності). Позитивом є впровадження звітування за результатами публічних консультацій суб'єктом владних повноважень, до якого включається інформація про всі заходи, проведені в рамках публічних консультацій. Також визначено обов'язки суб'єктів владних повноважень у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій, що є, безсумнівно, позитивом законопроекту. Регламентація прав зацікавлених сторін у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій, також є позитивом.

На жаль, зазначений законопроект має ряд упереджень, зокрема щодо конституційності. Так, частина друга статті 2 проєкту передбачає, що під зацікавленими сторонами у цьому Законі розуміються серед інших категорій – «іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України» [11, ст. 2]. Такі норми суперечать статті 38 Конституції України, яка передбачає, що конституційним правом на участь в управлінні державними справами наділено виключно громадян України. А публічні консультації є однією із форм реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами.

Зазначений законопроект не містить самого визначення терміну «публічні консультації» та має ряд інших дискусійних положень, основні з них:

1. Щодо суб'єкта владних повноважень:

– доцільно уточнити та уніфікувати сам термін, адже існує кілька визначень терміну у законодавстві: 1) «орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» (Закон України «Про інформацію», Кодекс адміністративного судочинства України); 2) у деяких актах визначення не містить у переліку «посадових та службових осіб» (Закон України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про інформацію»),

– варто переглянути перелік суб'єктів владних повноважень, наприклад, він містить позицію «Секретаріат Кабінету Міністрів України», при цьому відсутній «Кабінет Міністрів України».

2. Щодо особливостей проведення публічних консультацій:

– не враховано право органів місцевого самоврядування на консультації через асоціації органів місцевого самоврядування (Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»);

– відсутні посилання на відповідні положення проведення публічних консультацій, визначених актами Президента України, Регламентом Верховної Ради України,

– частина друга статті 2 проєкту визначає, що «положення цього Закону не поширюються на підготовку проєктів актів у частині положень, що містять інформацію з обмеженим доступом». З огляду на це варто більш чітко визначити саме в тексті цього закону поняття «інформація з обмеженим доступом» [11, ст. 2];

– стаття 9 проекту визначає особливості адресних консультацій, проте не визначено механізм формування переліку зацікавлених осіб, захист персональної інформації, адже саме суб'єкт владних повноважень визначає зацікавлені сторони [11, ст. 9];

– перелік форм проведення публічних консультацій у статті 7 проекту є вичерпним (електронні консультації, публічне обговорення, адресні консультації). Проте інші наявні форми консультацій проектом не враховані, так само як право на вибір оптимальної форми консультації органами місцевого самоврядування. З огляду на це таке положення звужує право на демократію участі [11, ст. 7];

– законопроектом не передбачено механізм, критерії, принципи врахування наданих зацікавленими особами пропозицій та зауважень;

– стаття 17 проекту передбачає наслідки порушення порядку проведення публічних консультацій, як то: відкладення розгляду проектів актів, щодо яких не проведено публічних консультацій, та скасування чи внесення змін до такого акта на підставі «порушення вимог щодо проведення публічних консультацій» [11, ст. 17]. Такі норми можуть стати загрозою законодавчого та нормотворчого процесів.

3. Положення щодо зацікавлених осіб:

– стаття 5 проекту визначає права зацікавлених сторін під час проведення публічних консультацій, можуть з об'єктивних підстав бути невиконаними [11, ст. 5],

– проте проект не передбачає ідентифікації особи зацікавленої особи під час надання пропозицій, з огляду на це доцільно встановити заповідник маніпуляцій під час процесу подання пропозицій;

– пункт третій частини другої статті 6 проекту містить зобов'язання указувати у консультативному документі «відомості про зацікавлених сторін та можливий вплив на них у разі прийняття відповідного рішення» [11, ст. 6]. Проте особа набуває такого статусу лише після подання відповідної заяви. Отже, це некоректна норма;

– частина третя статті 12 проекту передбачає ведення інформаційної бази зацікавлених сторін, «для взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства» [11, ст. 12]. Отже, ведення такого діалогу органами місцевого самоврядування проектом не передбачено;

4. Щодо впровадження єдиної онлайн-платформи публічних консультацій:

– електронні консультації є обов'язковою формою проведення публічних консультацій, відповідно до статті 8 проекту, проте Е-доступність не охоплює 100% громадян, отже, вбачається порушення принципу доступності електронних публічних консультацій;

– онлайн-платформа для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства, передбачена у статті 12 проекту, наразі не створена в Україні. Проведення електронних консультацій суб'єктами владних повноважень через таку онлайн-платформу для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства вбачається технологічно не реалістичним [11, ст. 12];

– онлайн-платформа для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства передбачається єдиною для всіх суб'єктів владних повноважень, у тому числі для органів місцевого самоврядування. Також є дискусійним положення частини другої цієї статті, де визначено держателем онлайн-платформи для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства не відповідний орган місцевого самоврядування, а «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах електронного урядування та електронної демократії» [11, ст. 12];

– проект упровадження онлайн-платформи є ресурсозатратним і потребує оцінки вартості та обґрунтування, що відсутнє у супровідних документах до проекту.

У разі прийняття цього закону важливим є уніфікація всього законодавства, що регламентує питання публічних консультацій.

Висновки і пропозиції. Публічні консультації є важливим інструментом ефективної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами через залучення до прийняття рішень органами влади. Законопроект «Про публічні консультації» є актуальним, проте має значні недоліки та потребує доопрацювання. Окрім того, доцільно впровадити моніторинг ефективності публічних консультацій, обумовити предмет обов'язкових консультацій та запровадити дискрецію щодо предмету проведення публічних консультацій з визначеного кола питань, зокрема для органів місцевого самоврядування. Доцільно впровадити санкції за порушення порядку публічних консультацій, при цьому скасувати залежність набуття чинності правового акта від визнання консультацій такими, що неналежащо проведені. Важливо уточнити імперативність (або варіативність) врахування наданих пропозицій під час консультацій. Також є актуальним

встановлення запобіжників маніпуляцій громадською думкою (наприклад, через ідентифікацію зацікавлених осіб, впровадження механізму контролю тощо), уточнити механізм набуття статусу «зацікавленої особи». Потребують визначення джерела фінансування, врахування наявності «цифрового бар'єру» Е-консультацій, збереження практики проведення консультацій

через громадські ради (та інші допоміжні органи) при органах влади, які вже існують та працюють в Україні. Також доцільно передбачити особливості проведення публічних консультацій у разі підготовки правових актів у терміновому чи особливому порядку (наприклад, Регламент Верховної Ради України дозволяє приймати рішення за процедурою Ad hoc).

Список літератури:

1. Висновок щодо проекту Закону України «Про публічні консультації»: на основі неофіційного перекладу англійською мовою проекту закону, зробленого на замовлення Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (Варшава, 1 вересня 2016 року). 33 с. URL: <https://www.osce.org/uk/odihr/313121?download=true> (дата звернення: 10.02.2019).
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 140.
3. Кравчук В.М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2015 р. № 2. С. 15–19.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 2200А(XXI) від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
5. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 1176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80>.
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11. 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
7. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04#Text>.
8. Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи. Наказ Державна митна служба України від 10.09.2004 № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1229-04#Text>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24.
10. Про публічні консультації : Проект Закону України реєстр. № 7453 від 27.12.2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.
11. Про публічні консультації : Проект Закону України реєстр. № 4254 від 23.10.2020 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235.
12. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
13. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>.
14. Pelivanova N. (2019). The legal regulation of public consultations: international experience and tasks for Ukraine. *Strategic Priorities*, 49(1), 73–79. URL: <https://niss-priority.com/index.php/journal/article/view/240>. P. 73–79.

Boyko O.P. LEGAL REGULATION OF PUBLIC CONSULTATIONS IN UKRAINE

The article analyzes public consultations as an important tool for the effective implementation of the constitutional right of citizens to participate in the management of public affairs through the involvement of public authorities in decision-making. Public consultations are important for transparency, soundness and effectiveness of management decisions. The author notes that the urgency of the legal regulation of public consultations is due to the need to actually unify their legal support and develop effective mechanisms, increase the effectiveness of communication government-citizens. In Ukraine, the range of legislative regulation of the interaction between public authorities and civil society is quite wide. Article 38 of the Constitution of Ukraine stipulates that citizens have the right to participate in the management of state affairs, in all-Ukrainian and local referendums, to freely elect and be elected to state authorities and local self-government

bodies. According to Article 69 of the Basic Law, the people's will is exercised through elections, referendums and other forms of direct democracy. The issue of consultations and interaction with the public is regulated by numerous laws of Ukraine and by-laws. The term «public consultations» is not enshrined in Ukrainian law. An attempt to unify the legislation on public consultations was the draft law «On Public Consultations» (№ 7453 dated 27.12.2017). The issue of improving participatory democracy was also raised in the draft law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Forms of Direct Participation of Citizens in Resolving Issues of Local Importance and Statutory Rulemaking» (№ 10158 of March 15, 2019). Draft Law of Ukraine On Public Consultations (№ 4254 of 23.10.2020) was developed in order to determine the basic principles of public consultations for the formation and implementation of public policy, addressing issues of local importance. This bill is relevant, but has significant shortcomings and needs to be finalized.

Key words: public consultations, public discussions, forms of direct democracy, decentralization, general meetings, local initiatives, public hearings.

Бондар В.Т.

Національна академія державного управління при Президентові України

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ГАЛУЗІ ОСВІТИ З РОЗВИТКУ МОВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Статтю присвячено розгляду досвіду Республіки Польща у застосуванні механізмів державного управління в ході реалізації етнонаціональної політики. Метою є ознайомлення з міжнародною практикою у цій сфері фахівців вітчизняного профільного середовища. Для розкриття теми дослідження застосовано системний підхід. Встановлено, що завдяки прийняттю у 2005 році Польщею закону «Про національні та етнічні меншини, а також про регіональну мову» було унормовано критерії визначення меншостей, зафіксовано їх офіційний перелік. Це уможливило створення інституціалізованого етнічного середовища, побудови структурованої системи органів державного управління. Наголошено, що виокремлення єдиного центрального органу виконавчої влади як координатора заінтересованих інституцій дозволило налагодити взаємодію з національними меншинами на усіх рівнях прийняття управлінських рішень. З'ясовано про використання владою диференційованого підходу в частині забезпечення права національних меншин на вивчення рідної мови та навчання нею. Окреслено коло національних меншин Польщі, які утворюють переважну більшість етнічного простору або стабільно розвиваються за чисельністю і кількістю осіб, що вживають рідну мову вдома, відносно яких впроваджено цільові програми розвитку освіти. Показано, що комплексне забезпечення освітніх потреб, крім механізму взаємодії влади з організаціями від національних меншин, передбачає бюджетне фінансування у вигляді субвенцій та витрат на придбання підручників. Оцінено середньостатистичні показники витрат на освіту на одного учня від національних меншин, відносно яких діє стратегія розвитку освіти. На прикладі національних меншин, не охоплених такою програмою, додатково представлені порівняльні характеристики. Розкрито особливості дії механізмів державного управління стосовно розвитку мови української національної меншини, проаналізовано соціальні індекси її розвитку, продемонстровано динаміку змін.

Ключові слова: системний підхід, соціальні індикатори, механізми державного управління, мова національних меншин, розвиток освіти.

Постановка проблеми. Врегулювання освітнього процесу в частині навчання мовами національних меншин та вивчення цих мов прийняттям Закону України «Про освіту» (2017 р.) спричинило не лише неоднозначність теми обговорень у масмедійного просторі, а й критику офіційною владою країн історичної батьківщини окремих національних меншин. Неодноразові заяви представників Угорської Республіки стосувалися начебто утисків угорської меншини Закарпаття, порушення права на вивчення рідної мови етнічними угорцями учнями шкіл і дошкільних закладів. Реакцією на адміністративну реформу Болградського району Одеської області, центру компактного проживання болгарської національної меншини, стало прийняття вищим законодавчим органом Болгарії декларації про недоцільність такого територіального поділу оскільки, як ймовірний наслідок, буде порушена цілісна система навчання болгарської

мови. Тому забезпечення реалізації національними меншинами України права на розвиток мови в системі освіти не втрачатиме своєї актуальності, залишатиметься важливим питанням щодо вдосконалення механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Мовне питання у частині забезпечення та реалізації права національних меншин в Україні переважна більшість учених розглядають у контексті загальнодержавної політики, що знаходило відображення у роботах О.М. Бикова, В.М. Брицина, І.М. Варзара, В.Б. Євтуха, О.В. Каргунова, І.О. Кресіної, І.Ф. Кураса, О.М. Куця, І.В. Лопушинського, О.М. Майбороди, П.І. Надолішнього, М.І. Пірен, О.О. Рафальського, Ю.І. Римаренка, В.П. Трошинського, М.О. Шульги й інших. Окремі аспекти вдосконалення ефективності механізмів державного управління знаходилися у фокусі уваги В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука,

В.Д. Бакуменка, В.Б. Дзюндзюк, В.М. Князева, О.Б. Коротича, О.А. Машкова, Н.М. Мельтюхової, Н.М. Миронової, Н.С. Миронової, Н.Р. Нижник, В.В. Нікітіна, О.Ю. Оболенського, Г.С. Одінцової, Ю.П. Сурміна та інших. Проте більш детальному вивченню наявного досвіду застосування державними органами механізмів забезпечення реалізації права національних меншин на вивчення рідної мови в зарубіжних країнах відводилася недостатня увага. Цей факт і зумовив актуальність даної роботи.

Мета статті – розглянути досвід Республіки Польща у забезпеченні органами влади права національних меншин на вивчення етнічної мови у сфері освіти через дію механізмів державного управління.

Як завдання пропонується вивчити регулювання освітньою сферою через дослідження кількісних показників фінансування потреб на навчання учнів від національних меншин – субвенцій та придбання підручників. За допомогою статистичних методів розрахувати розмір субвенції на одного учня від національних меншин, які за чисельністю переважають в етнічному просторі – білоруської, німецької, української. Дослідити динаміку зміни розміру субвенцій на потребу учнів української національної меншини протягом десяти академічних років, оскільки ця меншина стабільно розвивається тому становить певний науковий інтерес. Розкрити особливості програмного документу «Стратегія розвитку освіти української національної меншини в Польщі».

Виклад основного матеріалу. У вивченні предмету дослідження пропонується спиратися на один із принципів побудови механізмів державного управління, а саме: «системність урахування інтересів і особливостей усіх учасників відносин; історичність та ситуативність; створення умов для розвитку людини, реалізації її творчої активності» [1, с. 375]. Сутність системного підходу, феномену, що базується на принципі системності, визначається як «напрямок методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об'єктів як систем» [2, с. 6]. Розробником базових положень системного підходу О. Богдановим наголошувалося на вивченні динаміки поведінки окремих структур, приділяючи увагу розвитку усієї організації. Освітня галузь у частині забезпечення права національних меншин на отримання сервісних послуг держави є складовою частиною загальної державної системи регулювання етнонаціональної

сфери. Звідси – дослідження соціальних індексів, наприклад, статистичної поведінки кількісних показників бюджетних витрат на навчання учнів від національних меншин, їх динаміки, дозволить отримати певною мірою уявлення про забезпечення державою права на розвиток мови національних меншин.

Етнічний простір Польщі, відповідно до закону «Про національні та етнічні меншини, а також про регіональну мову» (2005 р.), формується дев'ятьма національними меншинами (*білоруська, чеська, литовська, німецька, вірменська, російська, словацька, українська, єврейська*), чотирма етнічними меншинами (*караїмська, лемківська, ромська, татарська*), а також середовищем, що використовує регіональну мову – корінного народу кашубів. Згідно з положеннями, з-поміж ЦОВВ, функцію координування діяльності дотичних етнонаціональній сфері різнопрофільних інституцій покладено на *Міністерство у справах релігійних конфесій, національних та етнічних меншин*. Міністерство здійснює зведення даних і підготовку «Звіту про стан національних та етнічних меншин, а також регіональну мову в Республіці Польща» на розгляд вищого національного органу влади¹ [3, с. 218–219]. Звіти, які охоплюють дані відносно розвитку етнічних компонентів усієї системи, готуються на регулярній основі що два роки починаючи з 2007 р.

Вивчення звітів Міністерства² показало, що з усіх національних меншин, по окремих – *литовській, німецькій, українській і білоруській* (див. таб. 1) – державне адміністрування здійснюється в рамках цільової стратегії розвитку освіти національної меншини³. У Таблиці 1 містяться дані щодо чисельності і динаміки змін протягом періоду між переписами населення⁴.

Загалом, чисельний склад національних меншин Польщі налічує за даними перепису: 2002 р. – 253,273 тис. осіб або 0,70% від усього населення; 2011 р. – 286,192 тис. і 0,75% відповідно. Уявлення про частку національних меншин зі стратегією розвитку освіти, її зміни за результатами двох переписів, дає рис. 1. У 2002 р. їх загальна частка складала 87,2%, 2011 р. – 82,6%, тобто переважна більшість. Коливання всередині окресленого

¹ Крім зазначених повноважень, Міністерство також звітує Комітету експертів Ради Європи у рамках виконання Польщею положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.





² Усього таких звітів – шість, від 2007 р. по 2017 р.

³ Крім зазначених національних меншин, 2006 року було затверджено «Стратегію охорони і розвитку кашубської мови та культури». У цьому дослідженні – вона не розглядається, оскільки стосується забезпечення права на розвиток мови корінного народу.

⁴ У чисельнику – за даними Перепису населення Польщі 2002 р.; знаменнику – 2011 р. відповідно.

Таблиця 1

Перелік національних меншин Польщі, відносно яких діє стратегія розвитку освіти

Національна меншина	Рік прийняття	Осіб, тис.	Динаміка	Вживає мову вдома, к-ть. осіб, тис.	Динаміка
	2002	5,639	+	5,696	-
		7,376		5,303	
	2007	147,094	-	196,841	-
		144,236		96,461	
	2011	27,172	+	21,055	+
		38,795		24,539	
	2016	47,640	-	40,226	-
		43,878		26,448	

Джерело: складено автором

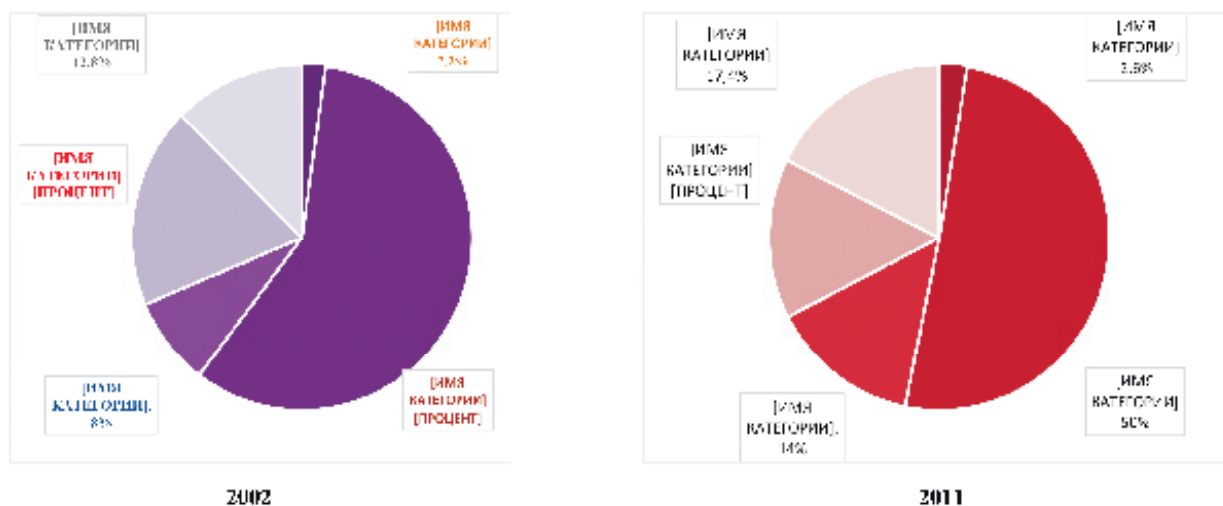


Рис. 1. Частка національних меншин Польщі у загальному етнічному просторі, відносно яких діє стратегія розвитку освіти

Джерело: складено автором




кола національних меншин стосуються зменшення чисельності німецької на 8% і білоруської на 4% проти зростання на 6% числа громадян Польщі української етнічності. Таким чином, не буде помилковим припустити, що дослідження кількісних показників витрат на розвиток освіти національних меншин, що становлять переважну частину етнічного простору Польщі, надасть картину значною мірою про застосування владою відповідних механізмів державного управління.

Ураховуючи, що показники по литовській меншині є порівняно незначними, пропонується

зосередитися на дослідженні розвитку німецької, української і білоруської національних меншин, які разом акумулюють 85% (2002 р.) і 79% (2011 р.). У таблиці 2 представлено вибірку даних звітів Міністерства (показники кожного звіту позначено різним кольором) за: кількістю учнів у академічному році; розміром субвенцій (тис. злотих) на календарний рік та їх частки (у%) до загальних витрат по усіх національних меншинах.

Як свідчать статистичні дані (виняток становить лише період 2007 – 2008 рр. через від-

Субвенції на розвиток освіти німецької, білоруської, української національних меншин Польщі

				
Академічний рік		2005 – 2006		
Кількість учнів		35456	2740	3535
2006	тис.	53 239,359	9 985,497	6 130,815
	%	55,6	10,4	6,4
Академічний рік		2008 – 2009		
Кількість учнів		33254	2354	3321
2007, 2008	тис.	x	x	x
	%	x	x	x
2009	тис.	82 085,686	12 054,875	9 890,159
	%	48,2	7,1	5,8
Академічний рік		2009 – 2010		
Кількість учнів		37679	2402	3342
2010	тис.	91 437,045	12 764,210	9 984,341
	%	46,3	6,5	5,1
Академічний рік		2010 – 2011		
Кількість учнів		36555	2499	3048
2011	тис.	105 437,036	14 116,389	10 050,731
	%	50,3	6,7	4,8
Академічний рік		2012 – 2013		
Кількість учнів		38783	2757	3148
2012	тис.	120 911,000	15 439,000	11 274,000
	%	44,7	5,7	4,1
2013	тис.	121 373,978	15 551,858	12 209,105
	%	43,2	5,5	4,3
Академічний рік		2014 – 2015		
Кількість учнів		45543	2934	3010
2014	тис.	125 082,353	16 753,733	12 197,480
	%	42,2	5,6	4,1
2015	тис.	145 285,407	16 561,802	11 925,229
	%	44,6	5,1	3,7
Академічний рік		2015 – 2016		
Кількість учнів		51198	3136	3072
Академічний рік		2016 – 2017		
Кількість учнів		52914	3108	2862
2016	тис.	161 779,609	18 871,322	11 788,837
	%	45,3	5,3	3,3

Джерело: складено автором

сутність даних у відповідному звіті), витрати на освітні потреби мають безперервний характер і стабільне фінансування.

Натомість індикатори по національних меншинах, відносно яких програмні документи не застосовуються, переважно більшістю у звітах або відсутні або мають низькі показники. Для прикладу, протягом усього періоду звітування Міністерства субвенції на освітні потреби не виділялися на адресу учнів від чеської меншини (за даними

2002 р. налічує 386 осіб або 0,15%, 2011 р. – 2831 осіб і 1,0% відповідно). По російській національній меншині – лише у 2016–2017 академічному році [4, с. 21, 40] виділено субвенцій⁵ у розмірі 578, 199 тис. злотих на навчання 68 учнів, що становить 8,500 тис. на одного учня або 0,16% від загального обсягу. Динаміка розвитку російської національної меншини у період між переписами населення є зростаючою – на

⁵ Фінансування на придбання підручників не виділялося.

1,8% (2002 р. – 3 244 особи або 1,3%; 2011 р. – 8796 і 3,1% відповідно). Тобто, збільшення кількості учнів стало підставою для фінансування їх потреб на освіту починаючи з 2016 р. Співставляючи питому вагу на фінансування витрат у 0,16% з позитивною динамікою по чисельності (1,8%) можна стверджувати, що бюджетні витрати на субвенцію і динаміка розвитку національної меншини є співмірними.

Оцінюючи дані Таблиці 2, середня арифметична розміру субвенції на одного учня досліджуваних національних меншин протягом періоду 2005 – 2017 академічних років становить відповідно по: німецькій – **3,037**; українській – **4,413**; білоруській – **3,767** тис. злотих. Витрати на підручники, на основі підрахунків даних звітів, середня арифметична у тому самому періоді складає на одного учня від національної меншини: німецької – **0**; української – **64**; білоруської – **14** злотих. Вочевидь, що за двома статтями витрат найбільші бюджетні витрати направлені на розвиток освіти української національної меншини. Для визначення характеру змін на Діаграмі 2 представлено середньоарифметичні показники субвенції з розрахунку на одного учня від української національної меншини, відповідно по академічних роках, вектор динаміки.

Зупинимося на окремих положеннях Стратегії розвитку освіти української національної меншини в Польщі [5, с. 31–32]. Документ окреслює сферу компетенції керівників органів місцевого самоврядування, шкіл й інших закладів освіти у

питаннях взаємодії з організаціями української національної меншини. Моніторинг за дотриманням вимог Стратегії покладено на зазначені вище інституції, які, за результатами виконання окремих положень, звітують профільному підрозділу Міністерства разом із планом заходів на наступний бюджетний рік.

Підсумовуючи, на прикладі досліджуваних національних меншин доходимо ствердження, що органами державного управління Польщі проводиться планована робота з розвитку етнічного середовища у тому числі його освітньої складової частини. Державою налагоджено системний моніторинг й аналіз даних, які дають основу для розрахунку відповідних витрат на розвиток освітніх потреб. Це припущення також підтверджується прикладом національної меншини (російської), відносно якої не застосовується відповідна стратегія – міноритарного етнічного компонента що поступово розвивається. Таким чином, проведена в Польщі структуризація етнонаціональної сфери має позитивний вплив на галузь освіти. У сукупності це дозволяє відслідковувати тенденції розвитку етнічного середовища, вчасно реагувати на потреби його окремих компонентів у частині забезпечення права на розвиток мов національних меншин.

Стосовно української національної меншини, яка позиціонується у етнічному середовищі Польщі як компонент середнього сегменту з тенденцією подальшого зростання, застосовується відповідна стратегія розвитку освіти. Це

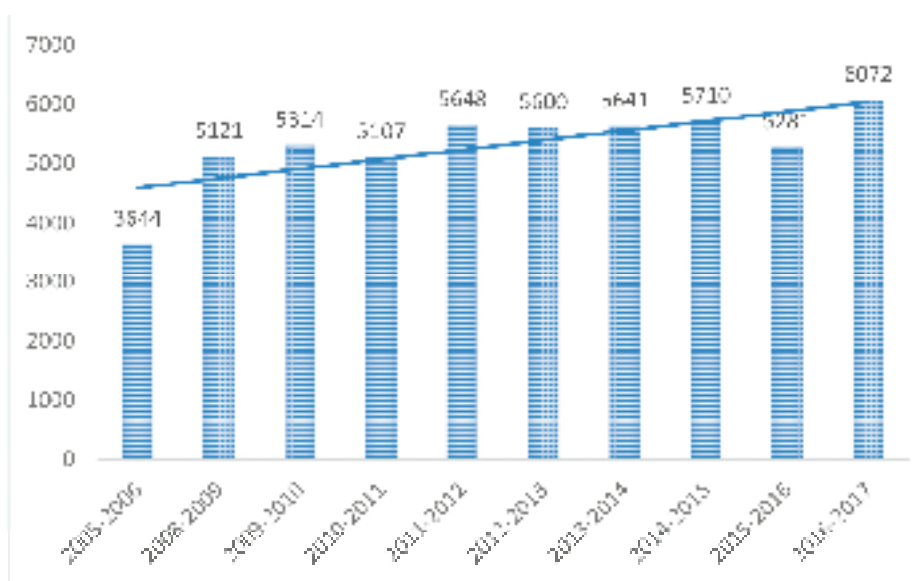


Рисунок 2. Розмір субвенції на одного учня за академічними роками (злоті)

Джерело: складено автором

відображається у високих і стабільних показниках бюджетних витрат на її потреби. І навпаки, можна припустити, що системна робота спільно органів державної влади і публічних інституцій з меншиною позитивно впливає на створення необхідних умов для її сталого розвитку.

Висновки. Виходячи з важливості державного регулювання розвитку мов національних меншин, можна узагальнити результати дослідження. 1. Із метою інституалізації етнічного середовища України доцільно на законодавчому рівні прийняти єдині критерії з визначення етнічних компонентів, їх офіційний перелік. 2. Створення єдиної системи державного управління у сфері етнонаціональної політики шляхом вдосконалення чинної нормативно-правової бази з виокремленням єдиного центрального органу виконавчої влади та наданням йому відповідних повноважень

підвищить ефективність координування державною діяльністю вітчизняних заінтересованих інституцій із формування етнічного середовища. 3. Визначення національних меншин України, які є найбільш чутливими в питанні розвитку етнічної мови дозволить створити сприятливі умови для цілеспрямованого впливу державою на окремі його компоненти. 4. Для налагодження конструктивного діалогу Міністерству освіти і науки України слід розглянути можливість розроблення відповідного документу у формі програми або стратегії розвитку освіти окремої національної меншини, яка найбільш зацікавлена та потребує застосування індивідуальних механізмів щодо розвитку мови.

Перспективним напрямом подальших досліджень є підготовка методичних рекомендацій для ознайомлення державних інституцій України.

Список літератури:

1. Одінцева Г.С., Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Миронова Н.М., Коротич О.Б. Механізми державного управління. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін., 2011. 676 с.
2. Бакуменко В.Д., Кравченко С.О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посіб. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
3. Бондар В.Т. Механізми реалізації суб'єктами публічного управління етнонаціональної політики в Республіці Польща : досвід для України. *Експерт : парадигми юридичних наук і державного управління*. № 5 (11), 2020. С. 214–224.
4. VI Raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, 2017. URL: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/ustawo-mniejszosciac/raporty-ustawowe/11108,VI-Raport-dotyczacy-sytuacji-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-oraz-jezyka-reg.html?search=60601276715503>.
5. Strategia rozwoju oświaty mniejszości ukraińskiej w Polsce. Warszawa, 2011. URL: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/oswiata/strategie-rozwoju-oswi/ukrainska/6665,Strategia-rozwoju-oswiaty-mniejszosci-ukrainskiej-w-Polsce.html>.

Bondar V.T. SOME ASPECTS OF EDUCATION FOR THE DEVELOPMENT OF LANGUAGES OF NATIONAL MINORITIES IN THE REPUBLIC OF POLAND: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article is devoted to the experience of the Republic of Poland in the application of public administration mechanisms in the implementation of ethno-national policy. In order to familiarize with the international practice in this area of an interested specialists of the Ukrainian profile area. The systematic approach is applied to discover the topic. It has been established that due to the adoption by Poland in 2005 of the law "On National and Ethnic Minorities, as well as on the Regional Language", the criteria of defining minorities have been standardized and their official list has been recorded. This made it possible to create an institutional ethnic environment, to build a structural system of public administration. It was emphasized the nomination of a central executive body as the coordinator of institutions involved, has assured to set an interaction with national minorities on every level of administrative decision making. It was found out about the application of a differentiated approach by the authorities in terms of ensuring the rights of ethnic people to study their native language. There identified the national minorities of Poland by population and number of persons which use their native language at home, which form the majority of ethnic area and develop fast, have been targeted under programs of development of their education. It suggested, that comprehensive provisions of educational needs, alongside with the mechanism of interaction of public authorities with national minorities, as well are ensured by budget financing in the form of subventions and expenses for the purchase of textbooks.

The average cost of education per pupil from national minorities was estimated, with the regard to those the strategy of development of education is implemented. On the example of national minorities which are not targeted by such a program, comparative characteristics are additionally presented. The peculiarities of the public administration mechanisms regarding the development of the language of the Ukrainian national minority are identified, social indices and its development are analyzed, dynamic of changes is demonstrated.

Key words: *systematic approach, social indices, mechanisms of public administration, language of national minorities, development of education.*

Денисюк Ж.З.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПРОПАГАНДА ТА КОНТРПРОПАГАНДА В КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЙ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У роботі з'ясовано роль пропаганди та контрпропаганди у веденні інформаційної війни. Досліджено основні принципи формування інформаційної політики в Україні в умовах інформаційної війни, визначено характерні риси та проблеми інформаційної політики та її протидії інформаційній агресії. Результати дослідження доводять, що з початку збройної агресії Росії проти України та розгорнутої гібридної інформаційної війни інформаційна політика держави змінила свої вектори та пріоритети. Підтвердженням тому стало прийняття ряду законодавчих документів, у яких визначено зовнішнього ворога агресора та окреслено напрями захисту національних інтересів. Проаналізовано, що одним з головних завдань в інформаційному протистоянні є формування відповідної державної контрпропаганди та інформаційної безпеки. Зазначено, що в умовах інформаційної війни необхідно виробити системний підхід для адекватного реагування владних структур держави на виклики, пов'язані з інформаційним протистоянням. З метою мінімізації поширення маніпулятивних пропагандистських впливів у національному інформаційному просторі необхідним питанням постає формування практичних механізмів реалізації інформаційної політики країни через побудову системи стратегічних комунікацій, а також налагодження комунікації з громадянським суспільством та підвищення загального рівня медіа-грамотності суспільства. Державна інформаційна політика спрямована на формування стратегічного курсу держави в інформаційній сфері та управління цією сферою на рівні правового регулювання з метою надання громадянам належного доступу до інформації, посилення можливостей і забезпечення засобів її ефективного використання, зміцнення безпеки, сприяння захисту інформаційних ресурсів, міжнародному співробітництву в даній сфері, входження України у світовий інформаційний простір на рівноправній основі.

Ключові слова: контрпропаганда, пропаганда, інформаційна війна, інформаційна політика, маніпулювання, інформаційна безпека, національні інтереси, інтернет-мережа, інформаційний простір.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна переходить від індустріального суспільства до інформаційного, впроваджуючи цифрові стандарти розвитку. На сучасному етапі інформаційна політика України здійснюється в умовах, коли концепція інформаційного суверенітету перебуває на стадії формування. Водночас інформаційна галузь належить до стратегічних інтересів будь-якої країни й потребує особливої уваги, тому на сьогодні дослідження теми державної інформаційної політики як важеля впливу на відбиття загроз безпеки в інформаційному полі країни є актуальним. Інформаційна політика встановлює умови, за яких реалізуються всі управлінські рішення і політична діяльність. Інформаційна політика держави забезпечує розумну концептуальну основу для вивчення безлічі проблем на загальнодержавному та регіональному рівнях. У числі пріоритетних завдань державної інформаційної політики має бути створення сприятливих умов для формування, розвитку, модернізації і використання

національних інформаційних ресурсів, інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та технологій. Загрози гібридних війн вимагають особливих зусиль з боку державних інституцій з метою активізації міжнародної співпраці у сфері безпеки. У сучасному соціумі базовим елементом гібридної війни є дії латентних сил, які виникають безпосередньо з ініціативи та фінансової підтримки представників різних держав. Динаміка міжнародних відносин засвідчує той факт, що сьогодні важливо переходити до комплексної системи безпеки, що в змозі мінімізувати інформаційний тероризм, кібервійни та кіберзлочинність. Вагомою складовою частиною в такій системі є інформаційна політика держави, що спрямована на ці питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи дослідження пропаганди та контрпропаганди окреслюються працями вчених, які вивчали це питання більш широко, в контексті інформаційних гібридних війн, маніпулятивних

технологій, формування інформаційної політики у цьому контексті. Сюди варто віднести роботи таких вчених, як В. Зеленін, Н. Кононенко, О. Мильченко, Л. Нагорна, Б. Парахноський, Г. Почепцов, О. Розумний, О. Стяжкіна, Г. Яворська.

Окрім напрацювань західних дослідників (М. Бонд, С. Вільямсон, Ф. Гоффман, М. Галетті, Р. Джонсон, Дж. Кеннет, М. Кофман, Д. Ласіка, Т. МакКалло, М. Роянські, О. Фридман), до наукового дискурсу інформаційної війни, з огляду на реальну загрозу суспільству, активно долучилася низка вітчизняних дослідників: Т. Андрієвський, А. Близнюк, С. Бондаренко, І. Ветринський, М. Гетьманчук, В. Горбулін, О. Дарморіз, Н. Дев'ятко, А. Ділай, Д. Дубов, М. Єнін, Ю. Канарський, Н. Карпчук, О. Комарчук, Л. Компанцева, О. Курбан, В. Курило, О. Литвиненко, В. Ліпкан, Є. Магда, А. Мельниченко, С. Савченко, Л. Смола, В. Петрик та ін. Значна увага у їх працях приділяється питанню інформаційних впливів, аналізу методів та психологічних прийомів російської пропаганди в українському інформаційному просторі.

Вагому роль у вивченні окресленої проблематики мають також фундаментальні праці з вивчення інформаційно-комунікативних мереж, засобів зв'язку, технологічної складової, загалом комунікативного простору як «м'якої сили»: П. Бурдье, Дж. Грюніг, Р. Еман, Дж. Кінн, П. Лазарсфельд, Дж. Лалл, Р. Мертон, Дж. Най, М. Прайс, Е. Тоффлер, Дж. Футс, Р. Харріс.

Постановка завдання. Метою роботи є з'ясування ролі і сутності пропаганди та контрпропаганди як дієвих інструментів інформаційної війни в контексті державної інформаційної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інформація та інформаційні технології породили явища, що беруться на озброєння як інструменти впливів та досягнення коротко- та довгострокових цілей різними суб'єктами цих впливів (державна, корпорації, інші організації тощо). Інформаційні впливи на доволі широкі аудиторії пов'язуються, найперше, з масовим суспільством та масовою свідомістю, психологічним та нейролінгвістичним програмуванням та низкою інших аспектів. Глобальним феноменом інформаційного суспільства стали інформаційні війни як вид сучасного протистояння у різних сферах, де головну роль відіграє трансляція інформаційних конструктів, меседжів, наративів, що споживаються суспільствами. У контексті розгортання та перебігу інформаційних війн одними з дієвих

поширених інструментів є контрпропаганда, яка тісно пов'язана і застосовується у відповідь на пропагандивну діяльність. Аналітики і теоретики вважають контрпропаганду продовженням пропаганди, але з протилежним значенням. Відтак теоретичне дослідження контрпропаганди варто почати з вивчення поняття пропаганди.

Пропаганда в своїй основі здійснюється за допомогою діяльності масової комунікації, за формою має вигляд переконливого впливу, проте, по суті, актуалізується в основному за допомогою застосування психологічного методу навіювання, що зводиться до безпосереднього прищеплення тих чи інших психічних станів від однієї особи – іншій, що відбувається без участі волі сприймаючої особи і нерідко навіть без ясного усвідомлення.

Масова інформація є засобом актуалізації як пропаганди, так і навіювання, однак для пропаганди інформація є способом передачі смислів, в той час як для навіювання – це спосіб впливу на сприйняття цих смислів. Пропаганда орієнтована на зміну і формування соціальних процесів в цілому, в той час як навіювання є індивідуальним психічним процесом.

На наш погляд, під пропагандою доцільно розуміти політично мотивований інформаційно-психологічний вплив на емоційно-вольову сферу масової свідомості, за допомогою якого впроваджуються політичні ідеї, погляди, установки і формується політична поведінка. Основною психологічною метою пропаганди є вплив на систему ідейних, громадських і політичних установок людей, яку можна змінити шляхом формування нових установок або через посилення (ослаблення) вже існуючих.

Основні елементи процесу пропаганди: її суб'єкт (соціальна група, інтереси якої виражає пропаганда), зміст, форми і методи, засоби чи канали пропаганди (радіо, телебачення, друковані, система лекційної пропаганди і т.д.), об'єкт (аудиторія чи соціальні спільноти, яким адресована пропаганда). Вирішальним для розуміння процесу пропаганди є соціальні інтереси її суб'єкта, їхнє співвідношення з інтересами суспільства в цілому та окремих груп, до яких вона звернена. Це визначає її зміст і впливає на вибір форм, методів і засобів пропаганди [6, с. 72].

Пропаганда виступає як поширення знань, які формують фундаментальні основи світоглядних установок, прийнятних з точки зору діючих політичних суб'єктів. Особливістю пропаганди є те, що результати її впливу повинні проявитися через

якийсь проміжок часу, і пропагандистська інформація завжди подається через призму інтересів певних соціальних груп, тобто через ідеологічну призму [2, с. 140].

Контрпропаганда – це інформаційний вплив, спрямований на зниження значення цінностей, пропагованих з позицій ідеологій, далеких від панівних. У кінцевому підсумку і пропаганда, і контрпропаганда спрямовані на формування у масовій аудиторії певного стилю мислення і подальшої поведінки.

Поняття «контрпропаганда» вживається в сучасному суспільно-політичному дискурсі не настільки активно, його замінило слово «маніпуляція», оскільки, варто визнати, контрпропаганда набуває в сучасному суспільстві прихованих форм. Також змістово контрпропаганда відповідає поняттю інформаційної політики держави, що окреслює цілеспрямовану діяльність, направлену у різні сфери буття суспільства. Останнім часом найбільшого розвитку у цьому аспекті набуло поняття стратегічних комунікацій як системної комунікації, орієнтованої на встановлення довгострокових взаємозв'язків між державами, урядовими і неурядовими організаціями, різними аудиторіями, які допомагають досягати відповідних цілей. Відповідно, сутнісний зміст контрпропаганди, як і пропаганди, включається до більш сучасного інструментарію розуміння системних зв'язків інформаційно-комунікативних процесів внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародних зв'язків, управлінської діяльності тощо [7, с. 73].

І пропаганда, і контрпропаганда – зброя інформаційно-психологічних війн, тобто протиборства сторін, «яке виникає через конфлікт інтересів і здійснюється шляхом навмисного впливу на свідомість супротивника (народу, колективу або окремої особи) для його когнітивного придушення і / або підпорядкування, а також за допомогою використання заходів інформаційно-психологічного захисту від такого впливу» [10, с. 329].

Сутність контрпропаганди – це активні дії, що розкривають облудність пропаганди опонентів, які поширюють негативно критичну інформацію. Головні принципи контрпропаганди – наступальність і послідовність. Завданням контрпропаганди є формування стійкої громадської думки і імунітету до пропаганди суб'єктів, що поширюють негативно критичну інформацію.

На думку А. Баровської, пропаганда – це систематична діяльність, що передбачає формування потрібного сприйняття аудиторією наданого їй повідомлення, маніпулювання процесом

роздумів, спрямовування поведінки аудиторії в напрямку, вигідному пропагандисту. Провідною задачею пропаганди є вплив на систему ідейних, суспільних та політичних установок людини. Вплив на цю систему може відбуватися шляхом формування нових установок, посилення або послаблення наявних. Інформація, як правило, подається у такий спосіб, щоб отримувач бажав переповісти її далі. Відмінність пропаганди від інших інформаційних процесів полягає в інтерпретаційному та емоційно забарвленому характері даних, що містить відповідне повідомлення. Задана інтерпретація позбавляє людину необхідності (та по суті й можливості) доходити власних висновків щодо наведених фактів [1, с. 60].

Теоретичний дискурс інформаційної війни відноситься до сукупності організаційних механізмів та операцій з управління та використання інформації, спрямованої на отримання оперативної переваги над ворогом. Одним із важливих аспектів появи гібридних інформаційних війн стає фактор глобалізації, який дає можливість використовувати у військових цілях різні форми боротьби одночасно, такі як: протистояння в кіберпросторі, економічні санкції, інформаційні війни, які було неможливо використовувати в минулі часи. Саме завдяки розвитку процесів глобалізації формуються зручні умови для ведення гібридних воєн, вони відповідають таким ознакам як: мультимодальні, при якій війна ведеться за допомогою безлічі важелів тиску, де використовується інформаційне, економічне, політичне, психологічне і т.д. вплив на супротивника. Також в якості інструментів застосовують дезінформацію, дезорієнтацію, використання інструментів економічної блокади, підірив авторитету владних структур.

На законодавчому рівні функціонування контрпропаганди за своєю сутністю включається в систему законодавчо-нормативного забезпечення і вирішення питань, пов'язаних з питанням інформаційної та кібербезпеки, інформаційної політики та інших, дотичних питань, направлених на упередження та протидію деструктивним впливам в інформаційному просторі та національній безпеці держави в цілому.

Інформаційна війна найтіснішим способом пов'язується як із пропагандою, так і контрпропагандою. Вони здійснюються шляхом інформаційно-психологічного впливу на свідомість громадян, метою якої є зміна світогляду, системи цінностей, моделі поведінки, розмивання культурних, моральних, духовних цінностей, нав'язування чужої культури, вкидання і фальсифікації інформації [12, с. 216].

Дослідники по-різному визначають інструментарій інформаційної війни. Гібридні атаки є системою інформаційно-пропагандистських та психологічних заходів, що проводяться із застосуванням засобів масової інформації, культури, мистецтва та інших засобів протягом тривалого часу. Також можна говорити про симбіоз «м'якої сили» і «жорсткої сили», де «м'яку силу» може використовувати будь-яка держава, оскільки вона включає в себе власну культуру, політичну ідеологію, і зовнішню політику [5, с. 55].

Найбільш ефективними інформаційної війни є пропаганда, дезінформація і кібератаки. Пропаганду можна назвати відносно безпечним методом спотворення інформаційного поля, але вкрай ефективним при роботі на перспективу. Завдяки систематичному трансляванню і нав'язуванню своїх меседжів, ідей та цінностей однією країною відбувається розмивання і втрата культурних шарів і традицій в інших країнах. Найбільш рейтингові та авторитетні новинні видавництва представляють для всього світу інформацію, пропущену через фільтри національного пріоритету. Дезінформація спрямована на більш короткострокові цілі. Основне завдання – шляхом поширення завідомо неправдивої інформації, ціллю якої є вплив на управлінські рішення і громадську думку та масову свідомість населення. Для цього активно використовуються засоби масової інформації, які, з одного боку, формують необхідне відношення громадськості, а з іншого – призводять до погіршення морально-психологічних настроїв населення, знижуючи тим самим його інформаційну стійкість та здатність опиратися деструктивним ідеям і настроям [13, с. 102].

Перевагою інформаційної війни є те, що вона не задіює будь-яких матеріальних засобів ураження і, що особливо важливо, ведеться анонімно, тому атакуюча сторона позбавляється права відобразити атаку прямими військовими методами, оскільки в цьому випадку займе позицію агресор. Інформаційна війна являє собою одну з надзвичайних загроз національній безпеці, що полягає в досягненні будь-якою державою надмірної переваги в інформаційній сфері. Такі переваги дозволяють впливати на поведінку громадян, політичну еліту, військових, дозволяє моделювати громадську думку. Неможливо однозначно визначити, чи ведеться інформаційний вплив в даний момент, так само неможливо виявити ведення інформаційних операцій. Із цього випливає, що такий вплив чітко майже не фіксується, а автори операцій залишаються невідомими. Ситуацію

з інформаційними війнами ускладнює відсутність будь-яких міжнародних юридичних і моральних норм ведення інформаційної війни [11].

Учасниками інформаційної війни можуть бути будь-які актори, починаючи від держав і державних спецслужб і закінчуючи будь-якими злочинними угрупованнями в тому числі і терористичними. Для ведення такої війни необхідні технічні засоби, низька вартість яких робить доступним інформаційні війни навіть звичайним громадянам залежно від їхніх намірів [9, с. 70].

Розглядаючи сутність інформаційної війни, необхідно вказати на те, що ця війна спрямована на громадян, усе суспільство, оскільки інформаційні технології проникають в повсякденне життя, примушуючи кожного бути сприйнятливим до нав'язуваних ідей, так щоб при цьому залишатися байдужим до інших. Небезпека інформаційних атак полягає в тому, що при їх вдалому виконанні відбувається підриг суспільства зсередини. Існує три мети інформаційної війни: контроль інформаційного простору для використання в своїх цілях; контроль за інформацією та інформаційними потоками для проведення інформаційних атак на супротивника; підвищення ефективності діяльності збройних сил за допомогою військових інформаційних функцій [4, с. 88].

Так, в умовах інформаційної війни однією з ефективних технологій є, наприклад, руйнування механізмів традиційної самоідентифікації (етнонаціональної, культурної, конфесійної тощо) шляхом розробки штучних варіантів ідентифікації, зокрема, «полікультурної ідентичності в інформаційному просторі». Найбільш універсальною технологією, яка активно використовується в процесах, пов'язаних із масовою комунікацією та впливає на колективну свідомість суспільства, є генерація та розповсюдження певних образів, оскільки сучасні суспільства мислять переважно в образних формах [2, с. 62].

Цьому можуть сприяти ряд технологій психологічного маніпулювання, знання сутності яких допоможе віднайти найбільш ефективні інструменти контрпропагандивних дій. Так само громадська думка може бути повністю або частково піддана впливу не тільки законних, прозорих методів, PR-інструментів, а й методів маніпулятивного контролю, «чорного» PR, фейкової або напів-офіційної інформації. Технології обробки людської свідомості, як правило, спираються на культурні основи, щоб ефективно впливати на поведінку людини. У контексті інформаційної війни, спричиненої розвитком інформаційно-кому-

нікаційних технологій, потенціал формування інформаційної політики держав та стратегічних комунікацій за допомогою контрпропаганди зріс через те, що багато країн надають важливого значення інформаційній безпеці та боротьбі з фейковою і недостовірною інформацією у власних інформаційних просторах [3, с. 34].

Мета негативної деструктивної пропаганди – розпалювання ворожнечі та конфліктів у суспільстві. Це роз'єднує соціум, завдяки чому він підпорядковується волі пропагандистів, які з легкістю можуть маніпулювати масами в своїх інтересах. Протистояння інформаційній війні та дезінформації у країнах ЄС здійснюється в межах побудови відповідної системи стратегічних комунікацій, що виступають найбільш дієвими інструментом для досягнення цілей захисту інформаційного простору та інформаційної безпеки. У листопаді 2016 р. Європейський парламент схвалив резолюцію під назвою «Стратегічні комунікації ЄС як протидія пропаганді третіх сторін» (EU strategic communication to counteract propaganda against it by third parties). У цьому документі серед загроз називаються, зокрема, російські ЗМІ: окремо згадуються телеканал RT, агентство Sputnik, а також фонд «Руський мир» і Росспівробітництво. У документі міститься заклик до розширення повноважень СтратКом-Сходу і перетворення його у повноцінний Департамент Європейської служби зовнішніх справ. З вересня 2017 р. у Фінляндії розпочав роботу Європейський центр протидії гібридним загрозам (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats).

В Україні відповідно до Указу Президента № 106/2021 від 19 березня 2021 р. створено Центр протидії дезінформації при Раді національної безпеки і оборони. Головною метою Центру є проти-

дія поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці та національним інтересам України в інформаційній сфері, забезпечення інформаційної безпеки України, ефективна протидія пропаганді, деструктивним дезінформаційним впливам та кампаніям, недопущення маніпулювання громадською думкою [15].

Висновки. Гібридна війна, що стала найбільшим комплексним викликом глобалізованих суспільств, включає в себе широкий спектр фінансово-економічних, військово-стратегічних, соціально-політичних, культурно-історичних складових частин у тому числі й інформаційну та кібервійну. Одним із ключових компонентів гібридної війни є вторгнення в інформаційно-комунікаційний простір певної країни з метою придушення опору та формування політичного стану, узгодженого з інтересами агресора. Для цього використовуються найрізноманітніші інструменти маніпулювання громадською думкою, найпоширенішим з яких є цілеспрямована пропаганда. Із метою вибудування стратегії протидії в інформаційній війні необхідно активно послуговуватися досвідом країн ЄС у протистоянні дезінформаційним потокам. Загальнодержавна стратегія інформаційної політики повинна передбачати використання багаторівневого і комплексного підходу, при цьому приділяючи увагу таким показниками, як розвиток інформаційної інфраструктури, індустрії переробки інформації, дотримання прав і свобод громадян в інформаційному суспільстві. Інформаційна могутність держави як один із засобів реалізації її національних інтересів у сучасному світі виходить на перший план порівняно, зокрема, з економічним і військовим компонентами внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Список літератури:

1. Баровська А.В. Стратегічні комунікації vs пропаганда та контрпропаганда. *Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи* : Матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю «Дні інформаційного суспільства-2015», Київ, 19-20 травня 2015 р. / Упоряд.: М. Малюга ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. «Видавництво «Тезис», 2015. С. 60–63.
2. Горбань Ю.О. Інформаційна війна проти України та засоби її ведення. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2015. № 1. С. 136–141.
3. Дарморіз О.В. Війна як концепт соціальної міфології. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2017. Вип. 18. С. 33–35.
4. Дубов Д.В. Державна інформаційна політика України в умовах гібридного миру та війни. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3(40). С. 86–93
5. Куц Г.М. Пріоритетні стратегії інформаційної політики у контексті національних інтересів України: ліберальний ракурс. *політичне життя*. 2017. № 3. С. 52–58.
6. Литвиненко О.В. Спеціальні інформаційні операції та пропагандистські кампанії : монографія. Київ : Сатсанга, 2000. 222 с.
7. Лукашенко А.І. Ментальні структури агресора в інформаційній війні на прикладі російської федерації: погляд із минулого в сучасність, виклики західному суспільству. *Збірник наукових праць «Гілея»*. 2019. Вип. 144. С. 72–75.

8. Назар М.М., Мещеряков Д.С. Когнітивна карта російської пропаганди в Україні: ключові позиції. URL: <http://lib.iitta.gov.ua/710506/1/Nazar%20MM%2C%20Mescheryakov%20DS.%20Kohnityvna%20karta%20rosiyskoyi%20propahandy%20v%20ukrayini%20klyuchovi%20pozytsiyi.pdf> (дата звернення: лютий 2021 р.).
9. Мисонжников Б.Я. Массмедиа как субъект ведения гибридной войны (сфера пропаганды и контрпропаганды). *Научные труды СЗИУ – филиала РАНХиГС*. 2016. Том 7. Выпуск 3(25). С. 69–75.
10. Павлов Д. Політична пропаганда: до визначення поняття. *Гілея: науковий вісник*. 2013. Вип. 79. С. 328–331.
11. Почепцов Г. Гибридно-информационная война и роль пропаганды и контрпропаганды. URL: http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/gibridnoinformatsionnaya_voyna_i_rol_propagandy_i_kontpropagandy/ (дата звернення: лютий 2021).
12. Почепцов Г.Г. Інформаційно-політичні технології. Москва : Центр, 2003. 339 с.
13. Прокопенко Б.В. Маніпулятивні технології в інформаційній війні: проблеми захисту. *Філософія науки: традиції та інновації*/ 2017. № 1(15). С. 99–109.
14. Указ Президента України № 106/2021 від 19 березня 2021 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про створення Центру протидії дезінформації» при Раді національної безпеки і оборони України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1062021-37421> (дата звернення: лютий 2021).

Denysiuk Zh.Z. PROPAGANDA AND COUNTERPROPAGANDA IN THE CONTEXT OF STATE INFORMATION POLICY STRATEGIES

The role of propaganda and counter-propaganda in information warfare is clarified in the work. The basic principles of information policy formation in Ukraine in the conditions of information war are investigated, characteristic features and problems of information policy and its counteraction to information aggression are defined. The results of the study prove that since the beginning of Russia's armed aggression against Ukraine and the unfolding hybrid information war, the state's information policy has changed its vectors and priorities. This was confirmed by the adoption of a number of legislative documents, which identified the external enemy of the aggressor and outlined areas for the protection of national interests. It is analyzed that one of the main tasks in the information confrontation is the formation of appropriate state counter-propaganda and information security. It is noted that in the conditions of information war it is necessary to develop a systematic approach for adequate response of state authorities to the challenges associated with information confrontation. In order to minimize the spread of manipulative propaganda influences in the national information space, the formation of practical mechanisms for implementing the country's information policy through building a system of strategic communications, as well as establishing communication with civil society and increasing the general level of media literacy. State information policy is aimed at forming a strategic course of the state in the information sphere and management of this sphere at the level of legal regulation in order to provide citizens with proper access to information, strengthen opportunities and ensure its effective use, strengthen security, promote information resources, international cooperation. sphere, Ukraine's entry into the world information space on an equal basis.

Key words: counter-propaganda, propaganda, information war, information policy, soft power, manipulation, information security, national interests, Internet, information space.

Дьоміна І.О.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ СФЕРИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Під тиском глобалізації та активного розвитку технологій, що обумовлюють інформаційну революцію, освітня система перебуває у стані постійних трансформацій. Розуміння впливу векторів глобалізації та інформатизації, соціокультурної динаміки дає змогу проаналізувати стан української системи освіти та сформувати чіткі кроки державно-приватного партнерства у галузі освіти якомога ефективніше. Оскільки Україна прагне стати повноцінним членом Євросоюзу, то багато років триває становлення демократичного суспільства, а отже, український сценарій державно-приватного партнерства писатиметься на досвіді країн з розвинутою демократією, у якому доречно залучати до розробки ефективної моделі взаємодії держави, бізнесу та громадського сектору досвід високорозвинених країн. Досліджуючи детально державно-приватне партнерство у сфері освіти, багато уваги акцентується на тому, що досі не відпрацьовано ефективного механізму управління у сфері освіти, діяльність якого відповідала б сучасним потребам споживачів освітніх послуг та суспільства в цілому. В умовах змін державного управління в демократичних країнах основою партнерської взаємодії держави і приватного сектору є діалог і співробітництво.

Вже сьогодні необхідно здійснювати низку заходів щодо вирішення нагальних освітніх питань та уникнення глибокої освітньої кризи через пандемію COVID-19 в умовах загострення економічної та соціальної нерівності. Саме державно-приватне партнерство є одним із ефективних шляхів адаптувати освітню галузь України до викликів сьогодення.

У статті окреслено напрями вдосконалення чинного законодавства щодо врегулювання проблем державної політики у сфері освіти та перспективи державно-приватного партнерства як механізму розвитку сфери освіти в умовах децентралізації та глобалізації.

Ключові слова: *освіта, освітня система, глобалізація, децентралізація, державні дотації, ваучерні системи, реформування системи освіти, державно-приватне партнерство.*

Постановка проблеми. Освіта відіграє надзвичайно важливу роль у формуванні громадянського суспільства і розвитку країни в цілому. У 2017 році був прийнятий новий Закон України «Про освіту», який заклав концептуальні принципи подальшого реформування освітніх галузей. По суті, був закладений фундамент для змін української освітньої системи. Цей закон є рамковим і служить підґрунтям для ухвалення законів «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійну освіту», «Про освіту дорослих», зміни до закону «Про вищу освіту». На законодавчому рівні передбачені різні варіанти здобуття освіти, виникла можливість навчатися дистанційно, індивідуально (екстернат, сімейна (домашня) освіта). Вперше заговорили про індивідуальну освітню траєкторію та компетентісний підхід у навчанні.

Управління освіти на територіальному рівні втратили свої контролюючі функції, а директора школи обирає конкурсна комісія. Тепер директор

у першу чергу – це ефективний менеджер. Такий підхід не новий, навіть для України – у приватній освіті це вже реалізується тривалий час. Більше того, чимало представників приватної освіти на волонтерських засадах намагалися підтримувати освітню реформу, пропонували багато різноманітних проектів, та, на жаль, через відсутність якісних механізмів державно-приватного партнерства така співпраця поки не дала значних результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наразі відбувається активне реформування освітньої сфери. У 2018 році стартував перший етап реформи загальної середньої освіти «Нова українська школа» у початковій школі, що є початком трансформації середньої освіти в цілому. Чимало підходів, методів та форм роботи, що пропонує НУШ багато років існує у приватних школах, тому залучати до розвитку освітян, які вже апробували закордонні підходи в українських реаліях вкрай важливо.

Маючи більше ресурсів для розвитку та навчання, освітяни приватного сектора освіти можуть бути важливою ланкою реформування освітньої сфери України. Так, окремі громадські організації залучені до системи навчання вчителів до роботи у нових умовах, а також чимало проєктів виносяться на громадське обговорення, однак сьогодні роль державного сектора в системі освіти України є домінуючою і приватний сектор ще не повною мірою бере активну участь у процесі.

Важливо підкреслити, що у світовій науці широко вживаним є термін «публічно-приватне партнерство», у той час як в українській науці більш поширеним є термін «державно-приватне партнерство». На думку І. Бовсунівської, можна вважати, що наукові дослідження в галузі державно-приватного партнерства (далі – ДПП) є дослідженням публічно-приватного партнерства (далі – ППП), але в більш вузькому сенсі [1].

ППП і ДПП вивчали дуже багато зарубіжних вчених, оскільки це поширена практика у соціально та економічно розвинених країнах. Серед зарубіжних вчених добре відомі дослідження Т. Нотебума, Ф. Монтейро, Дж. Гелбрейта, М. Фліндерса, С. Харріса, а в українській науці велику роль відіграють теоретичні дослідження та наукові результати таких вчених, як Г. Аксьонова, В. Узунов, В. Бакуменко, С. Сімак, С. Домбровська, А. Заскалкін, О. Балюк, Н. Безбах, О. Васильєва, О. Дацій, О. Длугопольський, С. Єрмілов, О. Фоменко та ін.

Однак стосовно ППП та ДПП у галузі освіти було здійснено недостатньо ґрунтовне вивчення, а тому дослідження зарубіжного досвіду, адаптація та імплементація механізму ДПП у галузі освіти у межах всієї України та на регіональному рівні є вкрай важливим. Також детального вивчення потребує саме ППП у галузі освіти, адже та сфера, на ефективне функціонування якої впливають органи місцевого самоврядування, громадські організації, ініціативні групи, науковці та волонтери зокрема.

Метою статті є дослідження стану державно-приватного партнерства у галузі освіти на всеукраїнському та регіональному рівнях в умовах децентралізації та глобалізації.

Виклад основного матеріалу. До тенденцій розвитку освіти у глобалізованому світі І.С. Каленюк відносить такі, як зростання значення освіти як фактора соціального розвитку в якості провідника знань та інформації, диференціацію джерел фінансування, перехід до широкого спектру джерел фінансування та отримання прибутку,

підвищення ефективності використання коштів; інтернаціоналізацію освіти, уніфікацію, що необхідна для стандартизації та визнання дипломів; зміну вимог до змісту, методів та форм навчального процесу; зміну організаційних форм освітньої діяльності, а також глобалізацію ринку освітніх послуг [2].

О. Войналович вважає, що Україна, яка прагне інтегруватися у світовий та європейський простір, не може стояти осторонь глобалізаційних процесів, що відбуваються сьогодні й торкаються майже всіх країн світу. Він стверджує, що не варто бездумно «кидатися в безодню» глобалізації, адже відданість уніфікації може згубити національну специфічність [3]. Україна є частиною світового співтовариства, тому інтегрування національної системи освіти в європейський і світовий освітній простір є неминучим.

Нормативно закріплено, що «освіта є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави» [4], а освіта і наука є дійсно пріоритетним напрямом у здійсненні державної політики. Оскільки розвиток освіти, як першочергове завдання, покладесться на державу в особі органів публічного управління, пошук різних форм виконання такого завдання є надзвичайно важливим.

Основні тенденції та стратегії розвитку освіти сьогодні реалізуються в межах, визначених у Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року.

Стратегічними напрямками державної політики у сфері освіти є: оновлені згідно з вимогами часу нормативної бази системи освіти; модернізація структури, змісту та організації освіти на засадах компетентнісного підходу; створення та забезпечення можливостей для реалізації різноманітних освітніх моделей; створення навчальних закладів різних форм власності; забезпечення доступності та безперервності освіти протягом усього життя; побудова ефективної системи національного виховання, розвитку і соціалізації дітей та молоді; формування безпечного освітнього середовища, екологізації освіти; розвиток наукової та інноваційної діяльності в освіті; інформатизація освіти, вдосконалення бібліотечного та інформаційно-ресурсного забезпечення освіти і науки; забезпечення проведення національного моніторингу системи освіти; підвищення соціального статусу педагогічних та наукових працівників;

створення сучасної матеріально-технічної бази системи освіти; перебудова навчально-виховного процесу на засадах розвивальної педагогіки, спрямованої на раннє виявлення та найбільш повне розкриття потенціалу (здібностей) у дітей, з урахуванням їх вікових та психологічних особливостей; забезпечення розвитку та функціонування української мови як державної, задоволення мовно-освітніх потреб національних меншин, створення умов для вивчення іноземних мов [5].

За словами О. Москвічової, відсутність успіхів у реформах не можна повністю покласти на брак коштів, адже у світовій практиці є приклади країн, де цей фактор не відігравав ключової ролі, вона належала в більшості своїй інституціональним чинникам – активній участі держави, формування специфічного світогляду населення у необхідності змін та готовності до них [6].

У своїй науковій праці Т. Губанова зауважує, що об'єднання зусиль різних суб'єктів для досягнення поставленої мети у сфері освіти може зумовити отримання якісних і ефективних результатів у цьому напрямі. Важливо підкреслити, що до суб'єктів відносяться не тільки органи публічного адміністрування всіх рівнів, а й приватні особи, які також можуть бути зацікавленими у реалізації таких завдань [7].

Під час реалізації проектів із допомогою ДПП використовують різноманітні механізми співробітництва приватного бізнесу та держави, котрі відрізняються за часткою власності, що передається приватному партнеру, інвестиційними зобов'язаннями суб'єктів угоди, принципами розподілу ризиків між партнерами, відповідальності за проведення різноманітних видів робіт [8].

У міжнародній практиці в рамках ДПП широко використовуються такі фінансові інструменти, як контракт, оренда, концесія. Застосування ДПП залежить від рівня соціально-економічного розвитку країн. Зокрема, у країнах Великої сімки пріоритетними сферами застосування такого партнерства є охорона здоров'я (184 із 615 проектів), освіта (138 проектів), автостради (92 проекти). Водночас у кожній із країн цієї групи механізми ДПП використовуються в різних видах діяльності [9].

В ЄС щороку реалізується велика кількість проектів ДПП. За даними Європейського центру експертизи у сфері ДПП, у 2016 році в ЄС було реалізовано майже 60 проектів ДПП загальною вартістю 12 млрд. євро. Більшість проектів ДПП в ЄС були реалізовані в наступних сферах:

транспорт – 31%, медицина – 19%, освіта – 13%, телекомунікації – 10% [8].

Водночас в Україні прикладів ДПП у галузі освіти дуже мала кількість. Зокрема, діють грантові програми для вищих навчальних закладів та студентів, в експериментальному форматі на початковому етапі відбувається співпраця між Міністерством освіти і науки України (МОН) та роботодавцями у сфері професійно-технічної освіти.

Отже, у високорозвинених країнах ДПП найчастіше застосовується у сферах охорони здоров'я та освіти, що продиктовано соціально-економічною політикою держав, у той час як у країнах із низьким соціально-економічним розвитком відбувається взаємодія держави та бізнесу під час реалізації програм будівництва, транспортної інфраструктури тощо.

Використовуючи міжнародний досвід та враховуючи соціокультурні особливості України, ДПП має великий потенціал вирішення ключових проблем освітньої системи. До основних проблем української системи освіти відносять такі, як:

- 1) надмірна наповнюваність дошкільних навчальних закладів та закладів загальної середньої освіти;
- 2) освітня нерівність за міжпоселенською ознакою та типами й формами власності навчальних закладів;
- 3) недостатній рівень фаховості частини працівників освітньої галузі;
- 4) неефективне управління навчальним закладом як організацією;
- 5) застосування застарілих форм та методів організації навчального процесу;
- 6) фахове навчання у вищих навчальних закладах не відповідає запиту роботодавців;
- 7) низька заробітна плата працівників у галузі освіти;
- 8) відтік людського капіталу з галузі освіти;
- 9) низький рівень забезпеченості шкіл та ВНЗ необхідною сучасною матеріально-технічною базою;
- 10) відсутність системи навчання дорослих – «освіта протягом життя».

Так, нормативну основу державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки становлять: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України «Про державно-приватне партнерство», Закон України «Про освіту», інші закони та міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки здійснюється на основі договорів між органами державної влади та приватними партнерами, які укладаються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Відповідно до статті 81 Закону України «Про освіту» державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки може здійснюватися відповідно цього Закону, яка передбачає:

- 1) спільне фінансування закладів освіти, а також юридичних і фізичних осіб, які провадять освітню діяльність;
- 2) утворення та/або спільне фінансування і розвиток баз практичної підготовки;
- 3) утворення та/або спільне фінансування і експлуатацію інноваційних підприємств (інноваційний центр, технопарк, технополіс, інноваційний бізнес-інкубатор тощо) на базі наявних закладів освіти;
- 4) розроблення і розвиток сучасних технологій освіти, навчання;
- 5) професійно-практичну підготовку;
- 6) запровадження спільних програм фінансування підготовки фахівців тощо;
- 7) здійснення заходів щодо соціального захисту та поліпшення житлових умов працівників системи освіти та здобувачів освіти.

Основними відмінностями між реалізацією освітньої моделі державно-приватного партнерства в розвинених країнах (США, Великобританія, Франція і т.д.) і в країнах на пострадянському просторі (Росія, Молдова, Литви і т.д.) є [10]:

- 1) у пострадянських країнах майже немає практики реалізації проектів державно-приватного партнерства в освітній сфері. Відсутні також і пілотні проекти;
- 2) у розвинених країнах існує широкий спектр моделей, реалізованих для просування системи освіти за участю приватного інвестора: ваучерної системи, різних концесій, надання освітніх послуг і управління об'єктами.

Національна академія педагогічних наук (далі – НАПН) у звіті «Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні» за редакцією президента НАПН В. Кременя від 2016 року вживає поняття *державно-громадське управління освітою*, що визначає розуміння державно-приватного партнерства в галузі освіти в даному дослідженні.

НАПН стверджує, що співпраця між державою та громадським сектором значно сповільнюється через низький рівень сформованості українського громадянського суспільства і наводить перелік

обставин, які ускладнюють загальний процес взаємодії, такі як недосконалість законодавчої і нормативно-правової бази розвитку державно-громадської системи управління освітою; окрім того, значно впливає низький професійний рівень багатьох управлінців, їхня авторитарність; відсутність соціально-економічних стимулів у педагогічних, науково-педагогічних працівників для виявлення громадської ініціативи, самодіяльності і самоврядування суб'єктів освітнього процесу; виникає суперечність між, по суті, монополією держави в управлінні державними навчальними закладами і задекларованою в методологічних і нормативно-правових документах їхньою автономією, паритетною роллю суспільства в управлінні освітою; стереотипне усвідомлення того, що освіта – справа бюджетна, а бюджет є власністю держави, а не платників податків і виборців; нерозвинуті громадянське суспільство та громадські інституції, які не готові брати частину відповідальності за стабілізацію і розвиток освіти; домінування вертикальної побудови організаційно-управлінських структур освіти, слабкість горизонтальної і мережевої управлінських складових; розмитість цілевизначення, відсутність прогнозування, обмеженість критеріальної системи управління, що призводить до неефективності організації та контролю за станом освітньої якості [11].

Перераховані НАПН перешкоди узагальнені в рамках всієї України, однак здійснення державно-приватного партнерства на регіональному рівні у зв'язку з децентралізацією має ще ряд особливостей, які досліджуються далі.

Освітня сфера – це один із найкращих прикладів децентралізації, яка дала поштовх стрімкому розвитку громад. У рамках цих змін перед об'єднаними територіальними громадами постає багато завдань, в тому числі створити ефективне управління освітою на місцях, яке б могло задовольнити освітні потреби учнів на високому рівні. Тим не менше, повноваження щодо всеукраїнської освітньої реформи та загальної стратегії інтегрування України у світовий освітній простір збережені за Міністерством освіти і науки України. Відповідальні місцеві лідери розуміють, що освіта – це ключовий сегмент, який визначає рівень розвитку і регіону, і країни в цілому, адже якісне навчання сприяє формуванню освіченого суспільства та висококваліфікованих кадрів.

На форумі у 2018 році у Дніпрі «Децентралізація: трансформація сучасної України» проаналізували зокрема ефективність освітньої реформи у Дніпропетровській області понад 60 дитячих

садків. У них було створено додаткові 6 000 місць. У Дніпропетровській області відкрито перший в Україні інклюзивно-ресурсний центр на базі Солонянської опорної школи, а всього вже у області функціонує 31 інклюзивно-ресурсний центр і у школах регіону працює 51 ресурсна кімната.

На сьогодні у Дніпропетровській області вже функціонує 41 опорна школа та 3 перебувають під реконструкцією. Разом із реформою Нова українська школа та децентралізацією було створено нові освітні простори, що характеризуються креативним дизайном, зонами для активного дозвілля, сучасним обладнанням та програмним забезпеченням, швидкісним Інтернетом і Wi-Fi, енергоефективними технологіями, медіатеками, інклюзивно-ресурсними центрами, безбар'єрним доступом. Те, що раніше було притаманне лише приватним школам і доступне учням великих міст, стає реальністю для звичайних дітей у державних школах з невеличких містечок, як то в Петриківці. Багато освітніх проєктів вдалося втілити завдяки державно-приватному партнерству, зокрема було відкрито 8 шкіл робототехніки, у навчальній програмі яких акцент на 3D-моделювання та програмування.

Також у 2016 році відкрили єдиний в області Міжрегіональний навчально-практичний центр з підготовки монтажників санітарно-технічних систем у рамках українсько-швейцарського проєкту «Державно-приватне партнерство для поліпшення санітарно-технічної освіти». Його втілила компанія Геберіт Інтернешнл Сейлз АГ. Учні вже отримують нові знання, опановують новітні технології, що допоможе в майбутньому бути конкурентними на ринку праці [12].

Варто зауважити, що в рамках цього українсько-швейцарського проєкту в цілому посилено спроможність 25 закладів професійної (професійно-технічної) освіти у різних регіонах України, аби запровадити ринково-орієнтовану практичну та сучасну освіту у сфері технологій сантехнічних робіт.

Дослідження багаторічного міжнародного досвіду уможливило вирішення ключових освітніх проблем завдяки державно-приватному партнерству і розглядає ряд переваг [13]:

1) задоволення соціальних потреб – будівництво і утримання шкіл та вищих навчальних закладів;

2) подолання інфраструктурного дефіциту;

3) підвищення рівня якості послуг;

4) залучення приватного капіталу сприяє розвантаженню бюджетів всіх рівнів (зокрема місцевих), не виключаючи при цьому пряме

фінансування з державного або місцевого бюджету частини проєкту;

5) регулювання вартості плати за освітні послуги;

6) стимулювання діалогу та взаємодії між бізнесом та владою;

7) використання досвіду та професіоналізму приватного сектору освіти при збереженні державного контролю над активами.

Якщо в дошкільній та середній освіті приклади ДПП майже відсутні, то у процесі реформування професійної та професійно-технічної освіти (П(ПТ)О) у 2018 році було розпорядження Кабінету Міністрів України № 1043-р від 12 грудня «Про підписання Угоди про фінансування заходу «EU4Skills: Кращі навички для сучасної України», у рамках якої здійснюється розробка стратегії розвитку якості освітнього процесу, системи управління галуззю та модернізації закладів П(ПТ)О. За інформацією МОН, за 2020 рік на сьогодні вже обґрунтовано співпрацю та взаємодію виконавців Програми, деталізовано логіко-структурну схему Програми та процес виконання робіт; проведено відбір пілотних регіонів (7 регіонів) та 21 пілотного закладу П(ПТ)О; проведено аудит регіональних мереж закладів професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти [14].

Також з 2019 року Міністерство освіти і науки України є учасником консорціуму у рамках Проєкту Програми Erasmus+ «Нові механізми управління на основі партнерства та стандартизації підготовки викладачів професійної освіти в Україні». Проєкт має мету підвищення якості та актуалізації підготовки викладачів для професійної (професійно-технічної) освіти в Україні шляхом встановлення стандартів щодо механізмів управління на основі партнерства (УОП) між університетами, які здійснюють підготовку викладачів для професійної (професійно-технічної) освіти, та закладами професійної (професійно-технічної) освіти.

Незважаючи на багато ускладнень на шляху здійснення ефективного державно-приватного партнерства у галузі освіти, за інформацією Міністерства освіти і науки України до 2020 року здійснені певні кроки у ДПП у професійно-технічній шляхом укладання Меморандумів про співробітництво між Міністерством освіти і науки та роботодавцями, громадськими організаціями набуло поширення протягом останніх років. Партнерами Міністерства освіти і науки України у сфері підготовки робітничих кадрів у рамках підписаних меморандумів стали ТОВ «Фомальгаут-Полімін», ТОВ «ЗПП», Будівельна палата, ТОВ «КНАУФ

ГПС Київ», ТОВ «Снежка-Україна», громадська спілка «Національне партнерство в легкій промисловості», ПАТ «Українська залізниця», Федерація роботодавців України, Швейцарська Конфедерація, представлена Швейцарською агенцією розвитку та співробітництва та ТОВ «Геберіт Трейдинг», ТОВ «Клопотенко» [14]. Завдяки такій тісній співпраці держави та бізнесу навчальні заклади мають змогу покращити матеріально-технічну базу, оновити навчально-методичного забезпечення, підвищити кваліфікацію педагогічних працівників.

Висновки. Аналізуючи ефективність механізмів ДПП в освітній сфері, найактуальнішими механізмами для української системи освіти можуть бути:

1) ваучерні системи, в яких фінансування освіти громадян здійснюється за допомогою ваучерів. У таких системах сім'ї можуть обирати школу своїм дітям – приватну чи державну, тоді як уряд пропонує субсидію, яка повністю компенсує навчання на кожного учня приватним школам;

2) державні дотації приватним школам, які можуть мати форму виплат на кожного учня або субсидій, що реально покривають зарплату вчителів або вартість підручників (сьогодні субсидія приватній школі становить 8 тис. грн на рік, що не покриває дійсних витрат приватних шкіл);

3) приватне управління державними школами, в яких уряд передає діяльність державних шкіл приватному сектору;

4) запровадження нових технологій у навчанні у державних школах та вищих навчальних закладах через обмін досвідом з приватними закладами освіти;

5) допомога в розробці навчальних програм підвищення кваліфікації вчителів за підтримки приватного сектору, організація програм стажування для вчителів на базі приватних шкіл України;

6) Ініціатива залучення приватних фінансів (PFI), з контрактами, які пов'язують будівництво шкільної інфраструктури з її експлуатацією та обслуговуванням (виключаючи відповідальність за навчальну частину);

7) оновлення матеріально-технічної бази у вищих навчальних закладах освіти приватними компаніями як інвестування в потенційних працівників;

8) надання стипендій та грантів здобувачам освіти та викладачам;

9) спільні конкурси професійної майстерності;

10) дуальна освіта;

11) менторство (наставництво).

Державно-приватне партнерство є надзвичайно актуальним у сфері освіти. Поєднання сильних сторін держави та бізнесу може зумовити підвищення якості освіти в Україні, зумовити розробку ефективного механізму управління освітою, мотивувати до професійного зростання вчителів та викладачів, формувати конкуренцію між державними та приватними навчальними закладами всіх рівнів, надаючи більше можливостей учням, студентам та їх батькам обирати навчальний заклад, що відповідає запитам сім'ї та сучасного суспільства. Позитивні зрушення у цьому напрямку відбулися завдяки децентралізації. Якісна освіта – запорука успішної демократичної України в умовах світової глобалізації.

Список літератури:

1. Бовсунівська І.В. Публічно-приватне партнерство як об'єкт теоретичних досліджень у сфері публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2019. № 2, Т. 30(69).
2. Каленюк І.С. Університети в координатах глобального розвитку. *Вища школа.* 2009. № 9. С. 5–11.
3. Войналович О.О. Глобалізація і розвиток сучасної освіти в Україні. *Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова.* 2014. С. 184–186.
4. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 38-39. Ст. 5.
5. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text> (дата звернення: 12.12.20).
6. Москвічова О.С. Державно-приватне партнерство у сфері професійно-технічної та вищої освіти. *Економіка і організація управління.* 2016. № 2.
7. Губанова Т. Державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки в Україні: нормативно-правова характеристика. *Підприємництво, господарство і право. Теорія держави і права.* 2019. № 6. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.40>.

8. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проєктів, 2017 р. 106 с. (публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції). URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf.
9. Козарезенко Л.В. Державно-приватне партнерство як інструмент фінансового регулювання розвитку людського потенціалу. *Фінанси України*. 2014. № 2. С. 79–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2014_2_9.
10. Доценко-Білоус Н. Секторальний огляд у сфері надання освітніх послуг. USAID, 2015. URL: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/12/Education-Sector-Brief-UKR.pdf>.
11. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; редкол.: В.Г. Кремень (голова), В.І. Луговий (заст. голови), А.М. Гуржій (заст. голови), О.Я. Савченко (заст. голови) ; за заг. ред. В.Г. Кременя. Київ : Педагогічна думка, 2016. 448 с. Бібліогр.: с. 21. (До 25-річчя незалежності України).
12. Звіт «1557 днів Валентина Резніченка в Дніпропетровській ОДА», 2019 рік. URL: <https://www.slideshare.net/ssuser03005f/1557-152944910>.
13. Підготовка та реалізація проєктів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с.
14. Освіта в Україні: виклики та перспективи / Інформаційно-аналітичний збірник-Інститут освітньої аналітики, Міністерство освіти і науки України. Київ, 2020. URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/Informatsijno-analitichnij-zbirnik-Osvita-v-Ukrayini-vikliki-ta-perspektivi.pdf?fbclid=IwAR2RU8yLeHjNIhP8CVgDu5YEeab1jwoGGcxr_MIIIf6c5NZR-ZIY3CBWIIII.
15. Wolf P. J., Kisida B., Gutmann B., Puma, M., Eissa N. and Rizzo L. 2013. School vouchers and student outcomes: Experimental evidence from Washington D.C. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 32 No. 2. Pp. 246–270.
16. Antoni Verger and Mauro Moschetti. Public-Private Partnerships as an Education Policy Approach: Multiple Meanings, Risks and Challenges. *Education 2030*. 2017. URL: https://www.ei-ie.org/media_gallery/5244f.pdf.
17. Harry Anthony Patrinos Felipe Barrera-Osorio Juliana Guáqueta. The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. The World Bank, 2009. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/453461468314086643/pdf/479490PUB0Role101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>.

Domina I.O. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM OF EDUCATIONAL DEVELOPMENT IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION AND GLOBALIZATION

Under the pressure of globalization and the active development of technologies that cause the information revolution, the educational system is in a state of constant transformation. Understanding the impact of vectors of globalization and informatization, socio-cultural dynamics makes it possible to analyze the state of the Ukrainian education system and form clear steps of public-private partnership in the field of education as effectively as possible. As Ukraine aspires to become a full member of the European Union the formation of a democratic society has been going on for many years, and therefore the Ukrainian scenario of public-private partnership will be based on the experience of developed democracies of highly developed countries. Examining in detail the public-private partnership in the field of education much attention is paid to the fact that an effective management mechanism in the field of education has not yet been developed, the activities of which would meet the modern needs of consumers of educational services and society as a whole. In the context of changes in public administration in democratic countries, the basis of partnership between the state and the private sector is dialogue and cooperation.

Today a number of measures need to be taken to address pressing educational issues and avoid a deep educational crisis through the COVID-19 pandemic in the face of exacerbating economic and social inequalities. Public-private partnership is one of the effective ways to adapt Ukraine's education sector to today's challenges.

The article outlines the directions of improving the current legislation on the regulation of public policy in the field of education and the prospects of public-private partnership as a mechanism for the development of education in the context of decentralization and globalization.

Key words: education, education system, globalization, decentralization, government subsidies, voucher systems, reforming the education system, public-private partnership.

Коханій М.С.

Національна академія державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ ВПЛИВ НА СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті узагальнено відомості щодо етапів становлення громадянського суспільства в Україні та основних нормативно-правових актів, що виступають складовими частинами механізмів участі таких інститутів в публічному управлінні.

Описано взаємозв'язок між розвиненим громадянським суспільством, яке повинно базуватися на раціональній моделі співіснування громадян, громадських організацій та представників влади, що ґрунтується на свободі і демократії при мінімальному втручанні держави, та можливістю впровадження нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробки і реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердження відповідальної перед людиною правової держави, розв'язання політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Викрито невідповідність між твердженням про існування в Україні інститутів громадянського суспільства та ситуацією з економічним та соціальним неблагополуччям у країні. Поставлено під сумнів дане твердження та наведено ряд гіпотез щодо причин вказаної невідповідності.

Проаналізовано та піддано критиці дієвість наявних механізмів для забезпечення участі громадських об'єднань в управлінні державною, розкрито фактичне їх призначення.

Розкрито причини міграції активних членів соціуму між інститутами громадянського суспільства та інститутом волонтерства.

Доведено різновекторність інститутів публічної влади та громадянського суспільства. Досліджено причини гіпертрофованого розвитку інститутів громадянського суспільства та, як наслідок, подальшого затухання активності.

Зроблено припущення щодо ментальних причин поточного стану справ, спричинених відсутністю національної ідеї, культури та ототожнення себе з державою.

Привернуто увагу до існування значного космополітичного прошарку громадян з вегетативним станом соціального та культурного розвитку.

На підставі загальноприйнятих атрибутів громадянського суспільства доведено відсутність їх сформованих інститутів. Зроблено відповідні висновки та пропозиції.

Ключові слова: система публічного управління, механізми публічного управління, інститути громадянського суспільства, громадські утворення, правлячі еліти.

Постановка проблеми. 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 відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

З огляду на зазначене існує пряма залежність між рівнем розвитку інститутів громадянського суспільства та рівнем розвитку держави та добробутом її громадян.

Водночас сучасний стан справ свідчить про зворотне.

В Україні прослідковується один з найнижчих рівнів життя в Європі та один з найвищих рівнів корупції, відсутня стратегічна та інноваційна публічна політика, спостерігається несправедливий розподіл ресурсів, обмежений доступ до влади, клановість та занепад цілих галузей економіки.

Ситуація, що склалась, нашою хурою на висновки щодо хибності вищезокресленої взаємозалежності чи свідчить про кардинально невірне уявлення про рівень розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні, а бо ж, що також ймовірно, про «український парадокс», який потребує ґрунтовного аналізу та досліджень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню становлення громадянського суспільства в Україні приділено значну увагу. Зокрема, порушене питання досліджувалося в роботах Барматової С.П., Єрмолаєва А.В., Шульженка Ф.П., Гураль П.Ф. та Ковальчук С.В.

Однак, незважаючи на значну зацікавленість даною сферою, ґрунтовно непроаналізованим залишається питання хвилеподібних сплесків громадської активності та їх впливу на становлення інститутів громадянського суспільства та розвиток механізмів публічного управління в цілому.

Формулювання цілей статті. Дослідити вплив гіпертрофованого розвитку інститутів громадянського суспільства на розвиток системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Зі здобуттям Україною незалежності процеси розвитку громадянського суспільства в державі значно активізувались. Основами для цього стало формування різних форм власності, організаційне та інституційно-правове забезпечення представників громадянського суспільства.

Водночас етапи становлення громадянського суспільства тісно пов'язані з періодами державотворення в Україні та мають більш глибоку історію. Відтак можна умовно виділяють чотири періоди:

– першим вважають період Київської Русі, коли у свідомості людей зародилось уявлення про необхідність об'єднання об'єднань для захисту своїх інтересів і контролю за діяльністю влади;

– другий відноситься на XVI–XVII сторіччя. Йому притаманні зростання національної самосвідомості та формування політичної нації;

– третій період охоплює дев'ятнадцяте та перші десятиліття XX сторіччя. Ключовими у ньому є події 1917–1919 років, коли Україну було вперше проголошено незалежною державою. Ці події яскраво відзначили потенціал та державотворчі прагнення українського ГС;

– четвертий період становлення та розвитку громадянського суспільства триває і донині. У незалежній Україні він супроводжується демократизацією різних сфер громадського життя та збільшенням участі суспільства в процесах прийняття рішень на місцевому, регіональному та національному рівнях, створенням цілої низки нормативно-правових актів, які можуть слугувати ефективними інструментами участі громадянських утворень в публічній політиці.

Зокрема, з метою забезпечення громадянам України можливості для участі в управлінні

державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення було прийнято Закон України «Про звернення громадян» [1].

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, встановлюється нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2].

Наведені нормативно-правові акти слугують потужним інструментом для реалізації інститутами громадянського суспільства свого Конституційного права на участь у безпосередньому управлінні державою та територіальною громадою.

Слід відмітити, що кожен із вищезгаданих етапів розвитку громадянського суспільства мав прямий вплив на подальший шлях становлення громадських утворень в Україні. Однею з особливостей громадянського суспільства в Україні можна назвати його нестабільність або непостійність.

У більшості випадків вона проявляється у значній активізації громадських організацій у моменти соціальної напруги – наприклад, події під час «Революції гідності».

У такі пікові моменти громадські утворення спроможні залучити максимально можливу кількість підтримки з боку населення.

Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну із 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 в різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Як показує досвід демократичних держав, розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучити додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам [3].

Громадянське суспільство повинно базуватися на раціональній моделі співіснування громадян, громадських організацій та представників влади, що ґрунтується на свободі і демократії при мінімальному втручанні держави.

Розвиток громадянської свідомості дає змогу людям краще розуміти та користуватися власними правами і водночас відповідально ставитись до власних обов'язків. Роль громадян у становленні громадянського суспільства величезна: вони, як ніхто інший, можуть сформувати у влади відповідальну поведінку, прозорість дій та правильність прийняття рішень шляхом напрацювання моделі критичного аналізу запланованих управлінських рішень. Тільки за умови ефективного функціонування громадянського суспільства можливе проведення широкомасштабних реформ і підняття якісного рівня життя в країні.

Зазначені твердження, як і те, що в державі Україна створено досить потужні інститути громадянського суспільства, на перший погляд, є аксіомами та не потребують доведення як для пересічного громадянина, так і для представника сфери публічного управління.

З огляду на зазначене існує пряма залежність між рівнем розвитку інститутів громадянського суспільства та рівнем розвитку держави та добробутом її громадян.

Водночас сучасний стан справ свідчить про зворотне.

В Україні прослідковується один із найнижчих рівнів життя в Європі та один із найвищих рівнів корупції, відсутня стратегічна та інноваційна публічна політика, спостерігається несправедливий розподіл ресурсів, обмежений доступ до влади, клановість та занепад цілих галузей економіки.

Такий стан справ нашоухе на висновки щодо хибності вищевказаної взаємозалежності чи свідчить про кардинально невірне уявлення про рівень розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні або ж, що також ймовірно, про «український парадокс», який потребує ґрунтовного аналізу та досліджень.

Починаючи із самого початку своєї незалежності Україна позиціонувалась як частина Європейського соціуму із притаманними йому атрибутами, зокрема і наявністю інститутів громадянського суспільства.

Конституція України закріплює вихідний принцип громадянського суспільства, згідно з яким суспільне життя в Україні ґрунтується на

засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (частина перша статті 15) [4].

Ця позиція закріплювалася запровадженням нормативно-правового регулювання окресленої сфери та створенням сприятливих умов для її подальшого становлення.

Зокрема, законодавець передбачив низку механізмів для забезпечення, здавалася б, фактичної участі громадянських об'єднань в управлінні державною на всіх рівнях, починаючи від вищезазначених інструментів отримання інформації і закінчуючи пільгами під час використання об'єктів права державної та комунальної власності.

Однак при детальному аналізі зазначених інструментів впливає відсутність дієвих санкцій до органів державної та місцевого самоврядування за створення перешкод щодо їх використання.

А так званими пільгами в більшості випадків користуються самі правлячі еліти, які приймають рішення щодо бюджетного фінансування чи передачі в безоплатне користування об'єктів державної та комунальної власності власним «кишеньковим» громадським утворенням.

У багатьох випадках реальною, прихованою метою створення громадських об'єднань є фактичне лобіювання бізнес-інтересів окремих груп впливу або банальний «рекет» фінансово наповнених галузей економіки, як то будівництво чи сільське господарство, подекуди із застосуванням фізичного насилля під прикриттям вищих громадянських інтересів.

Слід звернути увагу, що в більшості випадків представники правлячих бізнес-еліт, які позбуваються права на владу, переbazовуються в попередньо ними ж створені громадянські інституції і продовжують чинити свій деструктивний вплив на соціальне, економічне та політичне життя.

Багато з тих, хто починав свій шлях в ланках громадянських утворень, не реалізувавши власних очікувань, трансплантували свою активну громадянську позицію в інститут волонтерства, представники якого сьогодні не шукають підтримки у влади, а самостійно, із власної ініціативи та на основі власних чи залучених ресурсів, вирішують нагальні питання різного рівня важливості, починаючи від благоустрою парків та скверів, прибирання сміття, опіки над безпритульними тваринами і закінчуючи заходами з підтримки збройних сил, від чого залежить реалізація головної функції держави – захисту.

Таким чином, сьогодні в Україні існує три різновекторні інститути, представлені інститу-

тами публічної влади, яка подекуди лише імітує діяльність із розвитку громадянського суспільства, безпосередньо самими громадськими об'єднаннями, які у своїй більшості переслідують власні, приватні, а не суспільні інтереси та подекуди є мімікрованими бізнес-структурами, і інституту волонтерства, який у своїй діяльності виконує завдання держави, з якими остання, в силу різних внутрішніх та зовнішніх факторів, неспроможна впоратися.

На нашу думку причиною такого стану справ з огляду на вищеописані етапи становлення громадянського суспільства з точками найвищої активності в періоди максимальної небезпеки для державності та нехтування громадянських та загальнолюдських прав, з подальшим затуханням до кризового рівня, є ментальна запрограмованість, спричинена відсутністю національної ідеї, культури та ототожнення себе з державою.

Сьогодні на рівні громадян це проявляється в низькій виборчій активності, відсутності критичного мислення та громадянської освіченості, готовності порушувати закон, превалюванні власних потреб та інтересів на національними.

Цілий віковий прошарок економічно активного населення дотримується думки, що зобов'язання перед державою обмежуються лише сплатою податків та дотриманням законів.

Однак така модель поведінки може бути прийнятною лише для сталих демократій, де напрямок розвитку не залежить від зміни владних еліт.

До того ж окреслені соціальні групи звикли дотримуватися лише тих законів, які не суперечать їхнім бажанням чи інтересам, а також змінювати свої, несформовані та інстинктивні погляди

залежно від фактичної кон'юнктури, що автоматично виключає їх із процесу державотворення.

Значний деструктивний вплив чинять дезінформація та прихована пропаганда, які, беручи до уваги відсутність інформаційної освіченості громадян, є ефективними інструментами впливу.

Дані негативні прояви є безпосередніми причинами низької фаховості влади, високого рівня корупції, низького рівня соціального захисту, вседозволеності, безкарності та розбалансованого державного апарату.

Висновки. Аналізуючи одне із загальноприйнятих визначень громадянського суспільства як суспільства громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних властивостей, яке утворює розвинені правові відносини з державою; суспільства рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага, можна дійти до висновку про його відсутність або перебування в зародковій формі.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що формування «якісного» громадянського суспільства може бути здійснено лише шляхом запровадження комплексної, поетапної, всеосяжної та гнучкої державної програми з формування громадянської культури та базових принципів державотворення, шляхом залучення громадян до суспільного життя на кожному етапі їхньої соціальної активності та уникнення гіпертрофованих похвалень активності, які, за підсумком, чинять лише негативний вплив на визначення свого положення в соціумі кожним індивідом та розвиток системи публічного управління в цілому.

Список літератури:

1. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Урядовий кур'єр* від 17.10.1996.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Голос України* від 09.02.2011. № 24.
3. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/216. *Урядовий кур'єр* від 02.03.2016 № 41.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

Kokhanii M.S. FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND THEIR INFLUENCE ON THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE

The article summarizes information on the stages of formation of civil society in Ukraine and the main regulations that are part of the mechanisms of participation of such institutions in public administration.

The relationship between a developed civil society, which should be based on a rational model of coexistence of citizens, civil society organizations and government, based on freedom and democracy with minimal state intervention, and the possibility of urgent social change and good governance in public affairs and addressing issues of local importance, development and implementation of effective public policy in various areas, the establishment of a responsible state governed by the rule of law, the solution of political, socio-economic and humanitarian problems.

The discrepancy between the statement about the existence of the institutions of civil society in Ukraine and the situation with economic and social unhappiness in the country was revealed. This statement is questioned and a number of hypotheses about the reasons for this discrepancy are presented.

The effectiveness of the existing mechanisms for ensuring the participation of public associations in the management of the state is analyzed and criticized, their actual purpose is revealed.

The reasons for the migration of active members of society between the institutions of civil society and the institution of volunteering are revealed.

The diversity of institutions of public power and civil society is proved. The reasons for the hypertrophied development of civil society institutions and, as a consequence, the further decline in activity have been studied.

Assumptions have been made about the mental causes of the current state of affairs caused by the lack of a national idea, culture and identification with the state.

Attention is drawn to the existence of a significant cosmopolitan stratum of citizens with a vegetative state of social and cultural development.

On the basis of the generally accepted attributes of civil society, the absence of its established institutions has been proved. Relevant conclusions and proposals were made.

Key words: *system of public administration, mechanisms of public administration, civil society institutions, public formations, ruling elites.*

Макаренко М.В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ІНТЕРНЕТУ РЕЧЕЙ (INTERNET OF THINGS, IOT; INTERNET OF MEDICAL THINGS, IOMT) У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті проаналізовано особливості впровадження технологій інтернету речей (Internet of Things, IoT; Internet of Medical Things, IoMT) в галузі охорони здоров'я. Обґрунтовано, що реформування вітчизняної системи охорони здоров'я характеризується безсистемністю, порушуючи тим самим базові основи реінжинірингу управлінських процесів. Встановлено, що однією з головних причин такого стану речей є низька ефективність управління інформацією та нескоординованість владних дій у використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Доведено, що цифровізація медичної галузі й розбудова електронної охорони здоров'я на усіх рівнях прискорить процес її реформування та дасть можливість значно покращити стан надання медичної допомоги населенню. Досліджено, що інтернет речей (Internet of Things, Iot) дозволяє відповідному програмному забезпеченню отримувати унікальні дані про фізичний світ, зчитувати інформацію та приводити в дію функцію програмування, а також має можливість виключити участь людини у двосторонньому процесі за рахунок використання інтелектуальних технологій. Проаналізовано світові досягнення поєднання можливостей Інтернету Речей (IoT) з медичним обладнанням. Доведено, що Інтернет Медичних Речей (IoMT) здійснює значний внесок у створення більш персоналізованої та пацієнтоорієнтованої охорони здоров'я. Досліджено технологічні перетворення у галузі медицини з використанням Інтернету Медичних Речей (IoMT). Доведено, що зростаюче проникнення підключених пристроїв в різні медичні установи і впровадження систем IoMT і програмних рішень в операційну діяльність охорони здоров'я є одними із ключових факторів, що сприяють цифровим трансформаціям у цій галузі. Закцентовано, що в Україні використання технологій Інтернету Речей у сфері охорони здоров'я просувається занадто повільно. Зазначено на незадовільному використанні сучасних цифрових технологій як у питаннях надання медичної допомоги, так і в управлінських процесах. Звернуто увагу на технічній застарілості обладнання, технологічній несумісності інформаційно-комунікаційних систем, недосконалості належного захисту інформації в медичних інформаційних системах.

Ключові слова: сфера охорони здоров'я, цифрові технології, цифровізація, інтернет речей, інтернет медичних речей, медичні послуги.

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні зміни в системі охорони здоров'я детерміновані стрімким розвитком інноваційних технологій та повсюдною цифровізацією, яка охоплює усі сфери життєдіяльності суспільства та стосується кожного з нас. Упродовж останніх років в Україні було здійснено низку заходів, які стосувались реформування галузі. До прикладу, у 2016 році набула чинності Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я [1], яка стала початком змін у підвищенні ефективності функціонування цієї сфери та нових принципів її фінансування. Це стосується створення нової системи закупівель медичних послуг, запровадження моделі державного солідарного медичного страхування, встановлення державного гарантованого пакету медичної допомоги тощо. Серед іншого, розпочата реформа передбачає розбудову

інформаційних систем та широкого використання інноваційних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми цифровізації публічного управління досліджували такі вітчизняні науковці, як: О. Карпенко, П. Клімушин, В. Наместнік, Д. Спасібов та інші. Питанням використання цифрових технологій у сфері охорони здоров'я присвячували свої розробки Д. Борковський, Т. Гряділь, В. Журавель, Т. Ткачук. Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових публікацій за цією тематикою та враховуючи стрімкий розвиток цифровізації усіх сфер життєдіяльності суспільства, потребують подальшого аналізу питання особливостей впровадження технологій інтернету речей в галузі охорони здоров'я.

Метою статті є дослідження особливостей впровадження технологій інтернету речей

(Internet of Things, IoT; Internet of Medical Things, IoMT) у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2018 році було схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затверджено план заходів щодо її реалізації [2].

Однак не усі заплановані заходи вдається реалізувати. До прикладу, «дорожні карти» цифрових трансформацій галузі відсутні, запроваджено функціонування поки що єдиного державного підприємства (ДП «Електронне здоров'я»), яке під брендом eZdovnya забезпечує технічну можливість національної електронної системи eHealth здійснювати розподіл бюджетних коштів на оплату медичних послуг та функціонування медичних інформаційних систем для користування закладами охорони здоров'я та лікарями.

Варто зазначити, що реформування вітчизняної системи охорони здоров'я характеризується безсистемністю, порушуючи тим самим базові основи реінжинірингу управлінських процесів, що призводить до низької якості надання медичних послуг. Однією з головних причин такого стану речей є низька ефективність управління інформацією (наприклад, ізольованість реєстрів даних, застарілий формат заповнення статичних форм тощо) та нескоординованість владних дій у використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Натомість цифровізація медичної галузі й розбудова електронної охорони здоров'я на усіх рівнях прискорить процес її реформування та дасть можливість прозора та оптимально здійснити усі заплановані перетворення, значно покращити стан надання медичної допомоги населенню та знизити соціальну напругу у суспільстві.

Інтернет речей (IoT) – це концепція, яка передбачає двосторонній комунікативний зв'язок між фізичними об'єктами та комп'ютерними системами. Такий контакт дозволяє відповідному програмному забезпеченню отримувати унікальні дані про фізичний світ, зчитувати інформацію та приводити в дію функцію програмування, а також має можливість виключити участь людини у двосторонньому процесі за рахунок використання інтелектуальних технологій.

Поєднання можливостей Інтернету Речей (IoT) із медичним обладнанням здатне значно поліпшити якість і ефективність послуг та створити кращі умови для пацієнтів, яким потрібне постійне медичне спостереження та (або)

превентивне втручання (наприклад, для людей похилого віку або пацієнтів з хронічними захворюваннями). Відтак Інтернет Медичних Речей (IoMT) здійснює значний внесок у створення більш персоналізованої та пацієнтоорієнтованої охорони здоров'я [3, с. 7].

Медична сфера IoT розвивається стрімкими темпами. Останній звіт Grand View Research, Inc., (дослідницька і консалтингова компанія з Індії та США, зареєстрована в штаті Каліфорнія зі штаб-квартирою в Сан-Франциско, що проводить дослідження, які містять тисячі статистичних даних та детальний аналіз за 46 галузями у 25 основних країнах світу), засвідчив, що глобальний обсяг ринку Інтернету речей в сфері охорони здоров'я до 2025 року досягне 534,3 мільярда доларів США, збільшившись в середньому на 19,9%. Цей сектор є одним із ключових чинників, який забезпечує технологічні перетворення у галузі медицини. Зростає проникнення підключених пристроїв в різні медичні установи і впровадження систем Інтернету речей і програмних рішень в операційну діяльність охорони здоров'я є одними із ключових факторів, що сприяють цифровим трансформаціям у цій галузі [4].

До прикладу, віддалений моніторинг пацієнтів (англ. *remote patient monitoring* – RPM), який зарубіжні спеціалісти класифікують як один із напрямів телемедицини, дозволяє багатьом пацієнтам, які страждають на хронічні захворювання та потребують постійного нагляду, значно зменшити кількість відвідувань лікаря [5]

Активний розвиток смартфонів, пристроїв, які носять, інших девайсів та їх додатків, зробить телемедицину ще більш доступною та вплине на лікувальні та реабілітаційні тактики і менеджмент охорони здоров'я. Наприклад, eVisit – це телемедична платформа, яка дозволяє лікарям проводити обстеження і призначати лікування для своїх пацієнтів дистанційно [6].

У 2016 році Roche Holding, одна з провідних компаній світу у сфері фармацевтики та діагностики, розробила систему коагуляції з підтримкою Bluetooth, яка дозволяє пацієнтам перевірити ступінь згущування крові. Можливість онлайн-передачі результатів медичним працівникам дозволяє таким пацієнтам рідше відвідувати клініку. Пристрій нагадує про дату чергового тестування, дозволяє пацієнтам додавати коментарі до своїх результатів та надає можливість тримати результати лікування на належному рівні [7].

Моніторинг пацієнтів є не єдиною сферою застосування IoMT в лікарнях і клініках для

допомогти медичним працівникам в прийнятті клінічних рішень. Ефективність управління медичним закладом значно підвищуються при використанні Інтернету Речей. МРТ, рентгенівські апарати, КТ-сканери та інше обладнання можна дистанційно контролювати для підвищення продуктивності роботи. Задовго до того, як співробітники лікарні помітять проблему, виробник обладнання або постачальник послуг може виявити проблеми, які необхідно виправити. Siemens, Philips та інші компанії використовують ІоМТ для віддаленої діагностики, прогнозування та підвищення продуктивності медичного обладнання [8].

Успіхи в технології біосенсорів (англ. *Biosensors*) роблять можливими безпосередній контакт портативних смарт-пристроїв, які контролюють здоров'я, з користувачем. Сенсори або датчики ІоМТ можуть бути одягом або бути вбудовані в одяг, прикріплені до шкіри або імплантовані в тіло, пильно спостерігають за здоров'ям пацієнта, надаючи при цьому повну свободу пересування [9]. Зниження вартості сенсорних технологій дозволило виробникам пристроїв ІоМТ конструювати нові продукти для охорони здоров'я з поєднанням штучного інтелекту (AI) та ІоМТ. Відомо, що ринок біосенсорів в ІоМТ до 2024 року має перевищити 29 млрд доларів [10]. Ці вдосконалені пристрої контактують з біологічним матеріалом, а датчики виявляють різні характеристики крові, дихання, тканини та інших частин тіла. Наприклад, південнокорейським вченим вдалося прикріпити електронні датчики до лінз, які, не заважаючи зору, відстежують рівень глюкози у сльозі пацієнта [11]. Однією з найбільших переваг медичних пристроїв ІоМТ є можливість для лікарів та пацієнтів отримувати доступ до даних про стан здоров'я у реальному часі.

Ще одним із корисних застосувань ІоМТ виявилась «інтелектуальна» таблетка або капсула та пов'язані з ними засоби доставки лікарських засобів, що покращують прихильність до прийому ліків та забезпечують дотримання пацієнтами призначених медичних процедур. Так, управлінням з питань харчових продуктів і медикаментів (FDA) США в листопаді 2017 було надано дозвіл компанії Abilify MyCite для виробництва «розумної» таблетки, яка містить речовину для лікування шизофренії та деменції і відповідний сенсор. Після вживання таблетки пацієнтом датчик посилає сигнал на додаток смартфона, вказуючи час вживання ліків [12].

Інший цифровий продукт – таблетка Proteus із вбудованим датчиком використовується для лікування та моніторингу хворих на рак. Як зазначають представники дослідницької фармацевтичної компанії Fairview Infusion Pharmacy Університету Міннесоти, враховуючи витрати, складність і ризик токсичності хіміотерапії, цифрова онкологічна медицина є вражаючим кроком вперед у лікуванні онкологічних захворювань. Пацієнтам це допомагає відчувати себе під контролем, впевненіше [13].

Відповідно до звіту дослідницької служби BI Intelligence встановлено, що у 2020 року в світі є понад 24 мільярди пристроїв Інтернету Речей, що складає приблизно по 4 гаджети на одну людину [14].

Деякі експерти прогнозують, що Інтернет Речей зазнає дуже стрімкого поширення саме завдяки запланованому початку запровадження 5G, тобто 5-го покоління мобільних мереж, що надасть можливості для прямої взаємодії між різними пристроями. Вчені впевнені, що саме 5G дозволить 50 мільярдам пристроїв, приєднаних до інтернету по усьому світу, мати глобальний двосторонній інтерактивний зв'язок [15].

Надважливим питанням для урядів більшості країн світу є оптимізація витрат у галузі охорони здоров'я, і саме Інтернет Медичних Речей може цьому сприяти. Адже оптимізація витрат, скоординована технологіями ІоМТ, здатна забезпечити ефективне використання ресурсів сфери охорони здоров'я. Американські експерти Goldman Sachs Group, провідної глобальної фінансової установи, звертають увагу на цифрову революцію, що відбувається у сфері охорони здоров'я, і зазначають, що вона може врятувати Америці біля 300 мільярдів доларів. Таке скорочення витрат дослідники пов'язують із широким запровадженням ІоМТ [16].

Таким чином, охорона здоров'я є однією з найбільш перспективних та ключових сфер для конвергенції новітніх технологій, наприклад, Великих Даних, Інтернету Речей, штучного інтелекту тощо [17].

В Україні використання технологій Інтернету Речей у сфері охорони здоров'я просувається занадто повільно. Незважаючи на впровадження у вітчизняну практику електронної системи охорони здоров'я, можна констатувати незадовільне використання сучасних цифрових технологій як у питаннях надання медичної допомоги, так і в управлінських процесах. Крім

того, має місце низька цифрова грамотність медичних спеціалістів, технічна застарілість обладнання, технологічна несумісність інформаційно-комунікаційних систем, що функціонують у різних медичних напрямках. Серйозною проблемою також є недосконалість або відсутність належного захисту інформації у медичних інформаційних системах.

Висновки. Таким чином, впровадження Інтернету Речей в медичну галузь (IoMT) є значним фактором розвитку сфери охорони здоров'я. Сучасні

цифрові технологічні розробки дозволяють надавати ефективну медичну допомогу, покращуючи якість життя хворих. Основними особливостями впровадження технологій інтернету речей (Internet of Things, IoT; Internet of Medical Things, IoMT) у сфері охорони здоров'я є персоналізація та предиктивність – індивідуальний підхід та попередження захворювань, покращення методів діагностики та лікування та в кінцевому підсумку – зростання тривалості здорового життя.

Список літератури:

1. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249626689>.
2. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.
3. Журавель В.І., Ткачук Т.Ю., Борковський Д.С. Інтернет речей у системі медичної допомоги: можливості та безпека. *Актуальні проблеми клінічної та профілактичної медицини*. 2019. Т. 3, № 1-2. С. 5–12.
4. Research Reports in Healthcare IT. URL: <https://www.grandviewresearch.com/industry/healthcare-it>.
5. What does the future of remote patient monitoring look like? Abbott executive Robert Ford weighs in. URL: <https://www.beckershospitalreview.com/healthcare-information-technology/what-does-the-future-of-remote-patient-monitoring-look-like-abbott-executive-robert-ford-weighs-in.html>.
6. Tour the #1 rated telehealth platform. URL: <https://evisit.com/product-tour/>.
7. Innovating diagnostics, shaping healthcare, changing lives. URL: <https://diagnostics.roche.com/global/en/article-listing/innovations.html>.
8. Remote services. Customer care. URL: <https://www.usa.philips.com/healthcare/product/HCNOCTN153/remote-services-customer-care>.
9. IDT's Customer Senseonics Receives FDA Approval for its Implantable Glucose Sensor// Science Advances 24 Jan 2018: Vol. 4, no. 1, eaap9841. URL: <https://www.marketwatch.com/press-release/idts-customer-senseonics-receives-fda-approval-for-its-implantable-glucose-sensor-2018-07-23>.
10. Biosensors Market outlook will register 8% CAGR to overtake \$29 billion by 2024. URL: <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/biosensors-market-outlook-will-register-8-cagr-to-overtake-29-billion-by-2024-1027453347>.
11. Jihun Park, Joohee Kim, So-Yun Kim, Franklin Bien and Jang-Ung Park. Soft, smart contact lenses with integrations of wireless circuits, glucose sensors, and displays. URL: <http://advances.sciencemag.org/content/4/1/eaap9841>.
12. Abilify Mycite (aripiprazole tablets with sensor): A component of the Abilify Mycite System to record drug ingestion <https://www.abilifymycite.com/about> Otsuka, Magellan Health announce plans for US rollout of Abilify MyCite URL: <https://www.mobihealthnews.com/content/otsuka-magellan-health-announce-plans-us-rollout-abilify-mycite>.
13. Proteus' digital pill is now delivering chemotherapy. URL: <https://www.mobihealthnews.com/content/proteus-digital-pill-now-delivering-chemotherapy>.
14. The Ultimate Internet of Things Research. URL: [Bundlehttps://www.businessinsider.com/intelligence/bi-intelligence-iot-research-bundle?IR=T&utm_source=businessinsider&utm_medium=content_marketing&utm_term=content_marketing_subscription_text_link_what-is-the-internet-of-things-definition-2016-8&utm_content=subscription_content_marketing_text_link&utm_campaign=content_marketing_subscription_link&vertical=iot](https://www.businessinsider.com/intelligence/bi-intelligence-iot-research-bundle?IR=T&utm_source=businessinsider&utm_medium=content_marketing&utm_term=content_marketing_subscription_text_link_what-is-the-internet-of-things-definition-2016-8&utm_content=subscription_content_marketing_text_link&utm_campaign=content_marketing_subscription_link&vertical=iot).
15. Tech Trends 2018: 5G, Killer Robots, Cryptocurrency Regulation. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=h8EHAaqTy4M>.
16. The technology, devices, and benefits of remote patient monitoring in the healthcare industry. URL: <https://www.businessinsider.com/remote-patient-monitoring-industry-explained>.
17. IBM & Apple Expand Partnership to Help Transform Medical Research. URL: <https://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/46583.wss>.

Makarenko M.V. FEATURES OF INTRODUCTION OF INTERNET OF THINGS TECHNOLOGIES (INTERNET OF THINGS, IoT; INTERNET OF MEDICAL THINGS, IoMT) IN THE FIELD OF HEALTHCARE

The article analyzes the features of the implementation of technologies of the Internet of Things (Internet of Things, IoT; Internet of Medical Things, IoMT) in the field of healthcare. It is substantiated that the reforming of the domestic health care system is characterized by unsystematic character, thereby violating the basic foundations of reengineering of management processes. It has been established that one of the main reasons for this state of affairs is the low efficiency of information management and the lack of coordination of government actions in the use of modern information and communication technologies. It has been proven that the digitalization of the medical industry and the development of e-health at all levels will accelerate the process of its reform and will significantly improve the state of providing medical care to the population. It has been proven that the Internet of Things (IoT) allows the corresponding software to obtain unique data about the physical world, read information and activate the programming function, as well as the ability to exclude human participation in a two-way process through the use of intelligent technologies. The world achievements of combining the capabilities of the Internet of Things (IoT) with medical equipment are analyzed. The Internet of Medical Things (IoMT) has proven to be a significant contributor to more personalized and patient-centered medicine. Technological transformations in the field of medicine using the Internet of Medical Things (IoMT) have been investigated. It has been proven that the growing penetration of connected devices in various medical institutions and the introduction of IoMT systems and software solutions in healthcare operations are among the key factors contributing to digital transformations in this area. It is emphasized that in Ukraine, the use of Internet of Things technologies in the healthcare sector is progressing too slowly. The unsatisfactory use of modern digital technologies is noted both in the provision of medical care and in management processes. Attention is drawn to the technical obsolescence of equipment, technological incompatibility of information and communication systems, imperfection of proper information protection in medical information systems.

Key words: healthcare, digital technologies, digitalization, Internet of Things, Internet of Medical Things, medical services.

Мельник І.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНА СТІЙКІСТЬ УКРАЇНИ: ВИБІР ТРЕНДІВ МАСОВОЇ КУЛЬТУРИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СУСПІЛЬНУ СВІДОМІСТЬ І СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто динаміку змін інтернет-запитів аудиторії користувачів щодо творів/продукції масової культури в Україні в період 2011–2020 рр. за допомогою веб-інструменту Google Trends. Такий аналіз дає можливість прослідкувати реальні уподобання соціуму на прикладі запитів в інтернеті і виявити ступінь актуальної зацікавленості та споживання російської масової культури, яка була і частково залишається наявною в українському інформаційному і культурному просторі. Подібне дослідження є актуальним з огляду на вагомую роль і присутність масової культури у веденні інформаційної війни, зокрема використання її як інструменту пропаганди і контрпропаганди та одного з найдієвіших механізмів впливу на масову свідомість соціуму, національно-культурну ідентичність, ціннісні орієнтири та ін. Доведено, що чинник масовокультурного впливу необхідно враховувати під час розробки та реалізації стратегій інформаційної безпеки, протидії гібридним загрозам, для захисту інформаційного і культурного простору та зменшення рівня проросійської пропаганди в Україні. Відповідно, у цьому контексті розглядається поняття інформаційної стійкості як певний критерій і результат реалізації безпекових стратегій, спрямованих загалом на різнобічне забезпечення стабільності і розвитку соціуму у всіх його вимірах, оскільки інформація впливає на свідомість, емоційний стан людини, здатна змінювати її цінності, моральні якості. Від інформаційно-психологічної стійкості та активності залежить майбутнє суспільства. Критерієм поліпшення інформаційно-психологічної стійкості суспільства слугує рівень вироблення свідомого відкидання і неприйняття викривленої, пропагандистсько-фейкової картини світу, що нав'язується у дезінформаційних ЗМІ, пропагується російським сегментом масової культури тощо. Державне регулювання шляхом санкційного обмеження присутності масової культури в Україні слугує механізмом протидії в гібридній війні, а також відкриває можливості подальшого впровадження цієї політики на законодавчому рівні.

Ключові слова: інформаційна стійкість, масова культура, гібридна війна, Google Trends, суспільна свідомість.

Постановка проблеми. Інформаційні загрози для України останніх років, викликані агресією з боку Російської Федерації, активізували пошук та вироблення стратегій протидії з метою захисту вітчизняного інформпростору від інформаційних інтервенцій та маніпулятивних технологій. Нині спостерігається різке зростання інцидентів в області інформаційної безпеки, які мають значне поширення і набувають загрозливого характеру. Багато з подібних атак зачіпають широке коло приватних, корпоративних, а також державних інтересів.

Зростання ролі інформації в сучасному світі призвело до зростання можливостей інформаційних протистороїв. Для політиків і військових стало очевидним, що сучасне суспільство перебуває у великій залежності від інформаційно-телекомунікаційних систем, і цей факт не може бути не врахований під час розробки технологій впливу

на свідомість людей шляхом маніпуляцій. Відповідно, в даному контексті набуло актуальності питання інформаційної стійкості, що передбачає вироблення адекватних механізмів протистороїв не лише проти відверто агресивних інформаційних дій, але й на рівні масової свідомості формування метанаративів, що ґрунтуються на етнонаціональній аксіологічній складовій частині. Адже сучасні дослідження стверджують, що у сучасному суспільстві важливою є культура сприйняття інформації у будь-яких форматах, оскільки в епоху постправди люди легко вірять фейкам, пліткам, «авторитетним думкам» та «великим змовам». Тому громадянам, які хочуть створити інформаційно стійку країну, важливо розвивати навички критичного мислення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукове дослідження інформаційної стійкості не набуло системного висвітлення, оскільки

означена проблематика знайшла відображення в ряді інших питань, пов'язаних із інформаційною безпекою, стратегічними комунікаціями, гібридними загрозами та ін. Водночас найбільш активно ця проблематика розроблена в дослідженнях Б. Вернадського [9], В. Горбуліна [2], О. Додонова [2], З. Ковалю [4–6], Д. Ланде [2], О. Мілославської [9], Є. Тихомирова [10]. Суміжним поняттям виступає поняття резильєнтності як національної стресостійкості щодо функціонування соціальної системи в умовах інформаційної напруги та зовнішніх інтервенцій. Цей аспект означеної проблематики висвітлено у працях М. Білінської [1], О. Іванчука [7], О. Кондратенко [7], М. Корольчука [1] та ін.

Застосування інструменту Google Trends у сучасних дослідженнях, пов'язаних із Big Data, що мають різногалузеву приналежність, отримало висвітлення у працях переважно зарубіжних дослідників: Х. Варіан [15], Л. Калахорано [14], Дж. Меллон [17], М. Сейте [14], Х. Чой [15]. Тут під поняттям Big Data розуміють спеціальні методи й інструменти з обробку великих обсягів інформаційного контенту і презентації його в зрозумілому замовнику вигляді.

Постановка завдання. Завданням пропонованої статті є дослідження проблеми інформаційної стійкості України в контексті вивчення трендів масової культури та їх впливу на суспільну свідомість і стратегії державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інформаційну стійкість України дослідники розглядають, насамперед, як категорію безпекову, яка досягається комплексом механізмів державного управління. В умовах гібридних інформаційних загроз мета психологічної війни – зруйнувати організацію інформаційно-психологічної сфери противника, підключити його до оманливого інформаційного потоку, запровадити свої концепції руху в інформаційно-психологічному просторі, паралізувати волю до боротьби [6, с. 91–92].

На думку З. Ковалю, інформаційно-психологічна стійкість залежить і від стану національного інформаційного законодавства. Українське інформаційне законодавство недосконале й застаріле, воно не врегульовує у правовому полі такі поняття, як «гібридна війна», «інформаційна війна», «фейк» та не дає можливості адекватно оцінити як ступінь інформаційно-психологічних загроз, так і стійкість держави і суспільства до цих загроз. Україні потрібно мати не тільки якісне сучасне інформаційне законодавство, а й якісні інституції, які забезпечують його

виконання [5, с. 51]. Також, на думку дослідника, проблематика інформаційної стійкості актуалізується в контексті розробки методів ведення та протидії інформаційним війнам, вивчення соціолого-психологічних аспектів онлайн-комунікації, моніторингу дій користувачів віртуальних спільнот тощо [4, с. 85].

У контексті розглядуваної нами проблематики особливої актуальності набуває масова культура не лише як ретранслятор споживацького культурного продукту, але інструмент поширення усереднених цінностей і стереотипів, уявлень, ідеологем. До кола інформаційно-психологічних загроз, трансльованих масовою культурою, доречно віднести поширення культури насильства, жорстокості, намагання маніпулювання суспільною свідомістю, а також формування відчуття втрати реальності та підміни її віртуальним світом [8, с. 172]. Саме тривала присутність російського масового продукту в межах українського соціокультурного середовища створювала ідейно-ціннісний плацдарм для подальшої трансляції та сприйняття гібридних інформаційних установок та фейків російської пропаганди. Тому навіть часткове введення санкцій і заборона радіочастот та російських соціальних мереж не витіснили повністю російську масову культуру з українського ринку та інформаційного простору України. Це можливо підтвердити статистикою звернень в інтернет-мережі за допомогою сервісу Google Trends – публічного web-додатку корпорації Google, заснованого на пошуку в мережі Google, який показує, як часто певний термін/поняття шукають по відношенню до загального обсягу пошукових запитів у різних регіонах світу і різними мовами [16]. Google Trends є хорошим інструментом для аналізу існуючих і тих, що набирають популярність трендів. Це дозволяє коригувати ті чи інші дії, отримуючи зворотний зв'язок в режимі реального часу. При цьому не до кінця розкритий потенціал цього сервісу з точки зору кореляції запитів і даних, що відкриває простір для подальшої роботи [14, р. 5].

Слід також зазначити, що наявні в системі алгоритми можуть робити прогнози, але не можна забувати, що кожна оцінка схильна до похибки, а великі вибірки Big Data не завжди можуть забезпечити більшу точність. Проте сам принцип «великих даних» враховує можливості структурування мережевого суспільства через технологічно сформовані і акумульовані масиви даних – вертикально інтегровані соціальні мережі, що використовують такі медійні гіганти, як Facebook, Twitter, Microsoft, Google, YouTube, Apple, Amazon і їм подібні. Методологія Big

Тренди запитів масової культури в Україні за даними Google Trends

Рік	Найпопулярніші інтернет-запити року (за Google Trends)	
2011	1. Vkontakte.Ru 2. Фільми- 2011 3. Гугл 4. Однокласники 5. Холостяк	6. Інтерни 7. Погода 8. Ютуб 9. Ігри 10. Фотон
2012	1. Дивитися фільми онлайн 2. Євро 2012 3. Ютуб 4. ЦВК 5. Євробачення -2012	6. Оксана Макар 7. Олімпіада-2012 8. Острів непотрібних людей 9. ВКонтakte, моя сторінка 10. Однокласники ru
2013	1. Свати-6 2. Фільми-2013 3. Холостяк-3 4. Сила повернення додому 5. Роксолана. Величне століття	6. Євробачення-2013 7. Форсаж 6 8. Кличко-Поветкін 9. Залізна людина-3 10. Метеорит в Челябінську
2014	1. Фізрук 2. Громадське ТВ 3. 5 канал 4. Новини Україна 5. Цензор нет	6. Новини Донецька 7. Еспресо ТВ 8. Майдан онлайн 9. Русская весна 10. Курс долара
2015	1. Новини Донецька 2. 50 оттенков серого 3. Жанна Фриске 4. Кузьма Скрябін 5. Русская весна	6. Кухня, 5 сезон 7. Форсаж-7 8. Останній москаль 9. Сила кохання Феріхі 10. Холостяк-5
2016	1. Євро-2016 2. Фізрук 3 сезон 3. Мажор 2 сезон 4. Євробачення-2016 5. Отряд самоубийц	6. Гра престолів, 6 сезон 7. Кухня 6 сезон 8. Холостяк-6 9. Pokemon Go 10. Олімпійські ігри-2016
2017	1. Фізрук 4 сезон 2. Холостяк-7 3. НАЗК Україна 4. Фільми-2017 5. Анонімайзер	6. Гра престолів, 7 сезон 7. Євробачення-2017 8. Ольга, 2 сезон 9. Молодежка-5 10. Киев днем и ночью, 3 сезон
2018	1. Чемпіонат Світу-2018 2. Мажор-3 3. Євробачення-2018 4. Школа, 2 сезон 5. Поліцейський з Рубльовки	6. Кемерово 7. Фільми-2018 8. Марина Поплавська 9. Холостяк, 8 сезон 10. Олімпіада-2018
2019	1. Гра престолів 8 сезон 2. Зеленський 3. Юлія Началова 4. Заворотнюк 5. Результати виборів 2019	6. Децл 7. Чорнобиль 8. Дебати 9. Порошенко 10. Євробачення 2019
2020	1. Коронавірус 2. Коронавірус рекомендації 3. Вибори в США 4. Google Classroom 5. Симптоми коронавіруса	6. На урок 7. Холостячка 8. Свята 2020 9. Карантин в Україні 10. Zoom

Data має на увазі важливий перехід дослідних оптик від парадигми демографічних, соціологічних оцінок до парадигми психометричних вимірів [13, с. 49].

Веб-додаток Google Trends допомагає порівняти обсяги пошукових запитів за декількома пошуковими словами, абривіатурами або фразам. Крім того, цей ресурс здатний допомогти осліднику відстежити новинний контент, що перетинається з конкретними пошуковими словами (фразами). Результати представляються в графіку, що відображає особливості впливу новин на виникнення топових пошукових запитів. Пошукові запити можна аналізувати на прикладі конкретної країни і з урахуванням різних мов світу [15].

Перевагами цього ресурсу є те, що:

- ресурс збирає великі дані, обробляє інформацію для полегшення аналізу і в підсумку публікує цю інформацію;
- об'єктивність обстеження відносно висока, оскільки число запитів близько до кількості користувачів;
- надана інформація оновлюється щодня;
- гарячі тренди (Google Hot Trends) оновлюються кожен годину;
- Google Trends дозволяє легко визначити поточні інтереси користувачів. Однак ті ж дослідники відзначають і суттєві недоробки і обмеження, серед яких можна зазначити ірраціональні тенденції, коли відбувається стрімке поширення негативних новин, чуток і емоційних відгуків користувачів [17, р. 282].

Якщо проаналізувати кількісні показники звернень по Україні щодо запитів на масовокультурний продукт (сюди також слід віднести різноманітні події масового масштабу, окремих осіб, якими цікавилися користувачі, прецедентні імена, події тощо) в пошуковику Google, то ми побачимо, що протягом тривалого періоду, з 2011 до 2020 р., значний відсоток від загальносвітової масової культури та безпосередньо української в межах України займає саме російська масова культура.

За останні кілька років ми можемо спостерігати зниження в пошуковику продукції російського маскульту, з огляду на запровадження санкційного державного регулювання у цій сфері. Із метою обмеження споживання російського масовокультурного продукту та поширення відповідних ідей і цінностей, було прийнято Закон України «Про санкції» (2014), де, зокрема, зазначалося про заборону користування радіочастотним ресурсом України; обмеження або припинення надання телекомунікаційних послуг і використання телекомунікаційних мереж загального користування; припинення

культурних обмінів, наукового співробітництва, освітніх та спортивних контактів, розважальних програм з іноземними державами та іноземними юридичними особами [3]. Наступним кроком стало підписання Указу Президента України в 2017 р., яким запроваджувалося блокування російських соціальних мереж (як середовища активного поширення сепаратистських ідей) ВКонтакте та Однокласники [11]. Новим етапом боротьби із засиллям російської пропаганди стало запровадження санкцій проти прокремлівських телевізійних каналів, що діяли в Україні: «112», NewsOne і ZIK. Президент ввів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 лютого 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», згідно з яким передбачено запровадження санкцій строком на п'ять років із блокуванням активів цих телеканалів [12]. Таким чином, це вплине на зниження рівня проросійської пропаганди, яка чинить деструктивний і руйнівний вплив на українське суспільство.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що сучасна ситуація потребує подальшого недопускання присутності російської продукції масової культури в українському інформаційному й культурному просторі, яка в умовах інформаційної війни здатна чинити вплив на масову свідомість суспільства, національно-культурну ідентичність, сприяючи розмиванню національних цінностей. У розрізі актуалізації проблематики інформаційної стійкості України за таких умов комплексна інформаційна безпека повинна бути пріоритетним напрямом розвитку держав, особливо в ситуації, коли прагнення до інформаційного домінування, зокрема в питаннях національної безпеки, носить гібридний характер, об'єктивно вимагаючи впровадження методів системної протидії гібридним ризикам. Проблема запровадження системи інформаційно-психологічної стійкості органів влади, місцевого самоврядування, населення України до деструктивного зовнішнього та внутрішнього інформаційно-психологічного впливу в умовах ведення проти України інформаційно-психологічної війни достатньо не актуалізована, бачення її фрагментарні та неузгодженні. Пропаганда набула величезного поширення в ЗМІ, транслуючи ідеологічне кліше, які формують стереотипи масової свідомості, що впливають на ціннісні орієнтири та моделі поведінки. Комплекс інформаційно-психологічних впливів утворює спільний соціокультурний простір соціуму, і, відповідно, державі необхідно формувати і забезпечувати систему інформаційно-психологічної стійкості та гарантування інформаційної безпеки.

Список літератури:

1. Білинська М.М., Корольчук О.Л. Національна резильєнтність (стресостійкість). *Публічне управління : термінол. слов.* / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М. М.Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 101.
2. Горбулін В.П. Інформаційні операції та безпека суспільства: загрози, протидія, моделювання : монографія. Київ : Інтертехнологія, 2009. 164 с.
3. Закон України «Про санкції». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 40, ст. 2018. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2195-VIII від 09.11.2017, ВВР, 2018, № 1, ст. 2). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/164418-> (дата звернення: листопад 2019 р.).
4. Коваль З. Інформаційно-психологічна стійкість особистості та соціуму в літературі: аналіз досліджень та публікацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 2(78). С. 14–18.
5. Коваль З. Підходи до визначення критеріїв оцінки інформаційно-психологічної стійкості України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 1(77). С. 49–53.
6. Коваль З. Правові механізми забезпечення формування інформаційно-психологічної стійкості України. *Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління*. Вип. 2 (62). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 91–97.
7. Кондратенко О.О., Кондратенко М.В., Іванчук О.М. Особливості формування резильєнтності в Україні через призму публічного управління. *Наукові перспективи*. 2020. № 6. С. 71–84.
8. Литвиненко О. Інформаційна складова у сучасній гібридній війні проти України: виклики й загрози. *Українознавчий альманах*. 2016. Випуск 19. С. 171–174.
9. Мілославська О., Бернадський Б. Інформаційна стійкість України як складова ціннісної системи публічного управління. *Традиційні та інноваційні підходи до наукових досліджень: Матер. конференції*. 2020. Том 2. С. 111–114.
10. Тихомирова Є. Індекс стійкості до дезінформації. Інформаційна війна як новий вимір геополітичної реалізації : зб. тез II Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Луцьк, 3-4 червня 2019 р.). Луцьк, 2019. С. 32–34.
11. Указ Президента України від 28 квітня 2017 року №133/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2017> (дата звернення: листопад 2019 р.).
12. Указ Президента України від 2 лютого 2021 року № 43/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 лютого 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/432021-36441> (дата звернення: лютий 2021 р.).
13. Федорченко С.Н. Big Data и методологические возможности ресурса Google Trends для политологического исследования. *Журнал политических исследований*. 2018. Т. 2. № 4. С. 48–55.
14. Calahorrano L., Seithe M. Analysing Party Preferences Using Google Trends. *CESifo Working Paper*. 2014. № 4631. P. 1–25.
15. Choi H., Varian H. Predicting the Present with Google Trends. URL: https://www.researchgate.net/publication/228279908_Predicting_the_Present_with_Google_Trends. DOI: 10.2139/ssrn.1659302 (дата звернення: лютий 2021 р.).
16. Google Trends. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Google_Trends (дата звернення: січень 2021).
17. Mellon J. Where and When Can We Use Google Trends to Measure Issue Salience? *PS: Political Science & Politics*. Volume 46. Issue 2. April 2013. Pp. 280 – 290. doi:10.1017/S1049096513000279.

Melnyk I.V. INFORMATION STABILITY OF UKRAINE: SELECTION OF TRADITIONS OF MASS CULTURE AND THEIR INFLUENCE ON PUBLIC CONSCIOUSNESS AND STRATEGIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article considers the dynamics of changes in the Internet requests of the user audience for works / products of mass culture in Ukraine in the period 2011-2020 using the web tool Google Trends. Such an analysis makes it possible to trace the real preferences of society on the example of inquiries on the Internet and identify the degree of current interest and consumption of Russian mass culture, which was and remains available in the Ukrainian information and cultural space. Such a study is relevant given the important role and presence of mass culture in information warfare, in particular its use as a tool of propaganda and counter-propaganda and one of the most effective mechanisms of influencing the mass consciousness of society, national and cultural identity, values and others. It is proved that the factor of mass cultural influence must be taken into account in the development and implementation of information security strategies, counteraction to

hybrid threats, to protect the information and cultural space and reduce the level of pro-Russian propaganda in Ukraine. Accordingly, in this context, the concept of information stability is considered as a criterion and result of security strategies aimed at ensuring comprehensive stability and development of society in all its dimensions, as information affects the consciousness, emotional state, can change its values, moral qualities. The future of society depends on information and psychological stability and activity. The criterion for improving the information and psychological stability of society is the level of conscious rejection and rejection of the distorted, propaganda-fake picture of the world, which is imposed in the disinformation media, promoted by the Russian segment of mass culture, and so on. State regulation by sanctioning the presence of mass culture in Ukraine serves as a mechanism to counter the hybrid war, as well as opens opportunities for further implementation of this policy at the legislative level.

Key words: *information stability, mass culture, hybrid war, Google Trends, public consciousness.*

Потеряйко С.П.

Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

СУТНІСТЬ СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У статті розглянуто проблемні питання щодо визначення сутності структурно-функціонального механізму державного управління в єдиній державній системі цивільного захисту. Проведено аналіз попередніх наукових досліджень у науці державного управління загалом і у сфері цивільного захисту, зокрема щодо побудови структур складних систем, особливостей їх функціонування на різних рівнях управління, структурних та функціональних підходів до визначень механізмів державного управління, зміст методу структурного аналізу в державному управлінні, структурно-функціонального синтезу моделі державного управління. За результатами зазначеного аналізу визначено актуальність дослідження, завдання якого полягає у формулюванні сутності структурно-функціонального механізму державного управління в єдиній державній системі цивільного захисту.

Досліджено положення законодавства України сфери цивільного захисту щодо структури та функцій єдиної державної системи цивільного захисту. Виявлено прогалини та розбіжності в законодавстві щодо функцій та завдань зазначеної системи, неузгодженості у Положенні про Державну службу України з надзвичайних ситуацій та Плані реагування на надзвичайні ситуації державного рівня щодо визначення важливої функції Державної служби України з надзвичайних ситуацій – реагування на надзвичайні ситуації.

Запропоновано визначення сутності структурно-функціонального механізму в єдиній державній системі цивільного захисту, що являє собою сукупність норм, заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи управління впливають на структуру системи та способи її функціонування з метою досягнення поставлених цілей перед зазначеною системою.

Окреслено нагальну потребу в уточненні визначення поняття «реагування на надзвичайні ситуації», що не повною мірою відповідає викликам сьогодення.

Сформульовано висновок, що виявлені недоліки в законодавстві сфери цивільного захисту носять структурний та функціональний характер, які потребують комплексного вирішення на державному рівні.

Результати дослідження є підґрунтям для подальших наукових досліджень із зазначеної проблематики.

Ключові слова: єдина державна система цивільного захисту, надзвичайна ситуація, органи державного управління, структурно-функціональний механізм, сфера цивільного захисту.

Постановка проблеми. Відповідно до Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р, «наявна система Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на неї завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту (далі – ЦЗ), забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій (далі – НС). Розв'язання проблеми передбачено здійснити шляхом, зокрема, удосконалення законодавства щодо виконання основних завдань (функцій) у сфері пожежної та техногенної безпеки

органами місцевого самоврядування, оптимізації структури та чисельності ДСНС на всіх рівнях, реорганізації сил ЦЗ, які входять до системи ДСНС, з урахуванням покладених на них завдань» [1].

Отже, зважаючи на те, що ДСНС є основною складовою частиною єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) визначення сутності структурно-функціонального механізму державного управління в зазначеній системі є актуальним науковим завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вчені в галузі науки державного управління приділяють достатню увагу дослідженню проблемних питань щодо механізмів державного управління загалом і у сфері ЦЗ – зокрема.

М. Кулешов зазначає, що з метою забезпечення високого рівня надійності захисту населення країни від загроз їх життю і здоров'ю, а також захисту територій, довкілля та об'єктів економіки від негативного впливу НС державою створено систему реагування на небезпеки. Наявна система, вважає автор, має свої вади і потребує удосконалення, тому її склад і стан, зокрема структурне та функціональне упорядкування сил ЦЗ відповідно до призначення, потребує детального аналізу та оцінки ефективності [2, с. 314].

Питання, пов'язані з обґрунтуванням показників кінцевих результатів діяльності органів і підрозділів ЦЗ, які відповідають основним завданням організації та можуть бути придатними для реалізації моделі діяльності, що базується на управлінні ризиками розглянув О. Альбоцій. Показники, вважає автор, мають задовольняти вимогам, зокрема, характеризувати структуру та її діяльність у взаємозв'язку з формами та видами, утворювати собою ієрархічну систему, яка б дозволяла адекватно виявляти вплив діяльності кожної структури на оцінку діяльності організації загалом [3, с. 8–10].

Процес формування системи ЦЗ органів місцевого самоврядування, основні завдання, структуру, функції та повноваження виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади у сфері ЦЗ населення, а також механізм їхньої співпраці та взаємодії з територіальними органами ДСНС дослідили О. Вальчук та В. Петрик [4, с. 105].

Зважаючи на те, що в умовах децентралізації влади, передачі окремих функцій, зокрема у сфері ЦЗ, на місцевий рівень, вважаємо, що розглянуті питання мають актуальне значення, в першу чергу – на структурно-функціональному рівні ЄДСЦЗ.

Ю. Древаль запропонував авторський системний підхід до структурно-організаційного та структурно-функціонального визначень механізмів державного управління, що базується на діалектичній єдності управління як складної системи та неможливості жорсткого відособлення механізмів від управління загалом [5, с. 58, 62].

Актуальному питанню щодо удосконалення системи державного управління загалом та державного управління у сфері ЦЗ зокрема, присвячено доробки Л. Жукової, яка запропонувала авторську модель удосконаленої системи державного управління у сфері ЦЗ. Сутність удосконалення, зокрема, полягає у створенні гармонійної функціонально-структурної системи державного управління у сфері ЦЗ завдяки досягненню

співвідношення централізації й децентралізації з урахуванням поступового надання більшої самостійності регіонам [6, с. 5, 14].

Р. Кравченко визначив, що нинішня модель державного управління має розгалужену багаторівневу організаційну структуру та довів, що, всупереч наявним зовнішнім ознакам її цілісності, існує у вигляді окремих, не об'єднаних у систему функцій, що виконуються органами державної влади в рамках інших, вищих галузевих повноважень, та не забезпечує повного й всебічного виконання завдань щодо зниження ризику НС [7, с. 13].

Вважаємо важливим внеском щодо визначення напрямів структурного та функціонального розвитку державного управління є праця В. Малиновського, де він, зокрема, сформулював визначення понять «метод структурного аналізу», як логічний підхід до дослідження державного управління, та «організаційна структура державного управління», як сукупність управлінських елементів, між якими формуються і підтримуються організаційні взаємозв'язки в межах відповідної управлінської системи, що забезпечують ефективність її функціонування з метою реалізації функцій державного управління [8, с. 103, 126].

Поняття «механізм держави» з точки зору системного методу пізнання розглянула Т. Пікуля. Використання структурно-функціонального підходу під час визначення зазначеного поняття дало можливість авторці визначити ефективну організаційну структуру побудови цього механізму з метою оптимізації його функціональної спроможності, тобто здатності до організації управління суспільством [9, с. 47].

Л. Приходченко обґрунтувала складові компоненти структури механізму державного управління, показала їх взаємозв'язок та фактори, що сприяють підвищенню ефективності діяльності системи органів публічної влади. Функції, що виконують органи управління (далі – ОУ), визначають внутрішню структуру та їх місце в системі органів публічної влади. Відтак організаційна структура та її елементи є основою організаційного механізму державного управління [10, с. 106, 109].

В. Романюк, О. Андріюк та Н. Володченкова розробили структурно-функціональну модель механізму регулювання еколого-техногенної безпеки під час НС воєнно-техногенного походження. Для подальшого розвитку цієї системи вчені запропонували застосовувати індексно-індикаторний підхід, що створює передумови для розробки ефективних процедур державного

управління природно-техногенною безпекою в умовах НС воєнно-техногенного походження [11, с. 28, 34].

Варіанти послідовних етапів структурно-функціонального синтезу моделі системи державного управління ризиками виникнення НС визначив В. Федорчак, що дозволило автору простежити її внутрішні зв'язки та способи функціонування [12, с. 93, 95].

Метою статті є визначення сутності структурно-функціонального механізму державного управління в ЄДСЦЗ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Встановлення сутності структурно-функціонального механізму державного управління у сфері ЦЗ загалом та ЄДСЦЗ – зокрема, здійснено на основі застосування методів дедукції, індукції, а також структурного аналізу та синтезу структури зазначеної системи, її завдань і функцій. Отже, на початковому етапі дослідження узагальнено проведений аналіз попередніх наукових досліджень із зазначеної проблематики.

Будь-яку структуру Ю. Древаль розглядає граничною ланкою, що охоплюється як механізмами державного управління, що забезпечують її функціонування. Отже, вважає автор, «структурованість», у розумінні оптимізації структур, зв'язків між ними, характеризує передусім реалізацію механізму в управлінському процесі [5, с. 61].

Поділяємо думку автора лише частково та вважаємо, що механізм державного управління є не граничною, а ланкою, що пов'язує між собою структуру та процес її функціонування. Тобто є певна структура, функціонування якої забезпечується механізмами державного управління. Отже, сутність структурно-функціонального механізму державного управління в конкретних умовах обставин залежить від структури, функцій, виконання яких на неї покладено, та їх взаємозв'язку.

Для виконання зазначеного завдання вважаємо за необхідне застосувати системний підхід до аналізу будь-якої системи загалом і ЄДСЦЗ зокрема, а також метод дедукції, що передбачає під час дослідження системи сходження від її загальних структур до часткових елементів.

У зв'язку із зазначеним слушними виявилися результати наукового дослідження В. Авер'янова, який сукупність системних категорій, що зображають сутність будь-якої складної системи, розподіляє на групи, кожна із яких характеризує відносно самостійні аспекти системного підходу, зокрема: структурної побудови (структурний аспект), процесів функціонування (функціональний аспект),

розвитку (генетико-прогностичний аспект) системного об'єкта [13, с. 9].

Погоджуємося з висновком вченого, який стверджує, що завдання та цілі державного управління, диференціюючись у функціях органів державного управління, суттєво впливають на внутрішню структуру системи державного управління. Тобто цілком очевидним є зв'язок загальних цілей і завдань державного управління та їх вплив як на структуру системи загалом, так і на структури елементів системи зокрема [13, с. 35].

Важливим питанням дослідження складної системи є можливість визначення її структури і параметрів функціонування. Так, Н. Мешков та Ю. Крупнов зазначають, що складну систему можливо дослідити за допомогою поєднання її параметрів, а саме: склад (сукупність елементів), структура (ієрархія і зв'язок її елементів), послідовність функціонування, цільові функції елементів, порядок функціонування. Тому, на думку авторів, структуру системи, особливість її функціонування визначає механізм як сукупність законів, правил і процедур взаємодії її елементів [14, с. 43].

Поділяємо думку вчених та, з урахуванням узагальнення їх доробків, вважаємо, що сутністю структурно-функціонального механізму складної системи є сукупність норм, заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких ОУ впливають на структуру системи та способи її функціонування з метою досягнення цілей, поставлених перед зазначеною системою.

Зважаючи на поставлені цілі дослідження, вважаємо доречним розглянути положення законодавства сфери цивільного захисту щодо структури ЄДСЦЗ та особливостей її функціонування в нинішніх умовах.

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 затверджено Положення про ЄДСЦЗ (далі – Положення ЄДСЦЗ), яке «регулює питання щодо здійснення заходів ЦЗ в державі, визначає склад органів управління та сил ЦЗ, планування діяльності ЄДСЦЗ, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії». У Положенні ЄДСЦЗ визначено, що «ЄДСЦЗ – це сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ, МОВВ), підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ» [15, п. 1, 2].

Розглянемо сутність структурно-функціонального механізму державного управління у сфері ЦЗ, зокрема, щодо побудови загальної

структури ЄДСЦЗ та організації управління у зазначеній системі.

Положенням ЄДСЦЗ (п. 5) визначено, що загальне керівництво зазначеною системою здійснює Кабінет Міністрів України, а безпосереднє – ДСНС. ЄДСЦЗ складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Функціональні підсистеми ЄДСЦЗ (далі – ФП) створюються ЦОВВ з метою захисту населення і територій від НС, забезпечення готовності сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС. Безпосереднє керівництво діяльністю ФП здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему [15, п. 7].

Територіальні підсистеми ЄДСЦЗ (далі – ТП) створюються на територіальному рівні держави з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у відповідному регіоні. Безпосереднє керівництво діяльністю ТП, її ланок здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку [15, п. 8].

Кодексом цивільного захисту України (далі – Кодекс) (15, ст. 8, п. 3) визначено основні завдання ЄДСЦЗ, зокрема: оповіщення населення про небезпеку та виникнення НС, своєчасне та вірогідне інформування про фактичні обставини і вжиті заходи (15, ст. 8, пп. 8), захист населення у разі виникнення НС (15, ст. 8, пп. 9), проведення аварійно-рятувальних і невідкладних робіт (далі – АРiНР) щодо ліквідації наслідків НС, організація життєзабезпечення постраждалого населення [16, ст. 8, пп. 10].

Також Кодексом (розділ IV) визначено, що захист населення і територій включає: оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення цивільного захисту (гл. 6), укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту та евакуаційні заходи (гл. 7), інженерний захист територій, радіаційний і хімічний захист (гл. 8), медичний, біологічний і психологічний захист, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення (гл. 9), навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях (гл. 10). Таким чином, з'ясовано, що питання щодо реагування на НС в завданнях ЄДСЦЗ у Кодексі не визначено.

Однак у Положенні про ЄДСЦЗ (п. 24) додатково до завдань, визначених у Кодексі, вказано й інші завдання, зокрема щодо призначення керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, визначення зони надзвичайної ситуації, організація та здійснення евакуаційних заходів,

що частково можливо віднести до завдань з реагування на надзвичайні ситуації.

Отже, виявлено розбіжності та прогалини у Кодексі та Положенні ЄДСЦЗ щодо функцій та завдань зазначеної системи, що, на нашу думку, негативно впливають на її функціонування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 затверджено Положення про ДСНС (далі – Положення ДСНС), де визначено, що ДСНС є ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ [17, п. 1].

Одним з основних завдань ДСНС є реалізація державної політики у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [17, п. 3].

ДСНС відповідно до покладених на неї завдань проваджує функції, зокрема: «Здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ; проводить підготовку ОУ ФП і ТП ЄДСЦЗ та перевірку їх готовності до дій; здійснює оповіщення та інформування ЦОВВ, МОВВ про небезпеку виникнення і виникнення НС; координує діяльність ЦОВВ, МОВВ, суб'єктів господарювання щодо реалізації заходів з евакуації населення; залучає рятувальні підрозділи ЦОВВ, МОВВ, підприємств, установ, організацій та координує їх діяльність під час ліквідації наслідків НС, організовує проведення пошуково-рятувальних робіт; забезпечує гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги щодо ліквідації наслідків НС» [17, п. 4].

Відповідно до Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня (далі – План реагування), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223, однією із функцій ДСНС визначено реагування на НС, проведення АРiНР [18], що не вказано у Положенні ДСНС [17]. Вважаємо, що зазначена функція є визначальною для ЦОВВ, що проваджує державну політику у сфері ЦЗ – ДСНС.

Отже, виявлено неузгодженість та прогалини в керівних документах, а саме: у Положенні ДСНС та Плану реагування щодо провадження однієї з основних функцій ЄДСЦЗ – реагування на НС, що обумовлює нагальну потребу в усуненні зазначених неточностей в законодавстві сфери ЦЗ, зокрема, щодо реагування на НС, що свідчить про недоліки в структурі ЄДСЦЗ та визначенні її функцій. Зважаючи на розглянуте, вважаємо за необхідне уточнити визначення поняття «реагування на НС».

Кодексом визначено, що «реагування на НС та ліквідація їх наслідків – скоординовані дії суб'єктів забезпечення ЦЗ, що здійснюються відповідно до планів реагування на НС, уточнених в умовах конкретного виду та рівня НС, і полягають в організації робіт з ліквідації наслідків НС, припинення дії або впливу небезпечних факторів, викликаних нею, рятування населення і майна, локалізації зони НС, а також ліквідації або мінімізації її наслідків, що становлять небезпеку життю або здоров'ю населення, заподіяння шкоди території, навколишньому природному середовищу або майну» [16, ст. 2, п. 37].

Водночас План реагування реалізується шляхом інформування та оповіщення про небезпеку виникнення або виникнення НС, переведення ОУ та сил ЦЗ в режим підвищеної готовності та режим НС, їх дії у зазначених режимах, управління під час ліквідації наслідків НС, залучення сил ЦЗ і проведення АРiНР, взаємодії ОУ та сил ЦЗ, організації основних видів забезпечення під час проведення АРiНР і ліквідації наслідків НС [18, п. 3].

Вважаємо, що визначення поняття «реагування на НС», яке подано у Кодексі, не враховує деяких заходів щодо реалізації Плану реагування, зокрема питання з інформування та оповіщення про небезпеку виникнення або виникнення НС, переведення ОУ та сил ЦЗ у вищі режими функціонування, взаємодії між ОУ та силами ЦЗ та їх забезпечення і потребує уточнення та доповнення в Кодексі.

Висновки. Для досягнення мети дослідження щодо визначення сутності структурно-функціонального механізму державного управління в ЄДСЦЗ отримано такі результати.

1. Проведено аналіз попередніх наукових досліджень у науці державного управління загалом і у сфері ЦЗ зокрема щодо побудови структур складних систем, особливостей їх функціонування на різних рівнях управління, структурних та функціональних підходів до визначень механізмів державного управління, сутності методу структурного аналізу в державному управлінні,

структурно-функціонального синтезу моделі державного управління та визначено актуальність питання щодо формулювання сутності структурно-функціонального механізму державного управління в ЄДСЦЗ.

2. Проведено аналіз законодавства сфери ЦЗ щодо структури та функцій ЄДСЦЗ, що забезпечило:

виявити прогалини та розбіжності, зокрема, щодо функцій та завдань зазначеної системи, незгодженостей у Положенні ДСНС та Плану реагування щодо визначення важливої функції ДСНС – реагування на НС;

окреслити потребу в уточненні визначення поняття «реагування на НС», що не повною мірою відповідає викликам сьогодення;

сформулювати висновок, що зазначені недоліки в законодавстві носять структурний та функціональний характер, які потребують комплексного вирішення на державному рівні, що є підґрунтям для подальших наукових досліджень із зазначеної проблематики.

3. За результатами проведеного дослідження запропоновано визначення сутності структурно-функціонального механізму в ЄДСЦЗ, а саме: структурно-функціональний механізм ЄДСЦЗ являє собою сукупність норм, заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких ОУ впливають на структуру системи та способи її функціонування з метою досягнення поставлених цілей перед зазначеною системою.

4. Обґрунтовано нагальну потребу в уточненні визначення поняття «реагування на НС», яке подано в Кодексі, що не відповідає вимогам сьогодення, що висувуються до ЄДСЦЗ, та не враховує практичної складової частини її функціонування.

Подальший напрям наукових досліджень вбачається в комплексному визначенні поняття «структурно-функціональний механізм державного управління у сфері ЦЗ» та встановленні його місця в загальній класифікації механізмів державного управління.

Список літератури:

1. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.03.2021).
2. Кулешов М.М. Система реагування на надзвичайні ситуації та механізми управління. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління* : зб. наук. пр. Харків. Вип. 1(6), 2017. С. 314–322.
3. Альбошій О.В., Лазарев А.А. Показники результатів роботи підрозділів цивільного захисту як функція динаміки техногенних ризиків. *Проблеми надзвичайних ситуацій* : зб. наук. пр. НУЦЗ України. Харків. Вип. 11, 2010. С. 8–13.

4. Вальчук О., Петрик В. Функції голови та апарату виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади у сфері цивільного захисту. *Вісник факультету історії, права і публічного управління* : зб. наук. пр. Вип. 18. Вінниця. 2020. С. 105–109.
5. Древаль Ю.Д. До питання про сутність та зміст механізмів державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: державне управління* : зб. наук. пр. Харків. № 1, 2014. С. 57–63.
6. Жукова Л.А. державне управління у сфері цивільного захисту України: функціонально-структурний аспект : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02. «Механізми державного управління» / НАДУ при Президентові України. Київ, 2007. 22 с.
7. Кравченко Р.І. Організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02. «Механізми державного управління» / НАДУ при Президентові України. Київ, 2021. 20 с.
8. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
9. Пікуля Т.О. Сучасний підхід до інтерпретації поняття «механізм держави». *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ* : зб. наук. пр. ЛДУБЖД. Львів. № 2(1), 2012. С. 46–54.
10. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління* : наук. журн. Київ. Вип. 2, 2009. С. 105–112.
11. Романюк В.П., Андріюк О.П., Володченкова Н.В. Структурно-функціональна модель механізму регулювання екологічної безпеки під час надзвичайних ситуацій воєнно-техногенного походження. *Геоінженерія. Серія: екологія та охорона праці* : наук.-техн. журнал. Вип. 3, 2020. С. 26–34.
12. Федорчак В.В. Структурно-функціональний синтез державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2020. № 10. С. 93–95.
13. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 1999. 432 с.
14. Исследование систем управления: Управление инновациями и инвестициями : учебное пособие / Мешков Н.А., Крупнов Ю.А. ; под ред. В.М. Четверикова. Москва, 2011. 106 с.
15. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 9.01.2014 № 11 / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.03.2021).
16. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2.10.2012 № 5403-VI / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 19.03.2021).
17. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.03.2021).
18. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.03.2021).

Poteriaiko S.P. PUBLIC ADMINISTRATION'S STRUCTURAL AND FUNCTIONAL MECHANISM IN THE UNIFIED STATE SYSTEM OF CIVIL DEFENSE

Problematic issues of determining public administration's structural and functional mechanism in the unified state system of civil defense are considered in the article. The analysis of previous scientific researches in the science of public administration in general and in the field of civil defense is carried out. Specifically, author analyzed structuring of complex systems, especially their functioning at different levels of management, structural and functional approaches to definitions of public administration's mechanisms, meaning the method of structural analysis in public administration, structural and functional synthesis of public administration's model. According to the results of the analysis, formulation of the public administration's structural and functional mechanism in the unified state system of civil defense is identified as an urgent task.

The provisions of the Ukraine's legislation in the field of civil defense in terms on the structure and functions of the unified state system of civil defense are studied. Gaps and discrepancies in the Ukraine's legislation on the functions and tasks of this system, inconsistencies in the Regulation on the State Emergencies Service of Ukraine and the State Emergency Response Plan to determine the important function of the State Emergencies Service of Ukraine – emergency response.

Define of the structural and functional mechanism in the unified state system of civil defense is proposed, which is a set of rules, measures, tools, levers, incentives by which authorities influence on the structure of the system and ways of its functioning to achieve these goals.

An urgent need to clarify the definition of emergency response, which does not fully meet the challenges of today, is outlined.

It is concluded that the identified shortcomings in the legislation in the field of civil protection have structural and functional character, which require a comprehensive solution at the state level.

Results of the study are the basis for further research on these issues.

Key words: *unified state system of civil defense, emergency situation, public administration bodies, structural and functional mechanism, sphere of civil protection.*

Чорний О.В.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА ЗАСАДАХ ПАРТНЕРСТВА В СУСПІЛЬНО-ВЛАДНІЙ ВЗАЄМОДІЇ

На державу покладається позитивний обов'язок із захисту прав громадян та сприяння реалізації цього права, що повинно бути відображене у правовій базі держави, а також у нормативних актах, що регулюють роботу правоохоронних органів у цій сфері. Користування цим правом не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної або громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб.

Під час надзвичайного стану держави можуть вживати заходи, які є відступленням від зобов'язань, але такі заходи повинні носити винятковий і тимчасовий характер. Пандемія стала особливим викликом для держав, і оскільки ВООЗ встановила, що багатолюдні натовпи людей особливо сприяють передачі COVID-19, то законність і пропорційність тих чи інших конкретних обмежень залежить від особливостей кожної конкретної ситуації. Питання про те, чи були обмеження, введені в різних країнах, виправданими з огляду на необхідність захистити здоров'я населення і чи відповідали вони вимогам співрозмірності і законності, має вирішуватися відносно кожного конкретного випадку, беручи до уваги конкретні місцеві умови і на основі чинних міжнародних норм.

У деяких країнах, в яких було оголошено надзвичайний стан або аналогічний режим, повноваження законодавчої гілки влади були передані виконавчій, яка згодом обмежила право на певну свободу громадян рішенням уряду. Розрізнялися і ступінь парламентського нагляду за передачею повноважень, і можливість судового оскарження рішень, термін дії обмежень в одних країнах був невідомий, а в інших – чітко визначений. У міру розвитку ситуації деякі країни почали поетапно скасовувати обмеження.

Публічні заходи, що проводяться онлайн, все ще залишаються досить новим явищем, і чіткого визначення таких зборів поки не існує. Особливе значення тут має доступ до Інтернету, і не можна допускати відключення Інтернету або обмежень доступу заради недопущення дебатів. Різні форм мобілізації і протесту в Інтернеті не можуть вважатися повноцінною заміною свободи зібрань в тому обсязі, в якому вона гарантована міжнародно-правовими нормами і стандартами в галузі прав людини. Дуже велику роль у забезпеченні більш суворого дотримання права на свободу зборів грає моніторинг публічних зібрань.

Незалежний моніторинг зборів здійснювався головним чином організаціями громадянського суспільства та міжнародними органами, місіями і інститутами з прав людини. Через кризу, пов'язану з COVID-19, всі основні моніторингові органи зазнавали труднощів і стикалися з обмеженнями під час виконання своєї функції. Незважаючи на це, відповідні організації та міжнародні інститути продовжували активно наглядати за ситуацією із забезпеченням свободи громадян, вказуючи урядам відповідних держав на виявлення проблем і недоліків.

Ключові слова: реалізація, державна політика, суспільно-владна взаємодія, механізми, соціально-гуманітарна сфера, пандемія, партнерство.

Постановка проблеми. До початку поточної соціально-економічної кризи громадські об'єднання вже зустрічалися з обмеженнями у тому числі з законодавчими та адміністративними бар'єрами, що перешкоджають отриманню певними категоріями неурядових організацій фінансування з внутрішніх і закордонних джерел, повною заборонаю на зовнішнє

фінансування або ж введенням нових, більш жорстких вимог щодо звітності та розкриття інформації [9]. Обмеження повинні завжди мати вузьке тлумачення, забезпечуватися за допомогою заходів, пов'язаних із найменшим втручанням, і за жодних обставин не можуть призводити до анулювання даного права або до посягання на його сутність.

Незважаючи на пандемію, основні принципи застосування сили правоохоронними органами повинні залишатися незмінними, і всі представники органів правопорядку під час застосування сили повинні дотримуватися принципів законності, необхідності і пропорційності, а співробітники, які застосовують силу в порушення цих принципів, повинні бути притягнені до відповідальності. Необхідно з насторогою сприймати інформацію про прийняття деякими державами законів та розроблення ними планів, які за своїм змістом вимагають широкого громадського обговорення або які в минулому вже провокували протести.

Аналіз останніх досліджень. Відповідно до опублікованих висновків численних дослідників актуальним є забезпечення масштабних громадських консультацій під час розробки та введення в дію будь-яких обмежень, пов'язаних із надзвичайною ситуацією, також слід проаналізувати тимчасові обмежувальні заходи з урахуванням різних факторів, а також оцінити їх вплив на осіб з інвалідністю. Рекомендується розглянути можливість відкласти ухвалення законів і планів розвитку під час дії обмежень на свободу вираження поглядів та інших прав, обмежень, що перешкоджають громадському обговоренню, вони не повинні використовуватися для того, щоб приймати спірні закони або плани розвитку.

Існує потреба забезпечити дотримання свободи висловлення поглядів у тому числі за допомогою надання безперешкодного доступу до онлайн-середовища. Необхідно гарантувати, щоб штрафи і покарання за порушення обмежень і недотримання епідеміологічних заходів застосовувалися відповідним чином і не були надмірно жорсткими [7]. Рекомендується підтримувати і заохочувати діяльність організацій громадянського суспільства, тією мірою, якою це можливо в умовах пандемії, визнаючи позитивний внесок цих зусиль із моніторингу у зміцнення дотримання основних прав.

Держави неодноразово заявляли про те, що всі форми об'єднань, групи за інтересами, професійні спілки і політичні партії надзвичайно важливі для сильної демократії. Обмеження свободи об'єднань слід розглядати в контексті тенденції до звуження простору для громадянського суспільства в низці країн Європейського Союзу, що спостерігається в останні роки. Крім цього, в деяких країнах на можливостях для роботи груп і організацій громадянського суспільства, а також фізичної безпеки їхніх представників, позначилися негативна дискредитація таких об'єднань.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування реалізації механізмів державної соціально-гуманітарної політики із урахуванням партнерських взаємовідносин у суспільно-владній взаємодії в період пандемічних викликів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Умови діяльності громадських об'єднань у низці держав погіршилися через надзвичайні заходи, введені в рамках реагування на пандемію COVID-19. У деяких державах були введені обмеження на свободу висловлення поглядів і доступ до інформації, які негативно відбилися на виконанні громадянським суспільством його наглядової функції, а також відсунула на задній план думки критиків і обмежила можливості незгодних громадян звернутися до осіб, які приймають рішення, та вплинути на проведену політику і прийняті закони. У цій ситуації існує небезпека того, що під приводом боротьби з пандемією можуть бути нові обмеження, що перешкоджають діяльності різних видів об'єднань.

Серйозний ризик полягає в тому, що деякі уряди можуть використовувати надзвичайні заходи для того, щоб виправдати введення додаткових обмежень щодо діяльності громадянського суспільства [5]. У довготерміновій перспективі це може призвести до необґрунтованого і невідповідного ущемлення прав на свободу висловлення поглядів та свободу об'єднань. Об'єднання, як і громадянське суспільство у цілому, повинні розглядатися як важливі партнери державних органів у справі розробки надзвичайних політичних і законодавчих заходів, пов'язаних із пандемією, а також у поширенні інформації, доступної для всього населення, і надання підтримки і послуг громадам.

Об'єднання, які надають підтримку громадам, традиційно вважаються особливо вразливими і внаслідок цього потребують додаткового захисту. Введення надзвичайного стану не має стати приводом для репресій проти окремих груп населення, меншин або окремих людей. Громадські об'єднання, як і громадянське суспільство в цілому, повинні розглядатися як важливі партнери державних органів у справі розробки надзвичайних політичних і законодавчих заходів, пов'язаних із пандемією, а також розповсюдження інформації, доступної для всього населення, і надання підтримки і послуг суспільним громадам.

У цілому багато заходів, вжитих у рамках боротьби з пандемією, не відображали найважливішу роль свободи об'єднань як права людини, необхідні для функціонування демократії, а також що уособлює ключову умову для реалізації

інших основних свобод [3]. Обмеження щодо громадянського суспільства були суттєвими під час пандемії, вони особливо вплинули на можливості організацій громадянського суспільства вести свою звичайну діяльність, а також брати участь у процесах прийняття державних рішень, обмеження позначилися і на можливості реєструвати такі організації та управляти ними, на їх доступі до ресурсів.

Суворі закони про введення карантину й ізоляції в цілому не дозволили об'єднанням продовжити свою нормальну діяльність, оскільки в багатьох країнах вони не були віднесені до категорії організацій, які надають життєво важливі послуги і у зв'язку із цим проводять роботу під час карантину. Багатьом об'єднанням довелося відкласти заплановані заходи або перенести частину з них в Інтернет. Найважче довелося тим об'єднанням, які надають підтримку вразливим громадам і діяльність яких передбачає близьку взаємодію або фізичний контакт. При цьому саме громадянське суспільство відіграє ключову роль у наданні підтримки і послуг найуразливішим особам в тому числі бездомним, незаможним.

Під час пандемії COVID-19 у низці інших країн обмеження, пов'язані з пандемією, ще більше посилили і без того суворі закони і практичні норми, що стосуються діяльності об'єднань. Участь об'єднань у формуванні політики і законотворчих процесів є одним із головних принципів демократичного законодавства, проте слід зазначити, що громадянське суспільство в основному не було пристосовано до цієї роботи, з ними не консультувалися в процесі розробки, реалізації або перегляду надзвичайних заходів [1]. Іноді ті чи інші надзвичайні закони прямо виключали участь об'єднань у законотворчих процесах або суспільних діалогах у ході таких процесів.

Це викликає особливу тривогу, оскільки об'єднання є часто головними представниками інтересів громад і недостатньо представлених груп населення у процесах прийняття державних рішень. Право на участь у суспільному житті повинне забезпечуватися і під час надзвичайних ситуацій, особливо з урахуванням того, що воно дозволяє належним чином врахувати конкретні потреби і очікування недостатньо представлених осіб або груп, тим самим підвищуючи ефективність реагування на пандемію [10]. Деякі країни, посилюючись на пандемію, ввели нові норми, що нівелюють незалежність і автономію об'єднань або ще більше ускладнюють участь об'єднань в ухваленні державних рішень.

У кількох державах були прийняті законодавчі положення або внесені поправки в законодавство та використані вже наявні норми, що передбачають притягнення до кримінальної відповідальності за поширення недостовірної інформації про пандемію. Крім цього, такі положення самим своїм існуванням здійснюють вплив на об'єднання і громадянське суспільство в цілому, особливо коли за владою і раніше була помічена схильність до зловживання повноваженнями з метою зменшення критики або обмеження висловлювання думки.

Подібні положення про недостовірну інформацію несумісні із зазвичай застосованими міжнародними стандартами, що стосуються обмеження прав на свободу висловлення думки, і можуть необґрунтовано обмежувати можливості громадянського суспільства у здійсненні моніторингу, проведенні аналізу і наданні інформації з питань, що зачіпають суспільні інтереси [8]. Боротьба з інформацією, що становить загрозу суспільному здоров'ю, дійсно є необхідною для влади під час надзвичайної ситуації, пов'язаної з пандемією COVID-19, проте найкращим способом вирішення цього завдання буде забезпечення доступу до незалежних і різноманітних джерел інформації.

Незважаючи на важливість вільного здійснення суб'єктами громадянського суспільства в тому числі об'єднаннями, журналістами і правозахисниками свого права на пошук, отримання і передачу ідей та інформації, будь то інформація про кризу, методи реагування влади або інші питання, в низці країн за допомогою законів або на практиці були посилені правила, що регулюють доступ до публічної інформації. У розпорядженні державних органів управління повинна бути необхідна для цього інфраструктура, що дозволить спростити створення об'єднань і ведення ними відповідної діяльності.

У низці держав у доповнення до наявного законодавства, котре і раніш надмірно обмежувало доступ до міжнародного фінансування та ресурсів, пандемія COVID-19 створила нові труднощі для обсягів доступу до фінансових та інших ресурсів [6]. Це викликало особливу занепокоєність на тлі скорочення обсягу можливого збільшення витрат через кризу в тому числі витрат на забезпечення працівників обладнанням, необхідним для віддаленої роботи, та засобами індивідуального захисту. Крім цього, правила фінансових донорів можуть бути недостатньо гнучкими і не дозволяти перенаправляти кошти на вирішення нових першочергових завдань або перено-

сити термін освоєння бюджету на час після скасування карантину.

Усе це негативно впливало на здатність об'єднань надавати підтримку і послуги суб'єктам, що потребують цього, особливо найбільш нужденним у них особам або громадам. У низці держав були відзначені позитивні тенденції, які склалися в тому, що благодійні та соціальні організації були безпосередньо віднесені до числа суб'єктів, що надають життєво важливі послуги і мають дозвіл продовжити роботу під час кризи. Крім цього, в деяких окремих державах програми підтримки бізнесу, спрямовані на пом'якшення наслідків пандемії, поширювалися і на об'єднання.

Державам не слід допускати надмірних обмежень щодо діяльності об'єднань під час надзвичайної ситуації у сфері охорони здоров'я, рекомендується розглянути можливість ввести окремі винятки, що дозволяють об'єднанням продовжувати роботу і забезпечують їм доступ до громад, яким вони допомагають [2]. Держави повинні утримуватися від введення кримінальної відповідальності та від прийняття інших подібних норм; замість цього слід надавати доступ до незалежних і різноманітних джерел якісної інформації.

Органи державної влади мають надавати громадянському суспільству та громадськості чітку, точну, своєчасну та доступну інформацію з питань громадської охорони здоров'я, введених надзвичайних заходів і реагування на надзвичайну ситуацію в галузі охорони здоров'я. Необхідно прагнути до того, щоб нормативні та правові положення, які вводяться, стосувалися об'єднань, були гнучкими і дозволяли здійснювати реєстрацію, надавати звітність та виконувати будь-які інші фінансові та адміністративні вимоги онлайн, включаючи проведення щорічних загальних зборів, також слід створити необхідну для цього інфраструктуру, що дозволить спростити створення об'єднань і ведення ними статутної діяльності.

Для того, щоб забезпечити продовження функціонування та здійснення ключової діяльності громадянського суспільства, держави повинні продовжити терміни виконання вимог до надання звітності та виконання інших адміністративних формальностей [4]. Необхідно визнавати найважливішу роль, яку багато об'єднань грають у реагуванні на надзвичайну ситуацію в галузі суспільної охорони здоров'я, і надавати громадським організаціям доступ до засобів, що виділяються юридичним особам для пом'якшення наслідків пандемії.

Висновки. Слід забезпечити, щоб ці обмеження супроводжувалися вказівками для органів влади, відповідальних за їх реалізацію, а також для тих, кого ці обмеження стосуються, з метою зведення до мінімуму можливих зловживань або можливості неповної реалізації заходів. Необхідно забезпечити наявність в осіб та громад ефективного засобу правового захисту, що дозволяє оскаржити або домагатися перегляду введених заходів і рішень, що стосуються реалізації цих заходів.

Слід проводити періодичний перегляд введених обмежень, здійснювати моніторинг їх наслідків і коригувати обсяг обмежень відповідно до змін епідеміологічних ризиків. Керівники органів державної влади повинні швидко і рішуче виступати з публічним засудженням будь-яких форм підбурювання до дискримінації, ворожнечі або переконань, слід у попереджувальному порядку підтримувати установки, що заохочують солідарність, надію і інтеграцію всіх осіб. Потрібно забезпечити, щоб в умовах більш активного використання соціальних мереж та інших онлайн-технологій забезпечувався належний захист недоторканності приватного життя і персональних даних. Слід створити постійно діючі канали зв'язку і контактні пункти на національному та місцевому рівні з метою зміцнення довіри між державою і представниками різних громадських організацій.

Список літератури:

1. Європа і коронавірус. Вдала антикризова стратегія ЄС і що говорять аналітики. URL: https://24tv.ua/investment/evropa_i_koronavirus_naskilki_vdala_antikrizova_strategiya_yes_i_shhogovoyat_analitiki_n1316553.%202020.%2012.04 (дата звернення: 04.04.2020).
2. Заха Д., Мовчан В., Кравчук В., Економічний вплив пандемії Covid-19 на Україну. Аналітичне дослідження. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/GET_UKR_PS_01_2020_ua.pdf (дата звернення: 01.05.2020).
3. Колодяжний М.Г. Вплив карантину на стан злочинності в Україні. *Правові засади епідемічної безпеки: виклики та перспективи*: матеріали Інтернет конф., (м. Полтава, 29 квіт. 2020 р.). Харків : Право, 2020. С. 153–160.
4. Комісаренко С.В. Полювання вчених на коронавірус SARS-COV2, що викликає COVID-19: наукові стратегії подолання пандемії. *Вісник НАН України*. 2020. № 8.

5. Коронавірус може призвести до масштабного економічного шоку в Європі – Лагард. URL: <https://suspihne.media/18912-koronavirus-moze-prizvesti-do-masstabnogoekonomichnogo-soku-v-evropi-lagard/> (дата звернення: 12.05.2020).

6. Коронавірусна хвороба 2019 в Україні. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення: 11.05.2020).

7. Кулицький С. Проблеми розвитку економіки України, обумовлені пандемією коронавірусу COVID-19 у світі, та пошук шляхів їх розв'язання. *Україна: події, факти, коментарі*. 2020. № 9. С. 47–53.

8. Малиновська О. Міграція і коронакриза. *Міграція*. 2020. № 6. С. 12.

9. Мельник К.Ю. Дистанційна робота як засіб забезпечення життєдіяльності людини та держави в умовах обмежувальних заходів, спрямованих на запобігання поширенню коронавірусної інфекції (COVID-19). *Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення: тези доповідей учасників міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 16 квітня 2020 р.)* / за ред. проф. М.І. Іншина. Київ : ФОП Маслаков, 2020. С. 64–67.

10. Подколзіна С. Як реагують інші країни на COVID-19? URL: <https://ces.org.ua/how-countries-reacted-on-coronavirus-crises/> (дата звернення: 20.08.2020).

Chorny O.V. MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC HEALTH POLICY DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN THE PUBLIC-GOVERNED PARTNERSHIP

The state has a positive obligation to protect the rights of citizens and promote the implementation of this right, which should be reflected in the legal framework of the state, as well as in regulations governing the work of law enforcement agencies in this area. The exercise of this right shall not be subject to any restrictions other than those imposed by law and necessary in a democratic society in the interests of national or public security, public order, public health and morals, or the protection of the rights and freedoms of others.

During a state of emergency, States may take measures that derogate from obligations, but such measures must be exceptional and temporary. The pandemic has become a particular challenge for States, and since the WHO has found that large crowds of people are particularly conducive to the transmission of COVID-19, the legitimacy and proportionality of specific restrictions depend on the specifics of each situation. The question of whether the restrictions imposed in different countries were justified by the need to protect the health of the population and whether they met the requirements of coherence and legality must be decided on a case-by-case basis, taking into account specific local conditions and on the basis of current international norms.

In some countries where a state of emergency or similar regime has been declared, the powers of the legislature have been transferred to the executive, which has subsequently restricted the right to a certain freedom of citizens by government decision. There was a difference in the degree of parliamentary oversight of the transfer of powers, and the possibility of judicial appeal against decisions, the duration of restrictions in some countries was unknown, and in others - clearly defined. As the situation progressed, some countries began to phase out restrictions.

Online public events are still a fairly new phenomenon, and there is no clear definition of such meetings. Of particular importance here is access to the Internet, and Internet disconnection or access restrictions should not be allowed to prevent debate. Various forms of mobilization and protest on the Internet cannot be considered a full-fledged replacement for freedom of assembly to the extent that it is guaranteed by international law and human rights standards. Monitoring of public assemblies plays a very important role in ensuring stricter observance of the right to freedom of assembly.

Independent monitoring of the meeting was carried out mainly by civil society organizations and international bodies, missions and human rights institutions. Due to the COVID-19 crisis, all major monitoring bodies have experienced difficulties and constraints in their performance. Nevertheless, the relevant organizations and international institutions continued to actively monitor the situation with the freedom of citizens, pointing out to the governments of the respective states to identify problems and shortcomings.

Key words: *implementation, state policy, social-power interaction, mechanisms, social-humanitarian sphere, pandemic, partnership.*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351:342.71

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.2/015>

Балуєва О.В.

Донецький державний університет управління

Мартьянова Р.А.

Донецький державний університет управління

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСОВОГО ПОВЕРНЕННЯ ТА ПРИМУСОВОГО ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

У статті здійснено дослідження організаційно-правового механізму застосування адміністративних заходів, спрямованих на примушування іноземців залишити територію України всупереч їхньої волі і бажанню.

Визначено підстави для прийняття рішення про примусове повернення у країну походження або третю країну та звернення до суду з адміністративним позовом щодо видворення іноземців та осіб без громадянства за межі держави в примусовому порядку. Розглянуто повноваження органів Державної міграційної служби, охорони державного кордону та Служби безпеки України щодо застосування адміністративних заходів примусового характеру.

Проведено аналіз нормативно-правових актів, які регламентують підстави застосування «примусово повернення» та «примусового видворення» органами державної влади, до повноважень яких віднесено вжиття заходів щодо протидії нелегальній міграції на території держави, забезпечення охорони державного кордону, захисту національних інтересів та охорони громадсько порядку.

Визначено проблемні питання під час забезпечення виконання рішень суду за адміністративними позовами Служби безпеки України на стадії поміщення іноземців, які затримані в установленому порядку та підлягають примусовому видворенню за межі України, до пунктів утримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Доведено необхідність взаємодії органів Державної міграційної служби з органами державного кордону, Служби безпеки України відносно іноземців та осіб без громадянства, перебування яких не відповідає вимогам перебування на території держави та перебування яких суперечить національним інтересам

На підставі аналізу зроблено висновки та запропоновано напрям удосконалення взаємодії органів влади під час застосування адміністративних заходів відносно іноземців та осіб без громадянства, що сприяють запровадженню ефективної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією та розвитку ефективної політики повернення.

Ключові слова: іноземець, особа без громадянства, взаємодія органів влади, примусове повернення, примусове видворення.

Постановка проблеми. У зв'язку з курсом держави на євроінтеграцію зусилля держави у сфері міграції спрямовані на вдосконалення міграційної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, застосування адміністративних заходів до іноземців та осіб без громадянства, спрямованих на розвиток ефективної політики повернення, та вироблення практик стратегічного управління міграціями щодо протидії нелегальній міграції.

Україна ще не має достатнього досвіду державного регулювання процесів нелегальної міграції. Тому важливим завданням є формування та реалізація державної міграційної політики, спрямованої на створення нормативно-правової бази, формування політичних інститутів, які виконуватимуть контролюючі та правоохоронні функції, пов'язані з міграційними процесами під час перетину державного кордону України та всередині держави, що потребує визначення проблемних питань та їх розв'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань міграційної політики, протидії нелегальній міграції, правовому регулюванню адміністративних примусів присвячено праці науковців, серед яких: О. Кузьменко, О. Бандурка, М. Тищенко, В. Олефір, Н. Демчук, М. Король, А. Мота та ін. Однак аналіз зазначених праць не висвітлює повною мірою механізм застосування адміністративних заходів відносно порушників міграційного законодавства, взаємодію органів державної влади під час застосування «примусового повернення» та «примусового видворення» іноземців та осіб без громадянства.

Тому питання запровадження ефективної міграційної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією та розвитку ефективної політики повернення потребує вдосконалення.

Метою статті є дослідження процедури застосування органами державної влади механізму «примусового повернення» та «примусового видворення» відносно іноземців та осіб без громадянства.

Виклад основного матеріалу. Важливим аспектом розбудови України на сучасному етапі є формування та реалізація міграційної політики, вдосконалення системи державного управління міграційними процесами, які повинні бути спрямовані на забезпечення національної безпеки країни та інтереси держави, політичної та міграційної ситуації, відповідати сучасним викликам, європейським стандартам та взятих Україною міжнародних зобов'язань.

Ураховуючи соціально-економічну ситуацію, міграційна привабливість України порівняно з іншими державами, які приймають мігрантів, на сьогодні невисока. Водночас завдяки своєму геополітичному розташуванню в центрі міграційних процесів, межуванню з сімома державами, чотири з яких країни ЄС, та втратою контролю над частиною кордону, що межує з Російською Федерацією, Україна стала не лише країною транзиту для мігрантів, але й розглядається як країна тривалого перебування.

Зважаючи на процеси глобалізації та цілеспрямовані дії держав Європейського Союзу щодо врегулювання міграційних процесів, вжиття жорстких заходів щодо порушень міграційного законодавства, в тому числі встановлення обмежень в'їзду на свою територію, є підстави стверджувати, що після взяття курсу держави на євроінтеграцію перед Україною та її державними органами гостро постало питання вдосконалення організаційно-правових заходів, спрямованих на запобігання та протидію нелегальній

міграції та припинення порушень міграційного законодавства шляхом застосування адміністративно-правових заходів.

Слід зазначити, що відповідно до ст. 26 Конституції України та ст.3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначено, що іноземці та особи без громадянства користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

На думку Ю.П. Битяк, проведення організаційних заходів є однією з форм управлінської діяльності, які здійснюються в системі органів влади, з метою забезпечення ефективної роботи відповідних систем управління та базується на правовій основі. О.В. Кузьменко, виділяючи організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції, вказує на заходи попередження, припинення, адміністративну відповідальність саме в механізмі такої діяльності.

Згідно із законодавством України систему адміністративно-правових заходів складають «примусове повернення» та «примусове видворення», які спрямовані на примушування іноземців та осіб без громадянства покинути територію України всупереч їх волі і бажанню (пункт 2 Розділу I Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства) [2]. Однак вказані заходи різняться своїм організаційно-правовим механізмом реалізації, хоча спрямовані для досягнення одного результату – покинути територію держави.

У міжнародній термінології «*рішення про повернення*» – адміністративне або юридичне рішення або акт, що визначає або декларує перебування громадянина третьої країни на території держави члена – ЄС незаконним та накладає зобов'язання щодо повернення [7, с. 35]. У законодавстві України «*примусове повернення*» – це рішення органу виконавчої влади (органу ДМС, органу ДПС або органу СБУ), який зобов'язує особу самостійно залишити територію України у визначений строк.

Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті у країну походження або третю країну, якщо: 1) їхні дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства; 2) їхні дії суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку; 3) це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних

інтересів громадян України (ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства») [11].

ДМС відповідно до покладених на неї завдань притягує порушників міграційного законодавства до адміністративної відповідальності, приймає рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їхньої громадянської належності або країн походження, звертається до судів із позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України [8].

Обчислення дозволеного строку перебування іноземця під час в'їзду на територію України здійснює посадова особа Держприкордонслужби в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, під час перебування на території України здійснюють посадові особи Державної міграційної служби (п.п. 2,4 Порядку обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду) [9].

Таким чином, можна дійти висновку, що ДМС України в межах повноважень може прийняти рішення про примусове повернення відносно іноземців та осіб без громадянства, тільки якщо їхні дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, що закріплені у ст. 203 КУпАП, а саме порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства, що передбачає ухилення від виїзду з України після закінчення відповідного терміну перебування.

На нашу думку, зважаючи, що основний контроль за перебуванням іноземців та осіб без громадянства всередині держави покладається на підрозділи ДМС, необхідно розширити повноваження органів ДМС щодо прийняття рішення про примусове повернення, зокрема, якщо іноземця чи особу без громадянства виявлено на території держави органами ДМС без відмітки в паспортному документі про перетин державного кордону на в'їзд в Україну, а також іноземних громадян без документів із візових та безвізових країн, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю.

Законом України «Про Державну прикордонну службу України» закріплено обов'язки та повноваження органів охорони державного кордону, які в межах повноважень застосовують адміністративні заходи відносно іноземців, які

затримані в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону, порушенням іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію, в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або з використанням підробленого документа чи таких, що містять недостовірні відомості про особу, що закріплено у ч. 2 ст. 203, ст. 204¹-204⁴ КУпАП [4; 5].

Таким чином, можна дійти висновку, що органи охорони державного кордону обмежені в повноваженнях щодо застосування примусового повернення щодо іноземців та осіб без громадянства. Одночасно слід вказати, що співробітники органів охорони державного кордону під час забезпечення своїх функцій виявляють іноземних громадян, які порушують прикордонний режим та інше.

На нашу думку, очевидно є необхідність внесення змін у ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де слід вказати, що примусове повернення застосовуються до іноземних громадян, які своїми діями порушують законодавство України з прикордонних питань.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про службу безпеки України» на СБУ покладається обов'язок брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон та перебування на її території іноземців та осіб без громадянства [12]. Тому вважаємо, що з метою прийняття рішення про примусове повернення органами СБУ, які виявляють всередині держави іноземців, дії яких суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України, охорони громадського порядку, в тому числі використовують легальний в'їзд в Україну, отримують документи на тимчасове перебування в Україні та одночасно переховуються від органів влади своєї країни, необхідно внести зміни до ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Зокрема, слова «стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України» необхідно виключити. Таким чином, органи СБУ всередині держави зможуть забезпечити прийняття рішень про примусове повернення та протидіяти перебуванню на території держав осіб, перебування яких суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України та охорони громадського порядку держави.

Згідно з міжнародною термінологією «*видворення*» – дії, що вчиняються органом з наміром та з метою забезпечення примусового видалення осіб/особи (іноземних громадян або осіб без громадянства) з території цієї країни [7, с. 28]. У законодавстві України існує колізія щодо визначення терміна «видворення», яке визначено ст. 24 КУпАП, та «примусове видворення», яке визначено ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Оскільки різняться підстави їх прийняття.

Примусово видворити іноземця або особу без громадянства можливо лише на підставі постанови адміністративного суду, винесеної за адміністративним позовом органу ДМС, охорони державного кордону (ДПС) та Служби безпеки України (СБУ). За наявності таких підстав: якщо іноземець або особа без громадянства не виконали в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення; якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення. (ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства») [11].

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України закріплені у ст. 288 КАС. Підстави затримання іноземців або осіб без громадянства визначені у ст. 289 КАС, де визначено, що в разі наявності обґрунтованих підстав адміністративний суд, за клопотанням органу (підрозділу), який подав такий позов, може прийняти одне з таких рішень: 1) взяти особу на поруки підприємства, установи чи організації; 2) зобов'язати іноземця або особу без громадянства внести заставу; 3) затримати іноземця або особу без громадянства з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні [3].

Суперечливим та незгодженим у законодавстві є поміщення органами СБУ іноземців, які затримані в установленому порядку та підлягають примусовому видворенню за межі України, до пунктів утримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТПП), що регулюється Інструкцією про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, в якій орган СБУ відсутній, незазначений [1].

Тобто орган СБУ, за адміністративним позовом якого судом винесено рішення про примусове видворення, без залучення органу ДМС не може самостійно організувати заходи щодо поміщення іноземців до ПТПП. Водночас орган ДМС, який не є третьою стороною на стороні позивача по справі, не буде мати повноваження здійснювати заходи щодо поміщення до ПТПП іноземця, відносно якого судом винесено постанову про видворення в примусовому порядку за адміністративним позовом СБУ [6].

Одночасно ст. 30 Закону визначено, що ДМС, «службова особа якого супроводжувала іноземця та особу без громадянства, яку примусово видворено за зверненням органу Служби безпеки України, інформує такий орган про виконання рішення про примусове видворення». При цьому орган СБУ забезпечує проведення дактилоскопії іноземців та осіб без громадянства, а в разі потреби взяття інших біометричних даних відповідно до закону.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про імміграцію» примусовому видворенню підлягає особа, яка протягом одного місяця не виїхала за межі держави після отримання рішення про скасування дозволу на імміграцію [10]. Однак тут виникає незгодженість із ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де визначено чіткий перелік підстав для примусового видворення.

На нашу думку, доречним є застосування органами ДМС такого заходу, як примусове повернення за межі держави відносно іноземців, у разі прийняття відносно них рішення про скасування дозволу на імміграцію (якщо особа не оскаржила його в судовому порядку), та надання можливості самостійно залишити територію держави в термін до 30 календарних днів.

Згідно зі статистичними даними Державної міграційної служби України територіальними органами та підрозділами ДМС в 2019 році за порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства на території, передбаченої ч.1 ст. 203 КУпАП, було притягнуто до відповідальності – 26 788 осіб; виявлено – 12 894 нелегальних мігрантів, з яких відносно 12 388 осіб прийнято рішення про примусове повернення (2018 р. – 10 690 осіб); відносно 599 осіб судами винесено рішень про видворення за межі держави в примусовому порядку (2018 р. – 730) [13].

Висновки. Підводячи підсумок, слід зробити висновок, що застосування адміністративного-правового такого заходу, як «примусове повернення»,

покладається на орган ДМС, орган охорони державного кордону, орган СБУ, що вимагає внесення змін до чинного законодавства з метою забезпечення виконання обов'язків в межах компетенції. Вказаний адміністративний захід зазначений лише в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та міжвідомчій Інструкції, що вимагає внесення змін до ст. 24 КУпАП.

Механізм застосування адміністративного-правового заходу «примусове видворення» здійснюється в порядку адміністративного судочинства, що вимагає комплексної взаємодії органів ДМС та органів державного кордону щодо встановлення

особи, з'ясування наявності підстав для перебування на території держави та забезпечення процедури фактичного видворення іноземця органами ДМС через пункт пропуску державного кордону. Організаційно-правовий механізм застосування органами СБУ «примусового видворення» потребує нормативного-правового врегулювання та розробки методики реалізації вказаних заходів між ДМС та СБУ на стадії поміщення іноземців та осіб без громадянства до ПТПП за адміністративними позовами СБУ та ідентифікації іноземців із метою забезпечення їхнього фактичного примусового видворення за межі України.

Список літератури:

1. Інструкція про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. Наказ МВС України 29.02.2016 № 141. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/tu/z0748-16>.
2. Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства. Наказ МВС, АДПС, СБУ від 23.04.2012 № 353/271/150. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12#Text>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року №2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
5. Кузьменко О. Адміністративне та примусове видворення: помилка законодавця чи запровадження нових інститутів? *Вісник КНТЕУ*. 2014. № 1 URL: <http://visnik.knute.edu.ua/files/2014/01/10.pdf>.
6. Мартянова Р.А. Особливості організаційно-правового механізму виконання органами влади рішень суду про примусове видворення іноземців за межі держави України. *Матеріали XI науково-практичної конференції «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика»*. м. Дніпропетровськ. 12 грудня 2019. С. 92–95.
7. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник. Київ : Міжнародна організація з міграції. 2015. 100 с.
8. Положення про Державну міграційну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.
9. Порядок обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду : затв. наказом МВС України від 20.07.2015 р. № 884, зареєстр. в Мінюст 05.08.2015 р. № 944/27389. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0944-15>.
10. Про імміграцію. Закон України від 07.06.2001 року № 2491-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>.
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 року № 3773-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
12. Про службу безпеки України. Закон України від 25.03.1992 року № 2229-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.
13. Статистика з основної діяльності. *Державна міграційна служба України*. URL: <https://goo.gl/aaoBik>.

Baluieva O.V., Martianova R.A. ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM FOR THE APPLICATION OF FORCED RETURN AND FORCED EXPULSION OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS

The article examines the organizational and legal mechanism of administrative measures aimed at forcing foreigners to leave the territory of Ukraine against their will and desire.

The reasons for deciding on forced return to the country of origin or a third country and for applying to the court with an administrative claim against expulsion of foreigners and stateless persons from the country compulsorily are determined. The powers of the State Migration Service, State Border Guard and the Security Service of Ukraine concerning application coercive administrative measures are considered.

It is performed the analysis of normative legal acts regulating the grounds for the application of forced return and forced expulsion by public authorities which are empowered to take measures for counteraction illegal migration on the territory of the state, to ensure the protection of the state border, protection of national interests and protection of public order.

Certain problematic issues have been identified. One of them is regarding ensuring of the execution of court decisions on administrative claims of the Security Service of Ukraine at the stage of placing foreigners who are detained in the prescribed manner and are subject to forced expulsion from Ukraine, to detention centers for foreigners and stateless persons who are illegally staying in Ukraine.

It is proven the necessity of interaction of the State Migration Service with the state border authorities, the Security Service of Ukraine in relation to foreigners and stateless persons whose stay does not meet the requirements of stay in the state and whose stay is contrary to the national interests of Ukraine.

Based on the analysis, conclusions are made and directions for improving the interaction of authorities in the application of administrative measures against foreigners and stateless persons, which contribute to the implementation of effective policies to counteraction illegal migration and the development of effective return policies are proposed.

Key words: *foreigner, stateless person, interaction of authorities, forced return, forced expulsion.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК: 354:336.025

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.2/016>

Бондаренко О.Г.

доктор наук з державного управління, доцент,
начальник кафедри оперативного мистецтва оперативного факультету
Національної академії Національної гвардії України

Яровой Т.С.

к.н.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

У статті здійснена класифікація підходів, щодо систематизації принципів формування та реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки, на дві групи: загальні принципи – визначають функціонування всіх систем управління; спеціальні принципи – застосовуються конкретно до процесів детінізації національної економіки та базуються на специфічних особливостях тіньової економіки та притаманних їй закономірностях. Дотримання при розробці механізмів державної політики детінізації національної економіки, принципів, як загальних, так і спеціальних (функціональних), сприяє ефективності їх реалізації у контексті дотримання положень соціально-економічного розвитку країни. Визначено, що мета механізмів державної політики детінізації національної економіки, визначається як мінімізація рівня тіньового сектора економіки та вихід держави на якісно новий рівень за рахунок залучення капіталу тіньового сектора для структурної перебудови економіки і збільшення частки легального сектора економіки в матеріальній і не матеріальній сферах забезпечивши йому конкурентоспроможний розвиток з урахуванням необхідності зростання добробуту населення. Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення наступних диференційованих завдань: вироблення державної стратегії процесу детінізації національної економіки; обґрунтування ключових напрямків процесу детінізації національної економіки на коротко-, середньо- та довгостроковий період; визначення пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки, у які можна буде залучити капітал тіньового сектора економіки; визначення пріоритетних кластерів на національному та регіональному рівнях виходячи з пріоритетних напрямків структурної перебудови економіки; розробка комплексу заходів щодо стимулювання роботи в легальному секторі економіки. правове забезпечення заходів з детінізації національної економіки тощо. Як спеціальну систему механізмів реалізації державної політики детінізації національної економіки необхідно розглядати у контексті динамічного цілісного середовища, що дозволяє здійснювати вплив на зростання показників легального сектора економіки.

Ключові слова: державна політика, механізми, тіньова економіка, стратегічні орієнтири, протидія.

Постановка проблеми. Основним завданням державної політики щодо детінізації національної економіки є розробка та реалізація відповідних стратегічних орієнтирів, які повинні закріплюватися відповідними інституційними структурами на основі чіткого визначення ролі та функцій органів державної влади в досягненні конкретних цілей. Тому, механізми державної політики детінізації національної економіки є важливою складовою соціально-економічного розвитку кра-

їни. Завдяки його ефективному функціонуванню забезпечується ефективна реалізація Стратегії детінізації національної економіки. Удосконалення механізмів державної політики детінізації національної економіки є об'єктивною потребою, що вимагає відповідальності держави та активної участі суб'єктів ринкових відносин [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвагоміший внесок у розробку державної політики детінізації національної економіки здійснено

такими зарубіжними вченими, як Дж. Гросман, Ф. Бретт, Дж. Модінгер, Т. Рейтер, Р. Седдіг, Дж. Робінсон, К. Коттке, Дж. Жданович та ін. Теоретичні та методологічні аспекти розробки механізмів державної політики детінізації національної економіки містяться в працях вітчизняних учених, зокрема таких як: О. І. Барановський, В. Г. Бодров, С. А. Буткевич, З. С. Варналій, Л. К. Воронова, Н. Т. Гончарук, С. Г. Гуржій, О.П. Дяченко, І. В. Коломієць, В. А. Некрасов, В. А. Ребало, Г. Л. Рябцев, С. А. Солоніков, С.С. Стоянова-Коваль, С. О. Синяньський, та інших. Водночас узагальнення досягнень сучасної управлінської думки засвідчує, що залишається низка проблем, яка не отримала належного висвітлення та розв'язання. Це уповільнює збалансоване відтворення й ефективність функціонування механізмів реалізації державної політики детінізації національної економіки в Україні.

Мета статті – обґрунтування науково-методологічних та практичних засад формування механізмів державної політики детінізації національної економіки.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні єдиного загальноприйнятого універсального поняття про тіньову економіку не сформульовано. Різноманіття позицій обумовлено різними факторами але, як правило, ця відмінність міститься у характері вирішуваних теоретичних і прикладних задач що вирішуються, а також у методології і методиці дослідження. Досліджуючи тіньову економіку пропонуємо дотримуватись наступних положень: фундаментальний теоретичний аналіз; статистична оцінка, оптимізація соціально-економічної політики; вдосконалення правоохоронної діяльності; забезпечення економічної безпеки.

Тіньова економіка є складною економічною категорією, тому жодне визначення не може з цілковитою повнотою і точністю розкрити її сутність. Дослідження цього питання дозволило узагальнити та розкрити природу відношень державної політики та тіньової економіки, уточнити і розширити існуючі поняття термінів: «тіньова економіка» – це економічна діяльність яка знаходиться за межами законних відносин та охоплює усю соціально-економічну сферу діяльності людей, при цьому її наслідки відбиваються не тільки на економічній стабільності держави а безпосередньо на соціально-економічному становищі громадян як суб'єктів господарських відношень; «тіньовий сектор економіки» – це певна частина тіньової економіки конкретної держави, яка перебуває у відсотковій зворотно-пропорційній залежності від ВВП. Чим

нижчий показник тіньової економіки тим вищий показник ВВП; «розвиток тіньової економіки» – це широкомасштабний процес проникнення тіньової економіки в усі сфери соціально-економічної діяльності, який доводить існування взаємозв'язку між легальною та нелегальною економікою.

На нашу думку, механізми державної політики детінізації національної економіки представляють собою комплексну систему державного управління, складовими якої є конкретні механізми управління (організаційно-економічний, політичний, нормативно-правовий, інформаційно-аналітичний, мотиваційний тощо), які в сукупності здатні забезпечити реалізацію збалансованої та ефективної державної політики детінізації національної економіки.

В Україні становлення механізмів державної політики детінізації національної економіки, розпочалося з набуттям нею незалежності в 1991 році. Необхідно зазначити, що створення правових основ у досліджуваній сфері здійснювалося не у зв'язку з закономірностями розвитку суспільства, а здебільшого було пов'язане з бажанням виключити Україну з “чорного” списку країн та територій, які не ведуть боротьбу з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом [2-3]. Перші кроки в цьому напрямі були пов'язані з ратифікацією нашою державою відповідних міжнародних нормативно-правових актів та прийняттям ряду нормативно-правових документів, спрямованих на їх реалізацію.

Очевидно, що на даному етапі становлення механізмів державної політики детінізації національної економіки, діяльність органів державної влади була більше спрямована на регулювання легальних фінансових потоків як у межах України, так і за її межами.

Нормативно-правові акти у досліджуваній сфері спрямовувалися на боротьбу з організованою злочинністю взагалі, а державні механізми щодо державної політики детінізації національної економіки, окремо не виділялася і не зосереджувала на собі увагу керівних органів та інституцій. Крім того, наприкінці ХХ століття в Україні був відсутній орган зі спеціальною компетенцією щодо регулювання фінансових потоків.

Отже, на сучасному етапі в Україні сформовано основні важелі механізмів державної політики детінізації національної економіки, які здатні повною мірою контролювати фінансові потоки, виявляти в них відхилення від норм чинного законодавства та притягувати винних осіб до відповідальності.

Україна є учасником основних міжнародно-правових актів у зазначеній сфері, зокрема, Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Приєднавшись до зазначених документів, Україна визнала їх складовою національного законодавства. Для їхнього ефективного застосування основні положення конвенцій були трансформовані в національне законодавство.

Сьогодні функції держави щодо детінізації національної економіки суттєво ускладнюються. Основними стратегічними завданнями, які ставляться перед Україною в контексті детінізації національної економіки є:

- забезпечення прозорості фінансової системи;
- декриміналізація і детінізація економічних відносин;
- виявлення та руйнування схем легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;
- покращення міжнародного іміджу України;
- підвищення інвестиційної привабливості економіки України для іноземних інвесторів;
- розширення кореспондентських відносин українських банків з фінансовими установами держав-членів Міжнародної організації по боротьбі з відмиванням капіталу.

Вважаємо за доцільне розглянути концептуальні складові механізмів державної політики детінізації національної економіки. Першим елементом механізмів державної політики детінізації національної економіки є принципи його формування. Принципом є вихідне положення будь-якої теорії [4], на підставі якого має діяти проєктований механізм. Сукупність принципів, на яких ґрунтується механізм щодо зменшення масштабів тіньової економіки надає йому властивості, які посприяють реалізації його мети. Крім того дозволяє використати найефективніші методи реалізації поставлених задач. Методи реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки, які обумовлені сукупністю принципів, схильні до змін в залежності від зміни умов зовнішнього та внутрішнього середовища.

Нами здійснена класифікація підходів, щодо систематизації принципів формування та реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки, на дві групи: загальні принципи – визначають функціонування всіх сис-

тем управління; спеціальні принципи – застосовуються конкретно до процесів детінізації національної економіки та базуються на специфічних особливостях тіньової економіки та притаманних їй закономірностях.

Дотримання при розробці механізмів державної політики детінізації національної економіки, принципів, як загальних, так і спеціальних (функціональних), сприяє ефективності їх реалізації у контексті дотримання положень соціально-економічного розвитку країни. Регулювання процесів детінізації національної економіки не може принципово відрізнитися від цілісного загальнодержавного механізму регулювання економіки, закріпленого в українському законодавстві [5]. При цьому відзначимо, що єдність використовуваних заходів і методів впливу на процеси в економіці країни не виключає їх специфічних комбінацій у заходах щодо детінізації національної економіки.

На підставі вищевикладених положень інтегральна мета механізмів державної політики детінізації національної економіки, визначається як мінімізація рівня тіньового сектора економіки та вихід держави на якісно новий рівень за рахунок залучення капіталу тіньового сектора для структурної перебудови економіки і збільшення частки легального сектора економіки в матеріальній і нематеріальній сферах забезпечивши йому конкурентоспроможний розвиток з урахуванням необхідності зростання добробуту населення (рис. 1).

Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення наступних диференційованих завдань:

- 1) вироблення державної стратегії процесу детінізації національної економіки;
- 2) обґрунтування ключових напрямків процесу детінізації національної економіки на коротко-, середньо- та довгостроковий період;
- 3) визначення пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки, у які можна буде залучити капітал тіньового сектора економіки;
- 4) визначення пріоритетних кластерів на національному та регіональному рівнях виходячи з пріоритетних напрямків структурної перебудови економіки;
- 5) розробка комплексу заходів щодо стимулювання роботи в легальному секторі економіки.
- 6) правове забезпечення заходів з детінізації національної економіки тощо.

Наступний елемент механізму – суб'єкти державної політики детінізації національної економіки:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи законодавчої влади;

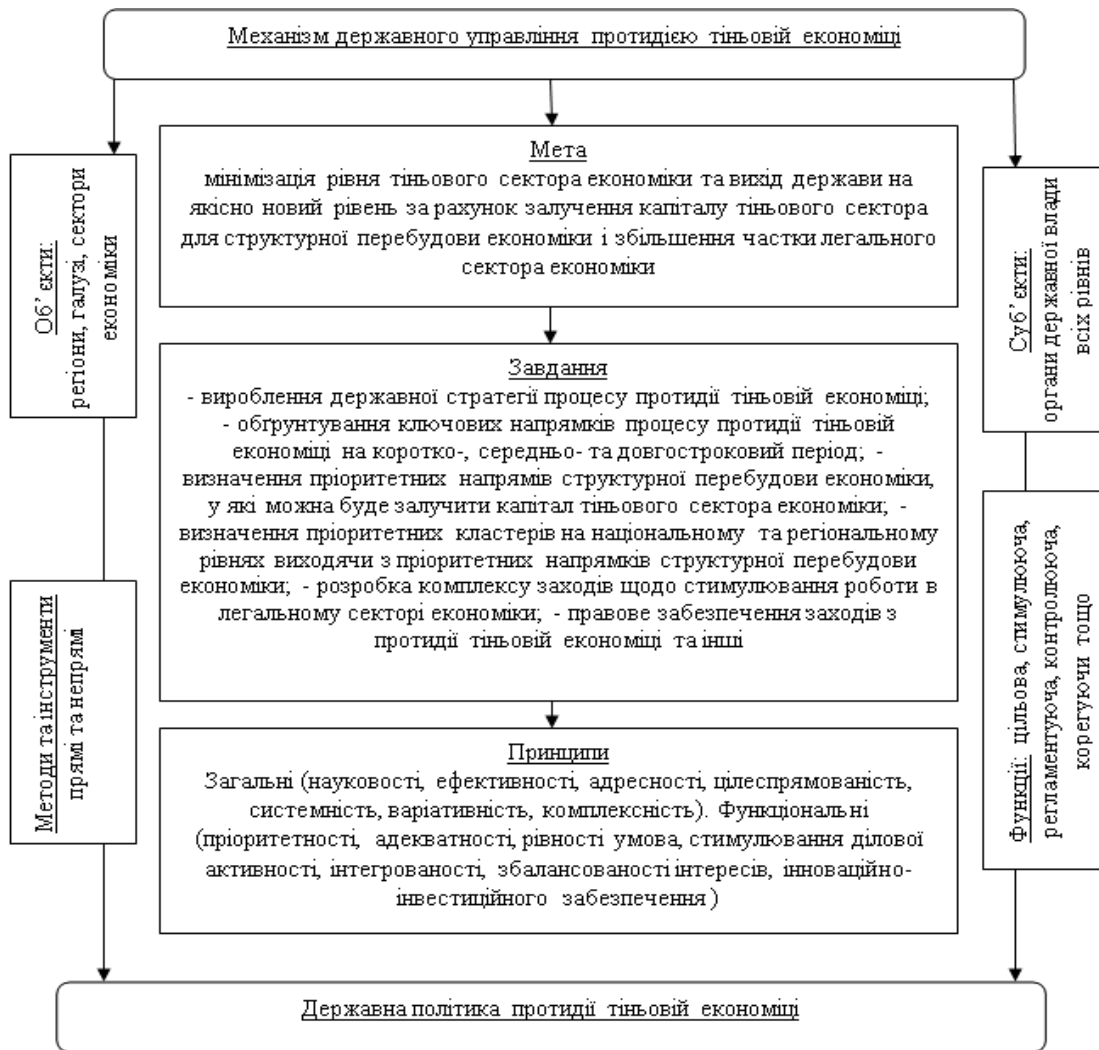


Рис. 1. Концептуалізація структури механізмів державної політики детінізації національної економіки

Джерело: розроблено авторами

3) суб'єкти, на які спрямовані заходи щодо детінізації національної економіки (домогосподарства, підприємства, органи державного управління, галузеві та підприємницькі спілки тощо);

4) інші учасники процесу детінізації національної економіки.

Механізми державної політики детінізації національної економіки включають наступні об'єкти: об'єкти процесу детінізації національної економіки (сектор домогосподарств, реальний сектор, сектор послуг, фінансовий сектор, сектор державного управління); інвестиційний потенціал тіньового сектора економіки; діяльність з впровадження заходів спрямованих на зменшення масштабів тіньового сектора економіки; форми організації процесу детінізації національної економіки на рівні економіки в цілому, на рівні окремих регіонів, галузей (нормативно-правова база, інституційна інфраструктура, інформаційне забезпечення тощо).

В умовах трансформаційної економіки для розробки науково обгрунтованих заходів щодо зменшення масштабів тіньового сектора економіки необхідно вирішити два основних завдання:

По-перше, визначити соціально-економічні, політичні цілі і план економічних перетворень, які повинні знайти своє відображення в програмі соціально-економічного розвитку України.

По-друге, сформуванати систему стимулів у господарюючих суб'єктів, яка б сприяла їх переходу в легальний сектор економіки.

Крім того, процес детінізації національної економіки повинен здійснюватися на основі співробітництва всіх гілок влади, а також ефективного функціонування механізму державного регулювання. Узгодження інтересів держави і господарюючих суб'єктів – це основне завдання процесу детінізації національної економіки. Процес детінізації національної економіки може здійснюватися

за допомогою прямих та непрямих інструментів державної політики.

До прямих інструментів впливу державної політики на процес детінізації національної економіки відносять:

- державні програми підтримки перспективних галузей економіки для забезпечення структурної перебудови економіки;
- підтримка перспективних кластерів на національному та регіональному рівнях;
- залучення наявних ресурсів держбюджету для стимулювання пріоритетних галузей, національної економіки;
- підтримка розвитку інфраструктури кластерів у рамках соціально-економічних програм розвитку регіонів;
- пільгове надання приміщень, устаткування у лізинг тощо у рамках пріоритетних кластерів;
- державне замовлення на НДДКР в пріоритетних галузях 5-го і 6-го технологічних укладів;
- створення державної лізингової кампанії для просування наукомісткої продукції на зовнішній ринок;
- надання інвестиційного кредиту для розробки інновацій за пільговими ставками.

Непрямі інструменти механізмів державної політики детінізації національної економіки полягають у формуванні системи мотивів і стимулів для роботи в легальному секторі економіки; вона буде досяжна за допомогою комплексної податкової, бюджетної, структурної, митної політики, здійснюваної за допомогою комплексу відповідних заходів:

- спрощення діючого податкового законодавства та законодавства з питань регулювання господарської діяльності;
- зниження податкового навантаження до стимулюючого розвитку підприємницької діяльності;
- спрощення доступу до законів, та інших нормативних актів і коментарів до них з питань регулювання господарської діяльності та оподаткування;
- реформування судової системи для надійного захисту приватної власності;
- реформа державного управління та місцевого самоврядування на основі досвіду розвинутих країн;
- постійно діюча система ефективної боротьби з корупцією;
- дерегуляція через зменшення кількості не виправданих узгоджень та ліцензій;
- державна допомога в просуванні вітчизняної продукції на світовий ринок;

– повернення «інвестиційної пільги по податку на прибуток» для перспективних галузей та кластерів української економіки;

– звільнення від ПДВ імпортованого в Україну наукоємного обладнання, що не має аналогів в Україні;

– звільнення від податку на землю підприємств, які володіють високотехнологічним і дослідницьким устаткуванням в пріоритетних галузях 5-го і 6-го ТУ;

– введення податкових «канікул» для галузей, які випускають кінцеву продукцію та галузей 5-го і 6-го ТУ;

– звільнення від податків дивідендів, отриманих в результаті реалізації інвестиційно-інноваційних проектів у пріоритетних галузях економіки [6].

Прямі і непрямі інструменти, які розглянуті вище, є частиною механізмів державної політики детінізації національної економіки. Чітке визначення інструментів впливу на процес детінізації національної економіки дозволить зробити цей механізм більш ефективним, враховуючим особливості трансформаційної вітчизняної економіки.

Розглядаючи системно стратегічні орієнтири реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки, необхідно визначити послідовність регулюючих впливів, рис. 2.

Державна політика повинна реалізуватись на основі системного підходу до вибору методів здійснення впливу держави на процеси, що відбуваються у цій сфері, а також визначення і застосування ефективних інструментів впровадження намічених заходів у практичне буття. Застосування інструментів у поєднанні з механізмами державної політики детінізації національної економіки, при цьому, визначення ефективного їх симбіозу дасть можливість досягти високої результативності щодо подолання тіньових процесів в вітчизняній економіці [7].

Одним із базових інструментів активізації механізмів детінізації національної економіки є забезпечення ефективної державної політики. Аналіз наукової літератури дозволив з'ясувати, що система реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки визначається взаємодією ключових компонентів [8].

Як спеціальну систему механізмів реалізації державної політики детінізації національної економіки необхідно розглядати у контексті динамічного цілісного середовища, що дозволяє здійснювати вплив на зростання показників легального сектору економіки.



Рис.2. Етапи реалізації стратегічних орієнтирів механізмів державної політики детінізації національної економіки

*Джерело: розроблено авторами

Отже, формування та реалізація механізмів державної політики детінізації національної економіки необхідно здійснювати з урахуванням основних концептуальних положень, а саме:

1) політика детінізації національної економіки формується і коригується відповідно до соціально-економічного становища в державі;

2) політика детінізації національної економіки повинна враховувати фази економічного циклу: криза, депресія, поживлення і підйом;

3) політика детінізації національної економіки має бути спрямована не тільки на зростання економіки і доходів бюджету, але й на зростання добробуту населення;

4) органи законодавчої влади розробляють і вводять в дію законодавчі акти, що забезпечують державну підтримку програми детінізації національної економіки у відповідності до реалізованої державної економічної політики;

5) формування інфраструктури спрямованої на досягнення поставлених результатів;

6) в політиці детінізації національної економіки центральне місце має належати кадровому забезпеченню, тобто відбору, підготовці та підвищенню кваліфікації його керівників і співробітників;

7) політика детінізації національної економіки орієнтується на підвищення обсягів поставок вітчизняних товарів легального сектора економіки, як на внутрішній так і на зовнішній ринок;

8) політика щодо детінізації національної економіки повинна координуватися з політикою розвитку підприємництва, при цьому серед створюваних підприємств особлива увага повинна бути приділена створенню підприємств у пріоритетних галузях економіки;

9) сформована політика детінізації національної економіки сприяє у вирішенні актуальних соціальних проблем (наприклад, наповнення Пенсійного фонду та зростання пенсій, захист працівників, створення нових робочих місць в легальному секторі економіки тощо).

Висновки. Обґрунтована необхідність удосконалення структури механізмів державної політики детінізації національної економіки, яка включає комплекс прямих та непрямих інструментів державної політики реалізованих у напрямку мінімізації рівня тіньового сектора економіки та виходу держави на якісно новий рівень за рахунок залучення капіталу тіньового сектора для структурної перебудови вітчизняної економіки і збільшення

частки легального сектора економіки. Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення наступних диференційованих завдань: вироблення державної стратегії процесу детінізації національної економіки; обґрунтування ключових напрямків процесу детінізації національної економіки на коротко-, середньо- та довгостроковий

період; визначення пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки, у які можна буде залучити капітал тіньового сектора економіки; розробка комплексу заходів щодо стимулювання роботи в легальному секторі економіки; нормативно-правове забезпечення заходів з детінізації національної економіки тощо.

Список літератури:

1. Варналій З.С. Теоретичні засади детінізації економіки України. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2014. № 1. С. 46–53.
2. Дяченко О.П., Гришова І.Ю. Стратегія державної політики у сфері детінізації економіки України. *Право та державне управління: збірник наукових праць*. 2016. № 4(25). С. 207–213.
3. Вишневецька В.О., Синякова А.В. Тінізація і гарантування економічної безпеки держави. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 13. С. 110–112.
4. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1–2(1). С. 141–149.
5. Мерніков Г. Формування політики України у сфері національної безпеки: контроль процесу громадськими інститутами. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/12.htm>
6. Ситник Г.П. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. 236 с.
7. Шевцов А., Мерніков Г. Формування та реалізація державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/13.htm>
8. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : вибр. наук. праці / О. С. Власюк. К. : НІСД, 2016. 528 с.

Bondarenko O.H., Yarovoy T.S. PECULIARITIES OF THE FUNCTIONING OF THE STATE POLICY OF DETINIZATION OF THE NATIONAL ECONOMY

The article classifies the approaches to systematization of the principles of formation and implementation of mechanisms of state policy of de-shadowing of the national economy into two groups: general principles – determine the functioning of all management systems; special principles – are applied specifically to the processes of de-shadowing of the national economy and are based on the specific features of the shadow economy and its inherent patterns. Adherence to the development of mechanisms of state policy to de-shadow the national economy, principles, both general and special (functional), contributes to the effectiveness of their implementation in the context of compliance with the provisions of socio-economic development of the country. It is determined that the purpose of the mechanisms of state policy of de-shadowing of the national economy is defined as minimizing the level of the shadow sector and the state to a qualitatively new level by attracting shadow sector capital for structural restructuring and increasing the share of legal sector in tangible and intangible spheres. development taking into account the need to increase the welfare of the population. To achieve this goal it is necessary to solve the following differentiated tasks: development of a state strategy for the process of de-shadowing of the national economy; substantiation of key directions of the process of de-shadowing of the national economy in the short, medium and long term; identification of priority areas of structural adjustment of the economy, in which it will be possible to attract capital from the shadow sector of the economy; identification of priority clusters at the national and regional levels based on the priority areas of economic restructuring; development of a set of measures to stimulate work in the legal sector of the economy. legal support for measures to de-shadow the national economy, etc. As a special system of mechanisms for implementing the state policy of de-shadowing of the national economy should be considered in the context of a dynamic holistic environment that allows to influence the growth of the legal sector of the economy.

Key words: state policy, mechanisms, shadow economy, strategic guidelines, counteraction.

Гурський М.М.

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівського національного технологічного університету

МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕЛЕНОГО КУРСУ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ

У статті на прикладі застосування органічного виробництва та зеленого курсу в аграрному секторі економіки України, розкрито питання механізму регулювання зеленого курсу в аграрному секторі економіки; запропоновано рекомендації органам державної влади та місцевого самоврядування щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів виділених на розвиток аграрної галузі та сільського господарства держави. Побудова зеленої економіки в Україні зараз є стрижнем Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка включає перелік відповідних директив і нормативних актів, що полегшують перехід до зеленої економіки. Реалізація цих правових актів носить добровільний характер, але може розглядатися як передумова для повної економічної інтеграції України з ЄС. Ідентифіковані політичні, економічні та технічні причини, чому процес зеленої трансформації в Україні йде такими повільними темпами. У політичному плані зелений вимір поки що не інтегрований або не повністю інтегрований в порядок денний українського парламенту та національного уряду, проте це можна змінити. Економічні причини пов'язані з фінансовою системою, яка занадто сильно покладається на вуглецеві галузі та викопне паливо. Для досягнення поставлених цілей запропоновано такі шляхи: 1) підтримка органічного виробництва: виконання програм з підтримки виробників органічної продукції; здійснення заходів, спрямованих на підвищення рівня обізнаності виробників стосовно переваг ведення органічного виробництва; 2) збільшення виробництва органічної продукції: розроблення програм фінансової та дорадчої підтримки виробників органічної продукції; залучення більшої кількості виробників до ведення органічного виробництва шляхом удосконалення державного регулювання в зазначеній сфері; 3) забезпечення розвитку сталого виробництва: заохочення сталого сільськогосподарського виробництва, захисту навколишнього природного середовища і тварин, поширення застосування методів органічного виробництва і використання біотехнологій, «кліматично розумного» сільського та лісового господарства із скороченням викидів парникових газів та адаптацією до зміни клімату, сталого управління природними ресурсами та збереження і примноження біорізноманіття.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, агропромисловий комплекс, державна підтримка агропромислового комплексу, сільськогосподарські підприємства, особисті селянські господарства, зелений курс.

Постановка проблеми. Вирішуючи актуальне питання євроінтеграції України до зеленого курсу ЄС, необхідно враховувати сильні і слабкі сторони національної економіки та об'єктивно оцінювати потенційні ризики у сфері поширення зеленого курсу на вітчизняний аграрний сектор. Стратегією ЄС «від лану до столу» у контексті зеленого курсу передбачає до 2030 року мінімізації використання небезпечних пестицидів й антибіотиків у галузі тваринництва на 50%, добрив – на 20%, значного розширення частки органічного виробництва до 25% від загального. Як відомо, Європейський зелений курс (European Green Deal) –

дорожня карта заходів щодо перетворення Європи на перший у світі кліматично нейтральний континент до 2050 року. Водночас курс має стимулювати розвиток економіки, покращити здоров'я та якість життя людей. Відтак, значної уваги нині потребують питання щодо зеленого курсу в агропромисловому комплексі країни та механізми покращення регулювання використання бюджетних коштів, що виділялися на виконання бюджетних програм щодо реалізації державної політики в аграрному секторі економіки держави а також розробки конкретних пропозицій щодо підвищення ефективності їх використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В основі дослідження є аналіз законодавчої, нормативно-методологічної бази з питань реалізації державного регулювання в аграрному секторі економіки, який здійснювали М. Баланівський, В. Тарасенко, В. Єрмоленко, І. Лопушинський, Т. Шестаковська та інші. На сьогодні не розкритими залишаються питання щодо інструментів реалізації механізмів державного регулювання зеленого курсу аграрного сектору України.

Метою статті. Розробити рекомендації органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо конкретних механізмів державної підтримки аграрного сектору які проводять органічне виробництво та взяли напрямом на зелений курс.

Виклад основного матеріалу. Зелений курс аграрного сектору був офіційно представлений Президентом ЄК Урсулою фон дер Ляєн в Європарламенті 11 грудня 2019 року. Ключові його напрями: чиста енергія, кліматична дія, будівництво та реновація, стійка промисловість, стійка мобільність, зменшення забруднення довкілля, біорозмаїття, стійка аграрна політика (стратегія «Від лану до столу»). В Україні внутрішні дискусії з бізнес-колами щодо Європейського зеленого курсу почалися у 2020 році.

Про зелені стратегії зараз говорять всі політичні та громадські лідери на всіх континентах. Збагнути необхідність зелених змін – це вже половина на шляху до результату. Будь-яка стратегія – складна, багатопланова діяльність, що передбачає не тільки усвідомлення проблеми, основних напрямків та ключових показників, а й певну послідовність спрямованих сукупних дій усіх активістів такого процесу. Реалізація стратегії стає можливою тільки за умови здатності її учасників передбачити можливі наслідки своїх дій, готовності до планування спільних послідовних кроків, уміння визнавати помилки та вчасно корегувати їх, знаходити нестандартні способи розв'язання проблеми. Саме про конкретні кроки зараз і варто говорити, адже стратегія не містить удачі або випадкових елементів, розуміти її замало – треба діяти.

Кабінет Міністрів України 3 березня затвердив Постанову «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року», де офіційно встановлено ціль щодо % земель під органічним виробництвом – згідно з індикаторами стратегії планується досягти показника площі земель з органічним статусом не менш як 3% загальної площі сільськогосподарських угідь України, що становить приблизно 1,3 млн га [1].

Згідно даних оперативного моніторингу, що були зібрані Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, станом на 31.12.2019 під органічним виробництвом в Україні було зайнято близько 468 тис га. Тобто фактично за 10 років планується збільшення площі під органічним в три рази. Ще один індикатор стратегії – збільшення експорту органічної продукції до 1 млрд доларів США до 2030 року.

Пандемія, що тривала протягом року, і, як наслідок, локдаун, серйозно вплинули на життя та добробут людей у всьому світі. Соціально-економічна оцінка впливу пандемії на бізнес та домогосподарства України станом на червень 2020 року 84% домогосподарств втратили дохід, а 43% мають принаймні одного члена родини, який втратив роботу.

Відновлення після цього шоку не буде легким завданням, але з появою на горизонті кількох вакцин з'явилася надія. Однак ця надія може швидко розвіятися, якщо ми повернемося до старих моделей поведінки та способів мислення, ігноруючи потенційно успішні шляхи, які стоять перед нами на шляху до зеленої економіки.

Зелена економіка є соціально інклюзивною, виробляє дуже мало вуглецю та ефективно використовує ресурси. Зростання зайнятості та доходів в умовах зеленої економіки спричиняється державними та приватними інвестиціями в ті види економічної діяльності, які дозволяють зменшити викиди вуглецю та забруднення, підвищити стійке виробництво енергії та ефективність використання ресурсів – і все це одночасно з запобіганням втраті планетарного біорізноманіття. У поєднанні між собою ці компоненти можуть спричинити те, що називають «великим переважанням» світової економіки після року локдаунів та соціально-економічних наслідків боротьби з пандемією COVID-19.

Наразі в цій сфері спостерігається значна кількість нововведень, які стають підґрунтям для проривних рішень щодо швидкого поліпшення економічних і соціальних умов. Значна частина цих нововведень, які з'являються нині на ринку, застосовується з метою трансформації реальної економіки та фінансів і, як наслідок, виведення світу на «зелений шлях».

Політики також дедалі частіше намагаються потрапити на борт «зеленого» судна: останні два п'ятирічні плани в Китаї були спрямовані на формування зеленої економіки та стимулювання розвитку зелених фінансів. Останнє містить у собі активізацію інвестиційних потоків, які призначені

для проєктів у галузі сталого розвитку та виробництва екологічно чистих продуктів, і підтримують формування необхідних умов. Визначення «зелені фінанси» це фінансові потоки (банківські, мікрокредитні, страхові та інвестиційні) з державного, приватного та некомерційного секторів з урахуванням пріоритетів сталого розвитку.

У грудні 2019 року Європейський Союз прийняв Європейський зелений курс (ЄЗК), який передбачає досягнення «кліматичної нейтральності» на європейському континенті до 2050 року. Для досягнення цієї мети ЄС планує залучити як приватні кошти, так і державні «зелені» фінансові ресурси. У жовтні 2020 року Україна заявила про свою готовність активно співпрацювати з ЄС та імплементувати положення ЄЗК. Уряд також заявив, що буде активно підтримувати ЄС у його намірі досягти кліматичної нейтральності всього континенту до 2050 року.

Побудова зеленої економіки в Україні зараз є стрижнем Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка включає перелік відповідних директив і нормативних актів, що полегшують перехід до зеленої економіки. Реалізація цих правових актів носить добровільний характер, але може розглядатися як передумова для повної економічної інтеграції України з ЄС.

Зважаючи на це, Україні слід більше інвестувати в освіту, щоб сформувати кваліфіковану робочу силу й експертів у сфері зеленої трансформації бізнесу та зелених фінансів. Країні конче необхідні такі таланти.

Є політичні, економічні та технічні причини, чому процес зеленої трансформації в Україні йде такими повільними темпами. У політичному плані зелений вимір поки що не інтегрований або не повністю інтегрований в порядок денний українського парламенту та національного уряду, проте це можна змінити.

Економічні причини пов'язані з фінансовою системою, яка занадто сильно покладається на вуглецеві галузі та викопне паливо.

Технічні причини: згідно з Енергетичною стратегією України, частка відновлюваної енергії в загальному міксі первинного постачання повинна зрости до 25% до 2035 року. Для досягнення цієї мети потрібно буде повністю відновити всю інфраструктуру розподілу енергії за допомогою більш сучасних технологій, наприклад, шляхом встановлення «розумних мереж» [2].

Україна в цілому підтримала Європейський зелений курс, тому такі процеси рано чи пізно повинні відбутися і в нас. Що потрібно зробити

зараз, так це оцінити фінансові потреби та розробити стратегії залучення приватного фінансування. Логіка проста: якщо наша система буде продовжувати працювати за старими принципами, ми не зможемо приєднатися до енергетичної системи ЄС та його ринку, стара система продовжуватиме витрачати енергію та ресурси, і ми не виконаємо своїх зобов'язань в рамках Паризької кліматичної угоди.

Зрештою, саме з цих причин українському бізнесу доведеться піти «зеленим шляхом», якщо він хоче досягти успіху. Вже зараз стало дуже складно отримувати прямі кошти на фінансовому ринку без оцінки екологічних, соціальних та управлінських ризиків для бізнесу. Без такої інформації та відповідних рейтингів від визнаних агентств жодна біржа або фінансова установа не зможе надати кредитів для «зеленого переходу».

Агропромисловий сектор є найбільш перспективним із точки зору «озеленення» України. Це один з небагатьох секторів в Україні, який орієнтований на ринок. Його діяльність уже реформована з урахуванням вимог ринку ЄС, куди експортується значна частина української продукції. Українським компаніям без змін неможливо рухатися вперед, і, отже, потрібно внести «зелені зміни» у свої компанії.

Наш успіх в агропромисловому секторі може бути використаний як натхнення й орієнтир для інших підприємств. Взяти зелений курс, Україна не лише зміцнить свої позиції на ринку ЄС, а й підвищить свої шанси отримати прямий доступ до приватних «зелених» фінансових ресурсів. Зелена економіка і зелені фінанси для України — це не питання вибору, а питання економічного виживання в прийдешньому столітті.

Реалізація нових заходів Європейського зеленого курсу буде вимогливою і трудомісткою, але за підтримки Уряду України український бізнес ліпше підготується до подолання викликів і досягне успіху на європейських ринках. Коли український бізнес досягне успіху, то вся країна виграє від підвищення рівня зайнятості та збільшення податкових надходжень на громадські товари та послуги.

Це – виснаження земельних ресурсів через недотримання сівозміни, забруднення водних об'єктів та значні викиди в атмосферу внаслідок використання підприємствами застарілого обладнання. Так, за даними Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН 6,5 мільйона гектарів ґрунтів в Україні є деградованими та не придатними для ведення сільського господарства

Діяльність сільськогосподарського сектору повинна бути спрямована на використання сталих практик, таких як органічне виробництво, точне землеробство, дотримання стандартів добробуту тварин тощо.

Ситуація в Агропромисловому комплексі України є одним з основних секторів економіки та складає близько 10% ВВП України за 2019-2020 маркетинговий рік. За цей же період експорт продукції АПК склав майже 40% від загального експорту.

Сільськогосподарські угіддя займають близько 41,4 млн га, з яких 79% – орні землі. При цьому Україна має один з найбільших показників у світі по розораності земель – 54% території країни 84, але дуже низьку ефективність використання земель та продуктивність АПК. Щорічно збільшується відсоток еродованих земель, зокрема внаслідок оранки. У попередній Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року було задекларовано зменшення площ орних земель шляхом виведення із користування чи консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь тощо [3].

Серед прийнятих нормативно-правових актів – Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» від 10 липня 2018 року № 2496-VIII [4].

Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» від 18 травня 2017 року № 2042-VIII [5] та Закон України «Про безпечність та гігієну кормів» від 18 травня 2017 року №2042-VIII [6]. Закон про органічне виробництво не впроваджений, адже триває процес прийняття підзаконних актів, який повинен врегулювати правила та процедури ведення органічного сільського господарства. Хоча органічне виробництво розвивається в Україні з початку 2000-х років, його частка в загальній площі земель сільськогосподарського призначення станом на 31.12.2018 року становить всього 0,7%. Прийнято ще один важливий закон «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» від 6 грудня 2018 року № 2639-VIII. Закон

визначає вимоги до виробників щодо надання повної та достовірної інформації про харчові продукти, зокрема зазначення інформації про вміст алергенів, харчових добавок та інших показників. Впровадження закону вже почалось. Важливим для сталого розвитку сільського господарства є й ухвалення Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року № 2059-VIII для запобігання можливим наслідкам від агропромислової діяльності на довкілля [7].

Проте неврегульованими залишаються питання адаптації до зміни клімату, хоча наприкінці 2019 року була розроблена Стратегія запобігання та адаптації до зміни клімату сільського, лісового, мисливського і рибного господарств України на період до 2030 року.

Висновки. Для вирішення визначених завдань та досягнення цілей сталого розвитку потрібно зосередитись на таких завданнях: Забезпечення сталого первинного виробництва; Стимулювання сталих практик у харчовій промисловості, роздрібній торгівлі та сфері надання послуг проживання та харчування; Сприяння сталому споживанню та переходу до здорового харчування; Скорочення відходів продуктів харчування.

Для досягнення поставлених цілей пропонуються такі шляхи та кроки:

1. Підтримка органічного виробництва: виконання програм з підтримки виробників органічної продукції; здійснення заходів, спрямованих на підвищення рівня обізнаності виробників стосовно переваг ведення органічного виробництва.

2. Збільшення виробництва органічної продукції: розроблення програм фінансової та дорадчої підтримки виробників органічної продукції; залучення більшої кількості виробників до ведення органічного виробництва шляхом удосконалення державного регулювання в зазначеній сфері

3. Забезпечення розвитку сталого виробництва: заохочення сталого сільськогосподарського виробництва, захисту навколишнього природного середовища і тварин, поширення застосування методів органічного виробництва і використання біотехнологій, «кліматично розумного» сільського та лісового господарства із скороченням викидів парникових газів та адаптацією до зміни клімату, сталого управління природними ресурсами та збереження і примноження біорізноманіття.

Список літератури:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність” від 18 серпня 2017 р. № 605-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text>
3. Закон України «Про Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#n14>
4. Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» від 10.07. 2018 року № 2496-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2496-19#Text>
5. Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» від 18.05.2017 року № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text>
6. Закон України «Про безпечність та гігієну кормів» від 18.05. 2017 року № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264-19#Text>
7. Офіційний веб-сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. URL: www.minagro.gov.ua

Hurskyi M.M. MECHANISM OF GREEN COURSE REGULATION IN THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE

In the article on the example of the application of organic production and the green exchange rate in the agricultural sector of the economy of Ukraine, the issue of the mechanism of regulation of the green exchange rate in the agricultural sector of the economy is revealed; recommendations are offered to public authorities and local governments to increase the efficiency of the use of budget funds allocated for the development of the agricultural sector and agriculture of the state. Building a green economy in Ukraine is now at the heart of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, which includes a list of relevant directives and regulations that facilitate the transition to a green economy. The implementation of these legal acts is voluntary, but can be seen as a prerequisite for full economic integration of Ukraine with the EU. The political, economic and technical reasons why the process of green transformation in Ukraine is proceeding at such a slow pace have been identified. Politically, the green dimension is not yet integrated or fully integrated into the agenda of the Ukrainian parliament and national government, but this can be changed. The economic reasons are related to the financial system, which relies too heavily on coal-intensive industries and fossil fuels. To achieve these goals, the following ways are proposed: 1) support for organic production: implementation of programs to support producers of organic products; implementation of measures aimed at raising awareness of producers about the benefits of organic production; 2) increasing the production of organic products: development of programs of financial and advisory support for producers of organic products; attracting more producers to organic production by improving government regulation in this area; 3) ensuring the development of sustainable production: promoting sustainable agricultural production, protecting the environment and animals, disseminating the use of organic production methods and the use of biotechnology, “climate-friendly” agriculture and forestry with reduced greenhouse gas emissions and adaptation to climate change, sustainable natural management resources and conservation and enhancement of biodiversity.

Key words: public administration, state regulation, agro-industrial complex, state support of agro-industrial complex, agricultural enterprises, personal peasant farms, green course.

Шестаковська Т.Л.

доктор наук з публічного управління,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті виявлено, що особливістю вітчизняного шляху розвитку сфери здійснення публічних закупівель є те, що вона стала пусковим механізмом, який зумовлює прискорення еволюційних процесів у системі публічного управління, публічного адміністрування та вітчизняної сфери електронної комерційної торгівлі, у зв'язку із тим, що в процесі створення нормативно-правової бази та впровадження електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель, ці принципи автоматично інтегруються у систему публічного управління та в сферу електронної комерційної торгівлі, яка не має сьогодні спеціально розробленої нормативно-правової бази, що призводить до значного недонадходження податкових зборів до бюджету. За результатами дослідження встановлено, що на поточний момент питання вдосконалення сфери здійснення публічних закупівель стає невід'ємною частиною розвитку сучасної вітчизняної економіки, та потребує вирішення наступних питань: створення організаційних, методичних та нормативних основ системи планування сфери здійснення публічних закупівель на рівні суб'єкта публічного та місцевого бюджетного планування; формування процедур визначення обсягів бюджетних асигнувань, що передбачає необхідність деталізації очікуваних результатів, створення процедури коригування плану забезпечення публічних потреб, формування порядку та методик прогнозування попиту держави і окремих публічних органів на товари, роботи і послуги, як основи формування відомчих планів забезпечення публічних потреб, удосконалення методики обґрунтування цін на товари, що закуповуються для публічних потреб тощо. Запропонована для впровадження публічна електронна торгово-закупівельна система, яка являє собою комплекс електронних баз і електронних сховищ даних, телекомунікаційних систем і інформаційних мереж, що функціонує на основі єдиних програмних принципів і має спільні технології і правила їх ведення, сформована за концепцією єдиного повного функціонального циклу здійснення публічних закупівель, на засадах електронного забезпечення у комплексі із низкою економічних, технологічних та адміністративних заходів, націлених на створення прозорої конкурентної системи проведення публічних закупівель забезпечить якісне функціонування сфери здійснення публічних закупівель має пришвидшити інтеграцію вітчизняної економіки у світові економічні процеси, стабілізувати економічний, політичний, соціальний стан країни.

Ключові слова: електронне забезпечення, публічні закупівлі, регулювання, підвищення кваліфікації, кадри.

Постановка проблеми. Розбудова спроможності сфери здійснення публічних закупівель в Україні має бути забезпечена удосконаленим інструментарієм, який має забезпечити ефективне виконання публічного замовлення. У вирішальній мірі ефективність функціонування сфери здійснення публічних закупівель визначається професійними якостями відповідальних посадових осіб, фахівців публічного замовника, фахівців органів публічних розпорядників, посадових осіб, які працюють в органах публічного нагляду та у судовій системі, їх здатністю реагувати на постійно мінливі умови і фактори оточення (політичні, технічні, фінансові, соціальні), на перетині яких реалізуються всі етапи функціонального циклу публічного замовлення. Тому вважається, що голо-

вним інструментом будь-якої функціональної системи є фактор високоякісного фахівця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти управління вітчизняною сферою здійснення публічних закупівель досліджували В. Морозов, Н. Ткаченко, Г. Харченко, О. Лазор, В. Міняйло, В. Смирчанський, О. Беяневич. Серед українських науковців аспектами функціонування механізму електронних публічних закупівель, та питаннями електронного забезпечення вітчизняної сфери здійснення публічних закупівель займаються О. Підмогильний, А. Олефір, П. Клімушин, І. Куспляк, Ю. Машкаров, О. Орлов, В. Зубар, С. Демкова, І. Коліушко, І. Клименко, С. Чукут.

Постановка завдання. Незважаючи на досить широкий спектр наукових праць і досліджень, присвячених питанням удосконалення системи публічного регулювання сфери здійснення публічних закупівель, подальшого дослідження і вирішення потребують наукові задачі розробки інструментарію електронного забезпечення сфери публічних закупівель, формування стратегічної парадигми управління вітчизняною сферою здійснення публічних закупівель. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи та структури механізму публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку національної економіки при розробці стратегії управління керуючі органи орієнтуються, з одного боку, на державні стратегії розвитку, а з іншого орієнтовані на кон'юнктуру ринку.

Державні проекти і програми, в свою чергу, повинні розроблятися і реалізовуватися з урахуванням цільових орієнтирів окремих регіонів країни, а також економічних інтересів конкретних господарюючих суб'єктів, які беруть безпосередню участь у реалізації конкретної програми чи проекту. Важливим фактором цього процесу є розподіл бюджетних коштів між учасниками. Підхід до системи публічного управління з точки зору технологій використання бюджетних коштів включає: елементи в якості суб'єктів, які беруть участь в процесі виконання робіт, купують, або продають товари, їх цілі, завдання, функції; взаємозв'язки цих елементів; методи виконання робіт; механізми здійснення торгівлі; форми угод; процес виконання зобов'язань; процес і форму розрахунків.

Технології узгодження інтересів при розподілі бюджетних коштів, складаються з: господарюючих суб'єктів, які беруть участь у розподілі бюджетних коштів, дотримуються своїх інтересів, реалізують свої завдання і виконують свої функції; процесу взаємодії господарюючих суб'єктів при розподілі коштів бюджету; способів узгодження інтересів господарюючих суб'єктів.

Ефективність взаємодії залежить від її організації, яка повинна відповідати законам, закономірностям і принципам, які містяться в теорії управління та виражаються у скороченні транзакційних витрат, забезпеченні гнучкості в управлінні при зміні кон'юнктури ринку, створенні безпечних умов життєдіяльності і скороченні ризиків, досягненні позитивного синергізму [1].

З вищезазначеного випливає, що ефективну взаємодію та вдосконалення всіх складових механізму публічних закупівель має забезпечити впровадження публічної електронної торгово-закупівельної системи (далі – ПЕТЗС). З метою створення ПЕТЗС пропонується для використання електронна інституційно-функціональна модель ПЕТЗС (далі – Модель), що являє собою сукупність інформаційних ресурсів, які пропонується використовувати організаційними структурами, громадянами та організаціями для задоволення інформаційної потреби, а також потреб у придбанні, реалізації товарів за кошти держави, та просування в перспективі вітчизняної продукції на зовнішні ринки.

Пропонується створити гнучку, ефективну, дієздатну систему публічних електронних закупівель, яка включає основні та найпоширеніші на ринку види електронних торгів, що дозволить задовольнити вимоги широкого кола потенційних замовників. Замовниками можуть бути підприємства будь-якої форми власності, як державні, так і приватні. У разі публічного замовлення продукт повинен відповідати чинному законодавству в конкретній галузі, у якій працює замовник [2].

Учасниками є органи влади, державні і недержавні підприємства, громадськість. Важливою вимогою крупного бізнесу та публічного сектору є безпека та прозорість процесів, економія часу та ресурсів, зниження ризиків корупційних схем, прозорість процесу торгів.

Запропонована Модель забезпечує фіксацію електронними засобами будь-яких дій користувачів системи та інші специфічні, побудовані на інформаційних технологіях заходи. Легітимність процесів забезпечується завдяки використанню електронного цифрового підпису при здійсненні усіх основних подій.

Потреба у використанні саме електронних торгівельних механізмів зростає через необхідність ефективного та зручного проведення торгівельних процедур.

Координує роботу ПЕТЗС Аналітичний центр, який отримує від учасників заявки на пошук товарних позицій, фіксує укладені угоди, здійснює аналіз ціни, аналіз номенклатури асортименту продукції, який пропонується учасниками, здійснює прогноз майбутніх цінкових тенденцій.

Функціями Аналітичного центру є: реєстрація користувачів, реєстрація організацій; ведення реєстру користувачів, ведення реєстру організацій, управління контентом порталу, управління новинами порталу, управління класифікаторами,

надання інформації про події в системі тощо.

Інформаційне наповнення системи включає каталоги аукціонів і бірж, бази даних постачальників, споживачів, бази даних ціни на товари та послуги, бази даних найменувань товарів, які виставляються учасниками як реалізованої продукції, а також виставляються в якості заявок на купівлю продукції. Ці бази формуються за рахунок прийому розміщуваних учасниками заявок із зазначенням реквізитів і координат самого учасника. На основі такої бази даних при розміщенні учасниками своїх заявок, система агрегатора ПЕТЗС, звертається до введених реєстрів постачальників і покупців, об'єднуючи попит і пропозицію. Згідно з запитом учасника на моніторі його персонального комп'ютера з'являються пропоновані системою реєстри контрагентів залежно від сформованих учасником критеріїв пошуку (ціни, кількості, якості пропонованої продукції, яка може реалізуватися шляхом присвоєння кожному товару (або його набору) коду якості, візуально вираженого у вигляді певних символів, або цифрових, літерних індексів. У структуру розділів включені архіви основних реєстрів, що дозволить забезпечити накопичення даних та інформаційних об'єктів [3].

Для нормального функціонування ПЕТЗС її суб'єкти повинні мати можливість здійснювати між собою розрахунки за поставлені товари і послуги, а також здійснювати платежі в рахунок виконання своїх зобов'язань перед державою. Сьогодні більшість розрахунків між господарюючими суб'єктами проводиться за допомогою банків та інших кредитних установ. Тому платіжна система, заснована на використанні безготівкової форми розрахунків, може бути ефективною тільки в тому випадку, коли вона правильно організована, а учасники господарського обороту впевнені в здатності банків виконати дані їм платіжні інструкції в повному обсязі, та у встановлений термін. Розрахункова система є важливою складовою у побудові електронної торгово-інформаційної системи, тому від правильної організації розрахунків залежить і ефективність функціонування всієї системи.

Основні переваги ПЕТЗС з інтегрованою розрахунковою системою полягають у наступному [4-5]:

- організація раціонального грошового обороту, що дозволяє сконцентрувати всі тимчасово вільні грошові кошти й автоматично сформувати кредитні ресурси;

- скорочення витрат, пов'язаних з витратами обігу, за рахунок роботи на безготівковій основі, скорочення потреби в готівці;

- створення можливості здійснення банківського контролю за обґрунтованістю платежів та податкового контролю за повнотою обліку виручки від реалізації, за правильним визначенням бази оподаткування;

- своєчасне здійснення платежів до бюджетів усіх рівнів і позабюджетні фонди, забезпечення взаємного контролю контрагентів за виконанням своїх договірних зобов'язань;

- можливість організації міжнародних валютно-розрахункових відносин, здійснення валютного контролю над обґрунтованістю платежів в іноземній валюті, за повнотою надходження валютної виручки експортерів, правильним проведенням конверсійних операцій, обов'язкової продажем валютної експортної виручки на внутрішньому валютному ринку;

- при організації клірингових розрахунків відбувається економія коштів учасниками розрахунків, що веде до поліпшення їх фінансового стану.

На сьогодні на практиці оплата придбаних (з використанням мережі Інтернет) товарів і послуг здійснюється одним з нижченаведених способів [6]:

- шляхом здійснення розрахунків в готівковій формі (грошові кошти передаються кур'єру, який доставив придбані з використанням мережі Інтернет товари);

- у безготівковій електронній формі (наприклад, за допомогою поштового переказу або платіжним дорученням);

- шляхом здійснення розрахунків у безготівковій формі, з використанням послуг суб'єктів Інтернет-банкінгу.

Таким чином, найбільш перспективними, а отже, придатними до використання в якості розрахункової складової ПЕТЗС є системи електронних розрахунків, що працюють в режимі реального часу, а також клірингові системи розрахунків, що базуються на використанні платіжних документів, складених на електронних носіях і підписаних електронним цифровим підписом, ідентифікуючої відправника що дозволяє встановити відсутність змін і спотворень в електронному документі.

Одним з видів послуг, що входять в обсяг економічної складової розрахункової системи, є можливість здійснювати платежі за правилами електронних розрахунків. Для здійснення платежу клієнт ПЕТЗС повинен мати рахунок в розрахунковій організації, на якому мають бути депоновані кошти, а сама державна електронна торгово-інформаційна система отримати опцію безготівкового рахунку.

Обов'язкове впровадження процесу формування зведеного прогнозу обсягів і закупівель для державних місцевих потреб, що включає узагальнені позиції закупівель з об'ємними і фінансовими характеристиками на засадах обґрунтування потреб. На зазначеному прогнозі, як незалежному від відомств джерелі інформації, повинні базуватися відомчі плани забезпечення державних потреб і моніторинг виконання цих планів. Результат цього моніторингу буде елементом організації оцінки ступеня задоволення державних потреб. Плани-графіки також підлягають публікації в мережі Інтернет.

Плани забезпечення державних потреб встановлюють перелік товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення державних потреб в черговому фінансовому році і плановому періоді, і необхідні в цілях адекватного забезпечення державних потреб. Плани-графіки запланованих державних закупівель повинні бути програмно обробленими і деталізованими, з посиланням на інформацію про черговість і терміни закупівлі, розбивку предметів закупівлі за лотами, способом здійснення замовлення та іншими параметрами.

В обумовленому випадку процедура оплати товарів (послуг) виглядає наступним чином: покупець за допомогою агрегатора обирає товар, або в процесі торгів на біржі або аукціоні укладає угоду, а в якості способів оплати вказує безготівковий розрахунок. Після цього покупець формує платіжне доручення на користь зазначених вище

їм учасника ПЕТЗС, який є клієнтом розрахункової системи, а сам покупець отримує товар або послугу.

Отже, формування стійко функціонуючої розрахункової системи, адекватно забезпечує товарообіг в ПЕТЗС, та має стати визначальним етапом створення всієї системи в цілому.

Висновки. Сфера здійснення публічних закупівель як механізм реалізації економічної політики на засадах досягнення ефективного соціально-економічного розвитку країни та підвищення ефективності використання публічних коштів перебуває на стадії активного реформування. Аналіз міжнародного досвіду доводить, що потреби держави в товарах, роботах і послугах задовольняються більш адекватно і ефективно в тому випадку, якщо всі процедури функціонального циклу забезпечення публічних потреб (планування, здійснення та виконання) вбудовані в єдине інституційне середовище, врегульовані виходячи із загальних вимог для всіх процедур, впорядковані за структурою і складом елементів, та проводяться на засадах електронного забезпечення. Національна сфера здійснення публічних закупівель перебуває в стані формування правових основ для впровадження електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель, що зумовить у майбутньому якісне та своєчасне задоволення публічних потреб у товарах, роботах і послугах, та призведе до економії бюджетних фінансів.

Список літератури:

1. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур публічних закупівель. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2009. № 647. С. 125–129.
2. Турченко О. Г. Правове регулювання публічних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства з правом ЄС): автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.01 “Міжнародне право” / О. Г. Турченко. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 20 с.
3. Школьник І. О. Проблеми організації системи публічних закупівель в Україні. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*: зб. наук. праць / ДВНЗ “УАБС НБУ”. Суми, 2009. Вип. 27. С. 21–29.
4. Зубар В. В. Формування механізму управління системою публічних закупівель в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук держ. упр. : 25.00.02 “Механізми публічного управління” / В. В. Зубар. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 25 с.
5. Лопушинський І. П. Електронні закупівлі як складова електронного урядування в Україні. *Теорія та практика публічного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013_1/index.htm
6. Лайко О. І. Державне регулювання публічних закупівель в Україні в умовах реформ та інтеграційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2021. № 2. С. 35–40.

Shestakovska T.L. WAYS TO IMPROVE THE PUBLIC PROCUREMENT MECHANISM

The article reveals that the peculiarity of the domestic way of development of public procurement is that it has become a trigger that accelerates the evolutionary processes in the system of public administration, public administration and domestic e-commerce, due to the fact that in the process of creating a regulatory

framework and implementing electronic support for public procurement, these principles are automatically integrated into the system of public administration and e-commerce, which today has no specially designed regulatory framework, which leads to a significant shortfall in tax revenues. . According to the results of the study it is established that at present the issue of improving the scope of public procurement is becoming an integral part of the modern domestic economy, and requires addressing the following issues: creating organizational, methodological and regulatory framework for public procurement planning at the level of public and local budget planning; formation of procedures for determining the amount of budget allocations, which provides for the need to detail the expected results, creation of a procedure for adjusting the plan for public needs, formation of procedures and methods for forecasting demand of the state and individual public bodies for goods, works and services. methods of substantiation of prices for goods purchased for public needs, etc. The proposed public electronic trade and procurement system, which is a set of electronic databases and electronic data warehouses, telecommunications systems and information networks, operating on the basis of common software principles and having common technologies and rules for their conduct, formed on the concept of a single complete functional cycle implementation of public procurement, on the basis of electronic support in combination with a number of economic, technological and administrative measures aimed at creating a transparent competitive system of public procurement will ensure the quality of public procurement should accelerate the integration of domestic economy into world economic processes, stabilize economic, political, social status of the country.

Key words: *electronic support, public procurement, regulation, advanced training, personnel.*

Омельяненко В.А.

кандидат економічних наук, доцент кафедри бізнес-економіки та адміністрування

Саламатов В.О.

доктор наук з державного управління, професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЗАСАД ПОБУДОВИ ЕКОСИСТЕМИ ІННОВАЦІЙ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Побудова ефективної національної інноваційної системи як системи інститутів дозволила високорозвиненим країнам реалізувати технологічні прориви та забезпечує підтримку конкурентоздатності економік. Інноваційні процеси найбільш успішно протікають в сприятливому середовищі – екосистемі, що забезпечує необхідними ресурсами та встановлює зв'язки між окремими елементами та формується під впливом багатьох чинників, в т.ч. суспільних архетипів. Метою статті є аналіз особливостей формування регіональної системи інновацій на основі визначення архетипів (стимулюючих та стримуючих) та розробка рекомендацій щодо оптимізації процесів на основі архетипової парадигми. Актуальність питання розвитку регіональних інноваційних екосистем обумовлена новою роллю регіонів. У розвинених країнах світу, особливо в ЄС, останнім часом спостерігаються дві провідні тенденції: зростання політичної ваги регіонів та збільшення кількості регіональних ініціатив, спрямованих на стимулювання економічного розвитку. Вагомість регіональної компоненти в устрої ЄС підкреслюється гаслом спільноти – «Європа регіонів». Теоретичною основою сучасних підходів є концепція «нового регіоналізму», що ґрунтується на поєднанні централізованих («згори-вниз») і децентралізованих («знизу-вгору») підходів. При цьому зусилля спрямовуються на стимулювання внутрішніх резервів саморозвитку регіонів та значна увага приділяється міжрегіональним та міжнародним формам співпраці. Визначено, що інноваційна екосистема має забезпечувати мотиваційний ефект, тобто слабкі інноватори мають прагнути до активізації інноваційних процесів, а підприємства, що не впроваджують інновації, мають зрозуміти, що це – доступний та потенційно ефективний вид діяльності. Для того, щоб потоки ідей поширювалися в системі та реалізовувалися у виробництві, необхідно перейти від економіки та менеджменту конкретних проектів і людей до менеджменту екосистем в цілому. Так, аналіз інноваційно-інвестиційних проектів в Сумській області показав переважання саме точкового підходу, коли зусилля органів влади спрямовуються лише на розробку та реалізацію декількох окремих проектів та відсутністю уваги до системних методів. Важливо зрозуміти, що в основі функціонування екосистеми не повинна лежати ідея «примусовості взаємодії» - в ідеалі, кожен з учасників інноваційного процесу має власні цілі, що одночасно сприяє формуванню зв'язків в екосистемі та інноваційному розвитку економіки у більш глобальному масштабі.

Ключові слова: регіональна інноваційна система, політика, архетипи, стратегія.

Постановка проблеми. Побудова ефективної національної інноваційної системи як системи інститутів дозволила високорозвиненим країнам реалізувати технологічні прориви та забезпечує підтримку конкурентоздатності економік. Інноваційні процеси найбільш успішно протікають в сприятливому середовищі – екосистемі, що забезпечує необхідними ресурсами та встановлює зв'язки між окремими елементами та формується під впливом багатьох чинників, в т.ч. суспільних архетипів.

Питання формування екосистем інновацій на регіональному рівні є доволі розробленим за

кордоном, проте в Україні переважно превалює елементний підхід, що передбачає розгляд формування окремих інституціональних елементів інноваційної системи, в той час як відсутність системного підходу до їх формування зводить нанівець всі зусилля. Красномовним є факт, що Україна, будучи лідером за патентуванням винаходів, знаходиться «в хвості» за рівнем практичного виконання розробок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням формування регіональних інноваційних систем присвячені праці таких вчених як Бор-

рас С., Брачик Х., Етцковіч Г., Лідесдорф Л., Кук Ф., Сейбл К., Скотт А., серед вітчизняних вчених варто відзначити таких: Александрова В.П., Брикова І.В., Варналії З.С., Данилович М.П., Поручник А.М., Реутов В.Є., Стеченко Д.М., Христенко О. В. та інших. Дослідження архетипів в контексті управління загалом та інноваціями зокрема проводили Захаров В.К., Сторкін В.Г., Кондратьєв В.Б., Фрейдина Е.В., Юсупов Р.Н. та інші, проте системного аналізу питань формування регіональної інноваційної системи з точки зору архетипів не здійснювалося.

Саме аналіз та врахування архетипів в управлінні інноваційною сферою як загальнодержавному, так і на регіональному рівні, дозволить суттєво підвищити ефективність цих процесів та створить підґрунтя для розвитку ефективної національної інноваційної системи, яка не в останню чергу базується на соціокультурному базисі.

Метою статті є аналіз особливостей формування регіональної системи інновацій на основі визначення архетипів (стимулюючих та стримуючих) та розробка рекомендацій щодо оптимізації процесів на основі архетипової парадигми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Актуальність питання розвитку регіональних інноваційних екосистем обумовлена новою роллю регіонів. У розвинених країнах світу, особливо в ЄС, останнім часом спостерігаються дві провідні тенденції: зростання політичної ваги регіонів та збільшення кількості регіональних ініціатив, спрямованих на стимулювання економічного розвитку. Вагомість регіональної компоненти в устрої ЄС підкреслюється гаслом спільноти – «Європа регіонів». Теоретичною основою сучасних підходів є концепція «нового регіоналізму», що ґрунтується на поєднанні централізованих («згори-вниз») і децентралізованих («знизу-вгору») підходів. При цьому зусилля спрямовуються на стимулювання внутрішніх резервів саморозвитку регіонів та значна увага приділяється міжрегіональним та міжнародним формам співпраці. Модель регіонального економічного розвитку ЄС ґрунтується на стратегічному партнерстві між місцевими органами влади, державного, приватного секторів і громадськими організаціями [10, с. 6-7].

Управління інноваційною екосистемою базується на її аналізі як сукупності взаємозалежних структур, діяльність яких спрямована на виробництво і комерціалізацією наукових знань і технологій та забезпечення інноваційних процесів, та які мають потужну національну основу, культурні традиції, політичні та культурні особливості.

Відповідно до традиційних підходів екосистема інновацій базується на п'яти основних елементах:

1) наука, інженерно-технічні співтовариства, вищі навчальні заклади, що виступають основними постачальниками інноваційних ідей для комерціалізації;

2) індустрія венчурних інвестицій, що забезпечує приплив в екосистему фінансових ресурсів і бізнес-компетенцій;

3) інфраструктура, що забезпечує функціонування інноваційних компаній;

4) стійкий попит на високотехнологічну продукцію, технології і стартапи;

5) законодавче правове поле, що забезпечує комфортні умови для інноваторів.

В Україні ж переходу до інноваційної моделі розвитку перешкоджають проблеми:

– компанії і підприємства регіону недостатньо інформовані про існування нових технологій і можливості доступу до них за допомогою інноваційної інфраструктури;

– слабо розвинені механізми стимулювання підприємств регіону до розвитку технологічної кооперації та використанню інновацій;

– науковий потенціал регіону слабо залучений у процеси в регіональній економіці;

– інноваційна інфраструктура фрагментарна в якій слабо розвинені зв'язки між організаціями інноваційної інфраструктури регіону;

– недостатньо розвинений системний механізм фінансової підтримки послуг інноваційної інфраструктури для регіональних компаній і наукових організацій

– слабе використання кращих практик розвитку інноваційної інфраструктури.

Однією з головних причин цього є те, що часто на рівні практичного управління інноваційними процесами в регіоні використовується або досить обмежений досвід, або найбільш загальні методологічні підходи чи закордонні рекомендації, розроблені для вирішення подібних завдань, але в інших економічних і соціально-культурних умовах. Зазначені умови підвищують ймовірність системних помилок при прийнятті управлінських рішень на регіональному рівні. Тому ми пропонуємо розглянути архетипи, що впливають на процес управління регіональною інноваційною екосистемою, які доцільно класифікувати за джерелом виникнення та об'єктом впливу відповідно на архетипи державного управління та архетипи учасників інноваційної системи, які представлені переважно приватним сектором.

Згідно К.Г. Юнга, архетипи не є жорсткою програмою, що моделює поведінку людини, це скоріше «приписи загального плану», що регулюють не форму, а задають певний напрямок діяльності». Певну конкретику вони знаходять лише в рамках того чи іншого культурного середовища. Найбільш явно архетипи проявляються в економічному менталітеті, який на думку Юсупова Р.Н. є «стійкою та органічною єдністю неусвідомлених архетипів та свідомих стереотипів, що забезпечують національну специфіку сприйняття та осмислення економічної інформації, а також будь-яких явищ і процесів соціально-економічної дійсності в цілому» [12].

Відповідно до відомої моделі «тропічного лісу» (підхід, що використовується в Кремнієвій Долині) інноваційна екосистема складається із двох частин – «заліза» та «софту». Під «залізом» розуміється створена на території фізична інфраструктура інновацій, а в якості «софту» розглядається культура інновацій, у якій з'являються нові типи поведінки та соціальної взаємодії, що сприяють інноваційному розвитку.

Побудову регіональної інноваційної екосистеми не можна розглядати поза загальнодержавним управлінням та системою національної ідентичності, за якою ховається провідний фактор самодостатності соціокультурної системи (геополітичної, економічної та релігійно-духовної). Однак, наявність регіональної асиметрії та ряду успішних і провальних прикладів поза межами початкових факторів (що не формувалися цілеспрямовано) в раках однієї країни дає привід стверджувати про наявність певних специфічних умов на регіональному рівні.

Розглянемо інноваційні архетипи на рівні приватних економічних суб'єктів.

Спільне дослідження IBM Institute for Business Value та компанії Innosight «Innovating on your own terms» узагальнило досвід провідних експертів з IBM та 700 топ-менеджерів з 90 найбільших компаній світу з 14 галузей. У підсумковому звіті було описано «інноваційні архетипи», до яких можна віднести будь-яку компанію. Загалом, на думку авторів, інноваційний архетип визначає підхід до інновацій, властиву інноваційну стратегію та найбільш типові способи реалізації цієї стратегії. Відповідно до підходу інноваційний архетип визначає:

- організаційний формат розвитку інновацій, що найбільш природний і продуктивний (найчастіше вибір між самостійним генеруванням, трансфером з наукової сфери, копіюванням чи модифікацією існуючих технологій);

- джерела та способи пошуку та збору інформації;
- внутрішні механізми впровадження інновацій;
- пріоритетні підходи при пошуку інновацій.

У таблиці 1 наведено розширену класифікацію архетипів залежно від виду інноваційного архетипу [4] та запропонована авторський підхід до ролі регіональної влади залежно від типу та за умови активної політики.

Інноваційна екосистема має забезпечувати мотиваційний ефект, тобто слабкі інноватори мають прагнути до активізації інноваційних процесів, а підприємства, що не впроваджують інновації, мають зрозуміти, що це – доступний та потенційно ефективний вид діяльності.

Для того, щоб потоки ідей поширювалися в системі та реалізовувалися у виробництві, необхідно перейти від економіки та менеджменту конкретних проектів і людей до менеджменту екосистем в цілому. Так, аналіз інноваційно-інвестиційних проектів в Сумській області показав переважання саме точкового підходу, коли зусилля органів влади спрямовуються лише на розробку та реалізацію декількох окремих проектів та відсутністю уваги до системних методів.

Одним із ключових процесів у створенні «тропічного лісу», на думку Хоровіта [11], є перехід від ЕГОсистеми, коли вирішальну роль відіграють окремі люди, до ЕКОсистеми, коли всі рівні діють у рамках довірчих відносин.

Важливим фактором деструктивної архетипізації є принципи механізму державних закупівель, оскільки добре відомо, що інноваційна продукція в більшості випадків дорожча ніж традиційна, проте вона приносить відчутні вигоди при експлуатації, і цей факт повинен враховуватися при укладанні держконтрактів.

В контексті попереднього необхідно розглянути базовий архетип інноваційного розвитку – амортизацію, тобто подолання вимирання старих штучних об'єктів (матеріальних або ідеальних). Оскільки без цього процесу життєдіяльність людства у його взаємозв'язку зі штучними системами стало повністю неможливим, його можна вважати природним. Процес комплексної прискореної загальної амортизації звичайно пов'язується з модернізацією як системним процесом. Для боротьби з руйнуванням об'єктів штучного середовища люди використали спосіб, аналогічний природному: зміна застарілих штучних об'єктів новими.

Проте в 90-х рр. ХХ ст. внаслідок скорочення виробництва відновлення засобів трудового процесу виявилось непотрібним. Більш того, скорочення виробництва та масове безробіття привели

Інноваційні архетипи та роль регіонального управління

Інноваційний архетип	Підготовка інновацій	Акценти і співробітництво	Бізнес-модель	Тип регіональної політики	Роль органів влади
Творці брендів	Продуктові інновації, орієнтовані на створення брендів; середні обсяги виробництва; орієнтація на елітного кінцевого споживача	Висока спеціалізація, сильна кооперація з постачальниками, аутсорсинг НДДКР	Орієнтація на бренди преміального сегмента; сильний захист інтелектуальної власності	Кластери, бізнес-інкубатори	Висока
Швидкі імітатори	Удосконалення інновацій і доведення їх до масового ринку	Середній рівень спеціалізації, вибіркова кооперація, інтенсивний аутсорсинг НДДКР	Орієнтація на низькі витрати, порівняно низький ступінь захисту інтелектуальної собстенност	Кластери	Висока
Пристосуванці до масового ринку	Адаптують і поліпшують існуючі продуктові інновації	Широкий фокус виробництва, інтенсивний аутсорсинг НДДКР, обмежена участь у підприємницьких мережах з постачальниками	Орієнтація на низькі витрати, слабкий захист інтелектуальної власності, орієнтація на бренди	Всі можливі форми трансферу технологій	Низька
Революціонери дизайну	Орієнтація переважно на технологічні інновації, перехід від масового виробництва до пошуку вузьких ринкових ніш	Ініціатори побудови виробничих мереж, модульний принцип проектування, обмежений аутсорсинг НДДКР	Інновації, орієнтовані на зниження витрат, відносно сильний захист інтелектуальної власності	Технопарк	Висока
Оптимізатори кінцевого виробничого циклу	Преміальні продуктові інновації на основі використання нових систем і компонентів	Вузька спеціалізація, дуже обмежений аутсорсинг НДДКР	Контроль над інтелектуальною власністю	Технопарк	Висока
Фахівці з оптимізації витрат	Інновації на основі нових технологій виробництва, орієнтація на споживача	Широкий фокус, середній рівень аутсорсингу НДДКР, формальне партнерство	Продукти з низькими витратами, відносно сильний захист інтелектуальної власності	Всі можливі форми трансферу технологій	Висока

до того, що створена в СРСР система професійної підготовки виявилася надлишковою та була повністю зруйнована. У результаті перебудови базовий «інноваційний» архетип – архетип загальної амортизації перестав відтворюватися [1, С.7].

Пріоритетне значення має розвиток процесів взаємодії та комунікацій. Відповідно до провідних концепцій, інновації переважно активно розвиваються у відкритих і гнучких співтовариствах

з низькою дистанцією влади. У випадку вітчизняної практики зберігаються високі соціальні бар'єри та формалізований характер системи, що ускладнюють комунікацію та знижують потенціал спільної дії.

Відповідно до вищенаведеного можна виділити деструктивні архетип *зовнішнього фактору* («хтось зацікавлений має сам прийти до нас») та архетип *директивного управління*, який зокрема

проявляється в логіці індустріального розвитку, заснованого переважно на вертикальні командно-адміністративних зв'язках центра та великих компаній, в якому наука та університети займали підлегле положення.

В контексті управління доцільно використати архетипи систем управління, ґрунтуючись на роботах С. Біра та О. Поспелова [10]. Розглянемо два архетипа. Перший – загальний архетип з елементами «об'єкт управління» - «система управління» - «зовнішнє середовище». У моделі реалізуються такі принципи управління, як «чорний ящик», зворотний зв'язок, взаємодія системи із зовнішнім середовищем. Особливості моделей управління відбивають часткові архетипи:

1) архетип жорсткого управління – система з розімкнутим контуром управління (система управління лише з прямим зв'язком), що реалізує закладений алгоритм управління, не цікавлячись результатами праці. Механізм здійснює управління вхідними потоками відповідно до норм, стандартів і правил. *Механізм підходить для початкового етапу формування регіональної інноваційної системи;*

2) система управління із замкнутим контуром управління, твореним за допомогою зворотного зв'язку, що реалізує алгоритм «жорсткого» управління та алгоритм коригувальних дій, обумовлених силою зворотного зв'язку, який залежить від міри невідповідності отриманих результатів плановим. *Механізм підходить для управління екосистемою у випадку інновацій в державному секторі;*

3) система управління з адаптацією: утворення в системі із замкнутим контуром управління нового блоку – блоку адаптації, основне призначення якого пов'язане з вибором способу управління з множини допустимих варіантів, що сприяють наближенню системи до планованої траєкторії. *Механізм підходить для управління та розвитку існуючої екосистеми.*

Стосовно до інноваційної системи автори осмислили роль людського фактору. При цьому найважливішою є порівняно нова для нашої країни роль (*keystone*), що представляє собою не підприємця, не дослідника, не інженера, а фігуру, що здатна об'єднати різноманітні елементи екосистеми. Поява такої фігури представляє собою випадковість, що дозволяє виживати екосистемі та забезпечує її стійкість.

Соціальний контракт точно описує взаємні зобов'язання та виражає стан, до якого ми завжди

прагнемо, займаючись інноваціями. Але спочатку в цей контракт потрібно повірити.

В рекомендаціях проекту Europe Aid «Наука і комерціалізація технологій» [5] розглядається два кейси створення регіонального центру комерціалізації технологій.

Кейс пострадянської країни показав, що місія центра була сформульована як державна функція та орієнтувала діяльність центра у формат агента регіональної адміністрації, однак в якості основних клієнтів розглядалися місцеві науководослідницькі організації та промислові підприємства, у яких не було і власне не має бути потреби в здійсненні моніторингу або зборі регіонального портфеля інноваційних проектів. Потенційна можливість для залучення засобів державних програм в сфері інноваційного розвитку існувала, але вимагала інших компетенцій центра. Спеціальної регіональної програми, пов'язаної з завданнями сприяння комерціалізації технологій, у регіоні не існувало. Залучений персонал мав гарний досвід в області викладання, проте не володів компетенціями, що були потрібними для надання конкурентоздатних послуг. Таким чином, обрана стратегія створення центра не могла забезпечити ефективного організаційного розвитку.

На противагу цьому в Німеччині агентство PVA-MV AG (м. Росток, Померанія) було створено у формі консорціуму для одержання прибутку. Консорціум діє на основі угоди про взаємодію та одержує цільове державне фінансування із засобів Програми по комерціалізації Федерального міністерства освіти і науки Німеччини (BMBWF) і регіонального бюджету (50% на 50%).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Важливо розуміти, що в основі функціонування екосистеми не повинна лежати ідея «примусовості взаємодії» - в ідеалі, кожен з учасників інноваційного процесу має власні цілі, що одночасно сприяє формуванню зв'язків в екосистемі та інноваційному розвитку економіки у більш глобальному масштабі.

За умови створення екосистем слоган «сила України в самобутності її регіонів, завдяки чому в ній все є!» набуде не лише культурного, але й інноваційного змісту. До прикладу, основна частина (за деякими оцінками до 80%) іноземних інвестицій в економіку східноєвропейських держав було залучено за ініціативи і безпосереднього сприяння територіальних органів влади та місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Захаров В.К. Модернизация и внегосударственное управление. Public Administration in the 21st Century: Traditions and Innovations. 9th International Conference (May 25–27, 2011). Part 2. М.: Moscow University Press, 2011. С. 5-12.
2. Егоркин В.Г. Философия инноваций. Общество. Среда. Развитие («TERRA HUMANA»). 2006. № 1. С. 14–25.
3. Катюков, Д.Д. Мальгин В.Е., Смородинская Н.В. Институциональная среда глобализированной экономики: развитие сетевых взаимодействий / Научный доклад по ред. Н.В. Смородинской. М.: Институт экономики РАН, 2012. 45 с.
4. Кондратьев В.Б. Автомобильная промышленность: перспективы развития после кризиса. Перспективы. 01.10.2010. URL: http://perspektivy.info/rus/ekob/avtomobilnaja_promyshlennost_perspektivy_razvitija_posle_krizisa_2010-10-01.htm
5. Лукша О., Сушков П., Яновский А. Центр коммерциализации технологий – организационное развитие: как создать, управлять, организовать мониторинг и оценку деятельности. Проект Europe Aid «Наука и коммерциализация технологий». 2006. 124 с.
6. Марк М., Пирсон К. Герой и бунтарь. Создание бренда с помощью архетипов / Пер. с англ. под ред. В. Домнина, А. Сухенко. СПб.: Питер, 2005. – 336 с.
7. Методи та механізми фінансування місцевого економічного розвитку Київ, 2012 рік. URL: http://www.mled.org.ua/media/docs/Financial_Methods_and_Mechanisms_Report_Kyiv_2012.pdf
8. Місцевий економічний розвиток: моделі для успіху / Під кер. М. Дацишина. К.: Інститут реформ. 2003. 41 с.
9. Розенберг Н. Как Запад стал богатым. Экономическое преобразование индустриального мира / Н. Розенберг, Л. Бирдцелл; пер. с англ. под ред. Б. Пинскера. Новосибирск: «Экор», 1995. 352 с.
10. Фрейдина Е.В. Исследование систем управления. М.: Омега-Л, 2008. 367 с.
11. Хван В. Тропический лес. Секрет создания следующей Силиконовой долины; пер. с англ. под ред. А.Ф. Уварова. Томск: Издательство Томск. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2012. 332 с.
12. Юсупов Р.Н. Формирование инновационного менталитета. V Международная студенческая электронная научная конференция «Студенческий научный форум 2013». URL: <http://www.scienceforum.ru/2013/pdf/7496.pdf>
13. Омеляненко В.А. Практичні аспекти використання методології інституційно-інноваційного проєктування в контексті узгодженості інноваційної політики для сталого розвитку. Проблеми економіки. 2020. № 4. С. 67–74.
14. Артюхов А., Омеляненко В. Управління трансфером технологій в рамках моделі Quadruple Helix при реалізації інноваційних проєктів розвитку регіону. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2016. Вип. 1. Січень-березень. С. 42–53.

Omelyanenko V.A., Salamatov V.O. ON THE QUESTION OF STRATEGIC PRINCIPLES FOR BUILDING INNOVATION ECOSYSTEM AT THE REGIONAL LEVEL

Building an effective national innovation system as a system of institutions has allowed highly developed countries to make technological breakthroughs and support the competitiveness of economies. Innovation processes are most successful in a favorable environment - an ecosystem that provides the necessary resources and establishes links between the individual elements and is formed under the influence of many factors, including social archetypes. The aim of the article is to analyze the peculiarities of the formation of a regional system of innovations based on the definition of archetypes (stimulating and restraining) and to develop recommendations for optimizing processes based on the archetypal paradigm. The urgency of the development of regional innovation ecosystems is due to the new role of the regions. In the developed countries of the world, especially in the EU, two leading trends have recently been observed: the growing political weight of the regions and the increase in the number of regional initiatives aimed at stimulating economic development. The importance of the regional component in the structure of the EU is emphasized by the slogan of the community - «Europe of the regions». The theoretical basis of modern approaches is the concept of «new regionalism», which is based on a combination of centralized («top-down») and decentralized («bottom-up») approaches. At the same time, efforts are aimed at stimulating the internal reserves of regional self-development and considerable attention is paid to interregional and international forms of cooperation. It is determined that the innovation ecosystem should provide a motivating effect, ie weak innovators should strive to intensify innovation processes, and enterprises that do not implement innovations should understand that this is an affordable and potentially effective activity. In order for the flow of ideas to spread in the system and be implemented in production, it is necessary to move from the economy and management of specific projects and people to the management of ecosystems in general. Thus, the analysis of innovation and investment projects in Sumy region showed the predominance of a point approach, when the efforts of the authorities are aimed only at the development and implementation of several individual projects and the lack of attention to systemic methods. It is important to understand that the functioning of the ecosystem should not be based on the idea of «forced interaction» - ideally, each participant in the innovation process has its own goals, which simultaneously contributes to the formation of ecosystem links and innovative economic development on a more global scale.

Key words: regional innovation system, policy, archetypes, strategy.

Мерзляк А.В.

доктор наук з державного управління, професор,
директор Інституту управління Класичного приватного університету

Мордвінов О.Г.

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЮ ЕЛІТОЮ СТРАТЕГІЇ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Суспільний розвиток – це процес запланованих соціальних змін, покликаних сприяти добробуту населення в цілому, в поєднанні з динамічним процесом розвитку держави. Концепція суспільного розвитку включає розвиток держави, але відрізняється від неї в тому сенсі, що акцентує увагу на розвитку суспільства в його економічних, політичних, соціальних і культурних аспектах. Суспільний розвиток – це заплановані комплексні соціальні зміни, які спрямовані на покращення загального добробуту людей. Вирішення основних соціальних проблем вимагає зусиль національних і міжнародних урядових структур, інститутів суспільства та всіх його громадян. Соціальний розвиток – це всеосяжна концепція, яка передбачає серйозні структурні зміни – політичні, економічні та культурні, які впроваджуються політико-управлінською елітою як частина цілеспрямованих дій для трансформації держави, суспільства. Розвиток слід сприймати як багатовимірний процес, що включає реорганізацію та переорієнтацію всієї державної системи, що передбачає радикальні зміни в інституційних, соціальних та адміністративних структурах, а також у цінностях громадян і навіть звичаях та переконаннях.

Суспільний розвиток можливий лише за умови здійснення політико-управлінською елітою організованих зусиль для його покращення. Практичні стратегії суспільного розвитку базуються на нормативних теоріях, які відображають цінності, переконання та ідеології. Суспільний розвиток заохочує до ширшого універсального контексту дій, які сприяють добробуту всіх. Метою суспільного розвитку є сприяння соціальному добробуту.

Формування стратегії суспільного розвитку політико-управлінською елітою має бути реалізовано, виходячи з таких напрямків: стратегічне планування; посилення стратегічної координації у розвитку електронного урядування; автоматизацію державної служби та управління людськими ресурсами, процесами, системами на основі сучасних технологій для забезпечення підвищення ефективності та прозорості державної служби; модернізацію системи підвищення професійного розвитку державних службовців, забезпечення державним службовцям належного робочого середовища, включаючи конкурентну та прозору систему оплати праці; формування організаційної культури орієнтованої на інноваційний результат; забезпечення чіткого розподілу обов'язків, функцій та завдань між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; удосконалення структури центральних органів виконавчої влади для забезпечення ефективного виконання їх функцій, покращення адміністративного моніторингу за результатами та оцінками.

Ключові слова: еліта, політико-управлінська еліта, стратегія, розвиток, соціальний розвиток, роль політико-управлінської еліти, суспільний розвиток, держава, суспільство.

Постановка проблеми. Українська держава сьогодні знаходиться в бінарному колапсі. З одного боку, система публічного управління є неефективною, оскільки не відповідає потребами суспільства, з іншого – існує колосальне відставання від сучасних трендів розвитку світової спільноти. Це пов'язано з низькими темпами суспільного розвитку та низькою якістю вітчизня-

ної політико-управлінської еліти на фоні світової кризи та ковідної ситуації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам еліт присвятили свої роботи багато видатних учених всіх епох. Цей напрям досліджень активно розвивається і в Україні. Зокрема, цікаві роботи з даної тематики опублікували такі дослідники, як А. Колпаков, В. Ребало, М. Пірен, В. Тертичка, С. Телешун та інші.

Питання суспільного розвитку ґрунтовно досліджували Р. Баркер, Дж. Мідґлі, Б. Мохан, Д. Пайва, Р. Панді, С. Патак, М. Павар, Р. Реснік, М. Тодаро, Д. Влоскі та інші науковці.

Мета статті. Протягом останніх п'ятдесяти років концепція суспільного розвитку формувалась як особлива галузь практики та академічних досліджень, але їй досі бракує чіткого розуміння ролі політико-управлінської еліти в обґрунтуванні стратегії суспільного розвитку. Вирішенню цієї проблеми і присвячена дана стаття.

Виклад основного матеріалу. Концепція соціального розвитку використовується для представлення різних проблем. Хоча суспільний розвиток спочатку формувався через проекти місцевих громад, тепер він характеризує практику на регіональному та національному рівнях, а його підхід також був прийнятий міжнародними організаціями. Вчені, що працюють у різних наукових галузях, застосовують цей термін по-різному. Власне, концепція соціального розвитку активно досліджується вченими в галузі соціології, соціальної роботи та соціальної політики [4]. Концепція суспільного розвитку традиційно асоціювалася з розвитком публічного управління, але останнім часом вона еволюціонувала, щоб охопити як соціальний розвиток, так і розвиток публічного управління. Таким чином, суспільний розвиток – це не тільки розвиток системи публічного управління, але й економічний, політичний, соціальний, культурний розвиток суспільства [3]. Суспільний розвиток стимулює сталий розвиток системи публічного управління, сприяючи ефективності її, при цьому головною рушійною силою виступає політико-управлінська еліта. Суспільний розвиток зосереджується на прогресивних змінах у використанні соціальних ресурсів для підвищення індивідуального задоволення та добробуту. Соціальні зміни є внутрішньою характеристикою розвитку. Однак, соціальні зміни також викликають нові соціальні проблеми. Було помічено, що наразі психічне здоров'я є важливою проблемою поряд з продовольчою безпекою в розвинених країнах. Концепція суспільного розвитку забезпечує корисну основу для критичного розуміння соціальних проблем і управління ними політико-управлінською елітою. У зв'язку з цим Міжнародний консорціум суспільного розвитку є організацією, яка займається реагуванням на нагальні людські проблеми з міжнародної точки зору. Він використовує підхід до суспільного розвитку для розширення потенціалу окремих осіб та спільнот (політико-управлінської еліти); сприяння миру у

всьому світі та соціальної справедливості; покращення доступу до належної медичної допомоги та освіти; подолання дискримінації жінок і меншин; створення стійких доходів економічних структур.

Концепція суспільного розвитку є широкою, гнучкою та всеохоплюючою, що залежить від наших власних дисциплінарних традицій, орієнтацій та мислення [9]. Два поняття «суспільний розвиток» і «розвиток» слід глибоко вивчити, щоб дати визначення терміну «суспільний розвиток». Суспільний означає належність, взаємність, групове життя та діяльність задля покращення умов існування суспільства шляхом вирішення проблем. Термін «суспільний» використовується для опису людських взаємодій і складних явищ, які виникають у результаті специфічних взаємодій у великих групах, асоціаціях, включаючи сім'ю, формальні організації, громади і навіть суспільства, які також породжують соціальні мережі, цінності, культури та інституції [4]. Інший термін – «розвиток» означає дію чи процес; акт вдосконалення шляхом розширення, а також процес, у якому щось поступово переходить на іншу стадію, особливо на більш просунуту або зрілу стадію. «Розвиток» – це процес змін, зростання, прогрес чи еволюція. «Суспільний розвиток» означає колективний розвиток, розвиток як суб'єкта змін (політико-управлінської еліти), так і об'єкта змін (суспільства, системи публічного управління); означає зростання, просування, дозрівання крок за кроком або етап за етапом всебічно охоплюючи всі аспекти та виміри держави та суспільства [9].

Визначень «суспільного розвитку» в науковій літературі існує багато і вони різноманітні. Павар М. у своїй книзі «Практика суспільного та громадського розвитку» [9] об'єднав їх у три групи:

- 1) визначення, які фокусуються на плануванні, системному мисленні та державному розвитку;
- 2) визначення, які базуються на структурних змінах;
- 3) визначення, які спрямовані на реалізацію людського потенціалу, потреб та якості життя.

До елементів стратегії суспільного розвитку, які мають бути сформовані політико-управлінською елітою можна віднести:

- 1) стратегічне планування, яке передбачає визначення, розробку та ухвалення системи документів державного стратегічного планування;
- 2) посилення стратегічної координації розвитку електронного урядування, у тому числі й шляхом запровадження електронної системи моніторингу реалізації стратегічних планів суспільного розвитку;

3) удосконалення управління людськими ресурсами на основі сучасних технологій, у тому числі й з метою забезпечення підвищення ефективності та прозорості публічної служби;

4) приведення системи відбору на посади державної служби та порядку її проходження у відповідність з європейськими стандартами та кращими світовими практиками шляхом удосконалення нормативно-правової бази, зокрема шляхом розробки та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо вдосконалення порядку вступу, проходження та припинення державної служби;

5) модернізація системи підвищення професійного розвитку публічних службовців, що має включати розробку та затвердження методики оцінки потреб у професійній освіті публічних службовців на основі їх кваліфікаційного оцінювання;

6) забезпечення публічним службовцям належного робочого середовища, включаючи конкурентну та прозору систему оплати праці, а також доступність для громадськості загальних даних щодо заробітної плати публічних службовців у розрізі посад;

7) формування організаційної культури публічних службовців, орієнтованої на компетентність, інноваційність, результативність, відповідальне ставлення до виконання посадових обов'язків;

8) оптимізація структури центральних органів виконавчої влади та забезпечення чіткого розподілу обов'язків, функцій та завдань між ними;

9) удосконалення адміністративного та громадського моніторингу за результатами виконання стратегічних завдань.

Висновки і пропозиції. Суспільний розвиток – це процес запланованих соціальних змін, покликаних сприяти добробуту населення в цілому в поєднанні з динамічним процесом розвитку держави. Концепція суспільного розвитку включає як розвиток держави, так і розвиток суспільства в його економічних, політичних, соціальних і культурних аспектах. Вирішення основних соціаль-

них проблем вимагає зусиль національних урядів і міжнародних структур, інститутів суспільства та всіх його громадян. Соціальний розвиток – це всеосяжна концепція, яка передбачає серйозні структурні зміни – політичні, економічні та культурні, які впроваджуються політико-управлінською елітою як частина цілеспрямованих дій для трансформації держави та суспільства. Розвиток слід сприймати як багатовимірний процес, що включає реорганізацію та переорієнтацію всієї державної системи, що передбачає радикальні зміни в інституційних, соціальних та адміністративних структурах, а також у цінностях громадян і навіть звичаях та переконаннях.

Суспільний розвиток можливий лише за умови здійснення політико-управлінською елітою організованих зусиль для покращення суспільного життя. Практичні стратегії суспільного розвитку базуються на нормативних теоріях, які відображають цінності, переконання та ідеології. Суспільний розвиток заохочує до більш широкого універсального контексту дій, які сприяють добробуту всіх. Метою суспільного розвитку є сприяння соціальному добробуту.

Формування стратегії суспільного розвитку політико-управлінською елітою має бути реалізовано, виходячи з наступних напрямків: стратегічне планування; посилення стратегічної координації розвитку електронного урядування; удосконалення управління людськими ресурсами на основі сучасних технологій, у тому числі й для забезпечення підвищення ефективності та прозорості публічної служби; модернізація системи підвищення професійного розвитку публічних службовців, забезпечення їм належного робочого середовища, включаючи конкурентну та прозору систему оплати праці; формування організаційної культури, орієнтованої на інноваційний результат; забезпечення чіткого розподілу обов'язків, функцій та завдань між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; удосконалення структури центральних органів виконавчої влади для забезпечення ефективного виконання ними функцій; покращення адміністративного моніторингу за результатами діяльності.

Список літератури:

1. Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки : монографія / В. А. Ребкало, М. І. Пірен, В. В. Тертичка. К. Вид-во НАДУ, 2003.
2. Телешун С. Политическая элита в Украине. Новая система власти / С. Телешун, А. Колпаков. – Режим доступа : <http://rus.for-ua.com/analit/2002/07/18/132522.html>
3. Barker, R. L. The Social Work Dictionary (4th ed.), 1999 Washington, DC: National Association of Social Workers.

4. Midgley, J. *Social Development: Theory & Practice*. London: SAGE Publicaiton Ltd. 2014.
5. Mohan, B. *Toward a New Social Development*. 2010.
6. Paiva, J. F. X. *The Dynamics of Social Development and Social Work*. In D. S. Saundes (ed.), *The Development Perspective in Social Work 1982*. (p. 1- 11). Manoa, Hawaii: University of Hawaii Press.
7. Pandey, R. *Strategies for Social Development: An International Approache*. In J. Jones and R. Pandey (eds), *Social Development: Conceptual, Methodological and Policy 1981 Issues* (pp. 33-49). New York: St. Martin's Press.
8. Pathak, S. *Social Development*. In *Encyclopedia of Social Work in India, 1987*. vol. 3, 33-63s.
9. Pawar, M. *Social and community development practice, 2014* New Delhi, India: SAGE Publications India Pvt Ltd.
10. Resnick, R.P. *Social Work Education in Allendes Chile*. *Social Development Issues*, 1977 1(2), 65-76.
11. Todaro, M.P. *Economic Development (6th ed.)* 1997. London: Longman.
12. Vlosky, D. A., Monroe, P. A. *A study of participatory development in a community project in Honduras*, *Social Development*, 2009. Issues, 31(2), P. 70-85.

Merzlyak A.V., Mordvinov O.H. FORMATION OF SOCIAL DEVELOPMENT STRATEGY BY THE POLITICAL AND MANAGEMENT ELITE

Social development is a process of planned social changes designed to promote the well-being of the population as a whole in combination with the dynamic process of state development. « The concept of social development includes the development of the state, but differs from it in the sense that it focuses on the development of society in its economic, political, social and cultural aspects. Social development is a planned comprehensive social change aimed at improving the general well-being of people. Solving major social problems requires the efforts of national and international government agencies, institutions of society and all its citizens. Social development is a comprehensive concept that provides for serious structural changes – political, economic and cultural, which are implemented by the political and managerial elite as part of targeted actions for the transformation of the state and society. Development should be seen as a multidimensional process involving the reorganization and reorientation of the entire state system, involving radical changes in institutional, social and administrative structures, as well as in the values of citizens and even customs and beliefs.

Social development is possible only if the political and managerial elite makes organized efforts to improve social development. Practical strategies of social development are based on normative theories that reflect broader values, beliefs and ideologies. Social development encourages a broader universal context to faction that promotes the well-being of all. The goal of social development is to promote social welfare.

The formation of the strategy of social development by the political and managerial elite should be implemented based on the following areas: strategic planning, strengthening strategic coordination in the development of e-government, means ensuring the concentration of e-government competencies; automation of the civil service and human resources management processes / systems of human resources management based on modern technologies to increase the efficiency and transparency of the civil service; modernizing the system of professional development of civil servants, providing civil servants with a proper working environment, including a competitive, transparent payment system, forming an organizational culture value-oriented for responsible, innovative results, ensuring a clear division of responsibilities, functions and tasks between ministries and other central executive bodies authorities, improving the structure of central executive bodies to ensure the effective performance of their functions, improving administrative monitoring of results and assessments.

Key words: *elite, political and managerial elite, strategy, development, social development, role of political and managerial elite, social development, state, society.*

Відомості про авторів

- Бабенко В.Ю.** – ад’юнкт ад’юнктури Національного університету цивільного захисту України;
- Балуєва О.В.** – доктор економічних наук, професор, проректор з наукової роботи Донецького державного університету управління;
- Бойко О.П.** – кандидат наук з державного управління, докторант Національної академії державного управління при Президентові України;
- Бондар В.Т.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України;
- Бондаренко О.Г.** – доктор наук з державного управління, доцент, начальник кафедри оперативного мистецтва оперативного факультету Національної академії Національної гвардії України;
- Горблюк С.А.** – докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;
- Гурський М.М.** – аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівського національного технологічного університету;
- Денисюк Ж.З.** – доктор культурології, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України;
- Дьоміна І.О.** – аспірантка кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України;
- Іванов Є.В.** – старший викладач кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами Луганського національного університету імені Тараса Шевченка;
- Коханій М.С.** – здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентові України;
- Макаренко М.В.** – кандидат медичних наук, директор клініки ММ-дентал, здобувач наукового ступеня доктора наук Київського національного університету імені Тараса Шевченка;
- Мартянова Р.А.** – здобувач ступеню PhD Донецького державного університету управління, начальник відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення Управління Державної міграційної служби України в Хмельницькій області;
- Мельник І.В.** – аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України;
- Мерзляк А.В.** – доктор наук з державного управління, професор директор Інституту управління Класичного приватного університету;
- Мордвінов О.Г.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету;
- Омельяненко В.А.** – кандидат економічних наук, доцент кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка;
- Пержун В.В.** – кандидат соціологічних наук, доцент, доцент кафедри філософії та культурології Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича;
- Потеряйко С.П.** – кандидат військових наук, доцент, заступник начальника науково-організаційного відділу Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту;
- Саламатов В.О.** – доктор наук з державного управління, професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка;
- Сімак С.В.** – доктор наук з державного управління, доцент Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;
- Чорний О.В.** – кандидат медичних наук, докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом;
- Шестаковська Т.Л.** – доктор наук з публічного управління, доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій Національного університету «Чернігівська політехніка»;
- Яровой Т.С.** – к.н.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного адміністрування, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом».

НОТАТКИ

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 32 (71) № 2 2021

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *С. Канавка*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 9,55. Ум.-друк. арк. 11,16. Зам. № 0621/203.

Підписано до друку 23.04.2021. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Телефони: +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.