

**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 30 (69) № 6 2019



Видавничий дім
«Гельветика»
2019

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, доцент, 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;

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 4 від 20.12.2019 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 з державного управління відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7).

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, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дрешпак В.М., Бондаренко Є.М.

КОМУНІКАТИВНА КУЛЬТУРА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ
У СВІТЛІ ЦИКЛІЧНОЇ ПАРАДИГМИ.....1

Хворостина Л.Л.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ УМОВИ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ СЛУЖБИ
ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ УКРАЇНИ.....7

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Балашов І.В.

СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОНЯТТЯ «МОДЕРНІЗАЦІЯ» ЯК МІЖДИСЦИПЛІНАРНОЇ
КАТЕГОРІЇ СУСПІЛЬНО-ГУМАНІТАРНОГО ЗНАННЯ.....13

Безена І.М.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА МАРКЕТИНГ: РЕГІОНАЛЬНЕ ДЕРЖАВНЕ
УПРАВЛІННЯ Й МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ.....19

Білозір О.В.

ОСОБЛИВОСТІ ТЕОРЕТИЧНОГО ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ
СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНІ.....24

Вербицька А.В.

КОМПЛЕКС ІНСТРУМЕНТІВ СТИМУЛЮВАННЯ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ
ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО
ОСВІТНЬО-НАУКОВОГО ПРОСТОРУ.....29

Дзєга В.Д.

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗРОСТАННЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ
ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....33

Дима В.В.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ СТИМУЛЮЮЧИХ МЕХАНІЗМІВ
РОЗВИТКУ «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ.....39

Кириченко Г.В.

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЯК ІННОВАЦІЇ В СИСТЕМІ
ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....46

Лівощко Т.В.

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ
ПІДПРИЄМСТВОМ У СУЧАСНИХ УМОВАХ.....55

Марван Музхер Хуссеїн Музхер

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-БАНКІВСЬКОГО
ПАРТНЕРСТВА ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ.....60

Овсак І.І.

ВПЛИВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ФОРМУВАННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО
РЕГІОНАЛЬНОГО БУДІВЕЛЬНОГО РИНКУ.....66

Сінгуцький О.В.

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ:
ПЕРЕШКОДИ ТА ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ.....71

Терещенко Д.А.

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ.....77

Усаченко О.О. ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ.....	85
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Мешковський К.Е. ДОБРОЧЕСНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	89
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Дурман О.Л. ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУСУ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ.....	95
Клюцевський В.І. ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ТА НАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СЬГОДЕННЯ.....	102
Назаренко Д.Л. АДВОКАСИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ: ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ.....	109
Рудакевич М.І., Рудакевич О.М. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗРОБЛЕННЯ Й УПРОВАДЖЕННЯ КОДЕКСУ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МЕРІЇ ВЕЛИКОГО МІСТА (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВОВА).....	118
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....	124

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Dreshpak V.M., Bondarenko Ye.M. COMMUNICATIVE CULTURE OF CIVIL SERVANTS IN THE LIGHT OF THE CYCLICAL PARADIGM	1
Khvorostyna L.L. ORGANIZATIONAL CONDITIONS FOR FORMING THE PARLIAMENTARY SERVICE: EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES FOR UKRAINE	7

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Balashov I.V. ESSENTIAL CHARACTERISTICS OF THE CONCEPT OF “MODERNIZATION” AS AN INTERDISCIPLINARY CATEGORY OF SOCIAL AND HUMANITARIAN KNOWLEDGE	13
Bezena I.M. DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES AND MARKETING: REGIONAL STATE GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT	19
Bilozir O.V. PECULIARITIES OF THE THEORETICAL APPROACH TO THE FORMATION OF SOCIAL POLICY IN THE COUNTRY	24
Verbytska A.V. THE COMPLEX OF INSTRUMENTS FOR STIMULATION HIGHER EDUCATION INTERNATIONALIZATION OF UKRAINE IN THE PROCESS OF INTEGRATION INTO THE EUROPEAN EDUCATIONAL-RESEARCH AREA	29
Dzaha V.D. MODERN CHALLENGES OF PUBLIC ADMINISTRATION ABOUT THE INCREASE OF THE PROFESSIONALISM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALS	33
Dyma V.V. INTERNATIONAL EXPERIENCE OF APPLICATION OF STIMULATING MECHANISMS OF GREEN ECONOMY DEVELOPMENT	39
Kyrychenko G.V. INFORMATION AND COMMUNICATION MECHANISMS AS INNOVATION IN THE SYSTEM OF FORMATION POSITIVE IMAGE OF GOVERNMENT AUTHORITIES	46
Livoshko T.V. IMPROVEMENT OF EFFICIENCY OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF ENTERPRISE IN MODERN CONDITIONS	55
Marvan Muzher Hussein Muzher. WORLD EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF THE STATE-BANKING PARTNERSHIP MECHANISM AND THE POSSIBILITY OF ITS USE FOR UKRAINE	60
Ovsak I.I. THE IMPACT OF STATE REGULATION ON THE FORMATION OF A BALANCED REGIONAL BUILDING MARKET	66
Singutskiy O.V. THE STATE SUPPORT OF TOURISM IN UKRAINE: OBSTACLES AND PREREQYISITES FOR DEVELOPMENT	71
Tereshchenko D.A. REGIONAL ASPECTS OF HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT IN UKRAINE	77
Usachenko O.O. ORGANIZATION AND MANAGEMENT MECHANISMS OF REGULATION OF STATE DEFENSE ORDER	85

PUBLIC SERVICE

Meshkovsky K.E. INTEGRITY IN THE CONTEXT OF PUBLIC SERVICE PRINCIPLES	89
--	----

LOCAL GOVERNMENT

Durman O.L. CONCEPT AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE STATUS OF DEPUTIES OF LOCAL COUNCILS IN UKRAINE	95
Kliutsevskiy V.I. LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN UKRAINE: HISTORICAL ASPECT AND EMERGENCY PROBLEMS	102
Nazarenko D.L. ADVOCACY ON LOCAL LEVEL IN UKRAINE: APPROACHES TO CLASSIFICATION	109
Rudakevych M.I., Rudakevych O.M. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS IN THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF ETHICAL BEHAVIOR CODE FOR THE CITY COUNCIL OFFICIALS (ON THE BASIC EXAMPLE OF LVIV).....	118
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	124

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.085:316.7

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.6/01>

Дрешпак В.М.

Університет митної справи та фінансів

Бондаренко Є.М.

Державний університет інфраструктури та технологій

КОМУНІКАТИВНА КУЛЬТУРА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ У СВІТЛІ ЦИКЛІЧНОЇ ПАРАДИГМИ

У статті проаналізовано ключові напрями застосування методологічних підходів циклічної парадигми до вивчення комунікативної культури державного службовця. Обґрунтовано, що актуальність таких підходів зумовлена поточними змінами в системі державної служби та відповідної організаційної культури, національній системі публічного управління, глобальними тенденціями розвитку соціокомунікативних технологій. Уточнено зміст поняття «комунікативна культура державного службовця» у такій редакції: сукупність усталених для представників цієї професійної спільноти моделей і технологій обміну повідомленнями із суб'єктами внутрішнього та зовнішнього середовища системи державної служби, що засновані на відповідній системі цінностей, визнаються державними службовцями як нормативні, визначають їх поведінку, способи професійної діяльності та застосовуються для досягнення цілей державної служби.

Обґрунтовано можливість застосування циклічної методології для вивчення комунікативної культури державного службовця як соціокультурного феномена. З'ясовано особливості розвитку комунікативної культури державного службовця з урахуванням потреби синхронізації фаз цього розвитку під час перебування особи у різних соціальних групах. Сформульовано робочу гіпотезу щодо можливості виокремлення у повному життєвому циклі комунікативної культури державного службовця фаз: 1) адаптації; 2) інтеграції; 3) гармонізації; 4) реновації; 5) детрадиціоналізації; 6) трансформації. Як основні ознаки і проблеми актуальної фази розвитку комунікативної культури державних службовців України виокремлено: прагнення до рішучих змін у системі публічної комунікації, невідповідність таких змін, неврахування закономірностей і досвіду соціокультурних трансформацій на попередніх етапах. Перспективними напрямами подальших досліджень визначено апробацію висунутої робочої гіпотези щодо змісту основних фаз життєвого циклу комунікативної культури, з'ясування факторів розвитку цієї культури та підходів до управління таким розвитком.

Ключові слова: державне управління, державний службовець, комунікативна діяльність, комунікативна культура, циклічна парадигма.

Постановка проблеми. Новий етап перетворень у системі державної служби після президентських та дострокових парламентських виборів 2019 року, пов'язаний з корективами підходів до кадрової політики в органах державної влади та низкою змін до Закону України «Про державну службу», запровадженням нового бачення методів і технологій публічних комунікацій, загострює актуальність питання щодо змісту і методів формування комунікативної культури державних службовців, управ-

ління траєкторією її розвитку. Вирішувати його, на наш погляд, найбільш доцільно з позицій циклічної парадигми. У такий спосіб розвиток комунікативної культури державного службовця як соціокультурного феномена може розглядатися не як окреме явище, а в системному зв'язку з поточним етапом розвитку системи державної служби та відповідної організаційної культури, національної системи публічного управління, глобальними тенденціями розвитку соціокомунікативних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика комунікативної культури у цілому не є новою для наукового дискурсу, проте багатогранність цього явища зумовлює низку суперечностей, зокрема, й щодо визначення самої сутності комунікативної культури, що у сучасному науковому полі представлено за різними підходами. Так, М. Єрьоміна називає методологічний, світоглядний, психологічний, соціологічний, лінгвістичний підходи до трактування поняття «комунікативна культура», що зумовлено взаємопроникненням наукових знань з однієї галузі в іншу [5, с. 143]. З різних позицій питання, пов'язані з феноменом комунікативної культури державних службовців (її сутності, формування, розвитку тощо), у розрізі інших споріднених тем вивчали С. Броннікова, Т. Бутирська, Н. Демедишина, Н. Драгомирецька, М. Єрьоміна, Л. Литвинова, Ю. Малик, А. Омельчук, О. Соснін, С. Хаджирадева та інші дослідники. Проте виразного акценту на циклічному характері розвитку комунікативної культури державного службовця нами у ранніх публікаціях не виявлено. Разом із тим питання застосування циклічного підходу до дослідження низки соціокультурних явищ, зокрема тих, що стосуються сфери публічного управління, були опрацьовані у дослідженнях таких авторів, як: Е. Афонін, А. Ахієзер, О. Бандурка, В. Лапкін, А. Мартинов, В. Пантін, О. Радченко, А. Рачинський, С. Філонович, М. Хренов та інші. Відповідний методологічний апарат було застосовано й авторами цієї статті, зокрема, під час дослідження семіотичної системи державного управління [3] та організаційної культури державної служби [1]. Отже, розгляд комунікативної культури державного службовця з позицій циклічної парадигми може бути прийнятним і в разі застосування дасть змогу оцінювати актуальний стан цієї культури у конкретному соціокультурному середовищі, прогнозувати тенденції її розвитку та інші процеси.

Постановка завдання. Метою статті є окреслення ключових напрямів застосування методологічних підходів циклічної парадигми до вивчення комунікативної культури державних службовців. Основними завданнями, що дадуть змогу реалізувати цю мету, є: уточнення сутності комунікативної культури державного службовця з позицій соціального управління, обґрунтування можливостей застосування циклічної методології для вивчення комунікативної культури державного службовця як явища, з'ясування особливостей рівнів комунікативної культури, розробка робочої гіпотези щодо змісту основних фаз розвитку

комунікативної культури державного службовця, окреслення ознак і проблем актуальної фази розвитку комунікативної культури державних службовців України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зважаючи на наявність різних підходів до бачення сутності комунікативної культури державного службовця, про що було зазначено вище, необхідно конкретизувати наше розуміння цього поняття. З урахуванням галузевого підходу, а також того, що комунікативна культура охоплює два основні компоненти – ціннісний і технологічний [6] – таке розуміння має ґрунтуватися на висвітленні місця та ролі комунікативної культури державного службовця саме в процесах соціального управління. Комунікативну культуру державного службовця з таких позицій розглядати мемо як сукупність усталених для представників цієї професійної спільноти моделей і технологій обміну повідомленнями із суб'єктами внутрішнього та зовнішнього середовища системи державної служби, що засновані на відповідній системі цінностей, визнаються державними службовцями як нормативні, визначають їх поведінку, способи професійної діяльності та застосовуються для досягнення цілей державної служби.

Циклічний підхід загалом заснований на розумінні еволюційного розвитку соціальних систем як процесу періодичної зміни певних фаз, де завершення одних є початком інших. При цьому на кожному новому виткові розвитку, в нових умовах відбувається відтворення подібних до попередніх явищ і ситуацій. Цей підхід передбачає, що попередній досвід (навіть за умови його публічного заперечення!) не втрачається. Боротьба між певними альтернативними цінностями, поглядами, технологіями тощо чи домінування якихось із цих та інших факторів культури на певному етапі розвитку з позицій циклічного підходу ще не означає повного відторгнення такої альтернативи і вона може повторитися в одній із подальших фаз. Поглиблене вивчення зазначеного аспекту дає змогу спрогнозувати, наприклад, наслідки комунікативної діяльності того чи іншого державного службовця за умови прийняття чи неприйняття ним цінностей певного типу комунікативної культури.

Дослідниками також було вже зауважено, що науковий інтерес до застосування циклічної парадигми для вивчення соціокультурних явищ також змінюється хвилеподібно. Це зумовлено тим, що в умовах швидких і кардинальних соціокультурних і політичних змін лінійні еволюціоністські підходи до вивчення розвитку соціальних систем не

повною мірою відповідають реаліям і потребам науки. Актуалізується необхідність осмислення, пояснення, прогнозування перебігу змін з огляду на історичний досвід, напрацьовані соціокультурні моделі тощо. У цьому контексті погодимось з думкою В. Пантіна, що циклічний (хвильовий) підхід стає предметом особливої уваги дослідників у періоди гострих суспільно-політичних, соціально-економічних, соціокультурних трансформацій, криз і потрясінь, а з настанням стабільності цей інтерес згасає [7, с. 19]. Це можна пов'язати з тим, що в такі «революційні» періоди переривається певний поступальний, «еволюційний» етап розвитку певних явищ чи процесів і з'являються нові тенденції, що зумовлюють зміни не лише у політичному, але й у комунікативному просторі.

Вивчення процесу розвитку певної культури у світлі циклічної парадигми передбачає виокремлення певних обмежених у часі періодів (фаз), що мають характерні для кожного такого періоду ознаки. Зазвичай виокремлюють фази виникнення, зростання, занепаду та загибелі культури. Проте під час методологічного обґрунтування підстав для порівняння цих циклів або окремих фаз важливим є розуміння різноманітності культури та динаміки її розвитку. Це властиво й для комунікативної культури державного службовця, яка може розглядатися як складник певної організаційної культури, загальної культури певної соціальної групи, національної культури, сучасної технологічної культури глобального порядку тощо. При цьому кожен такий рівень розвивається у власному просторово-часовому вимірі, за власним циклом і ритмом. Це свідчить про те, що одна і та ж особа, потрапляючи в різні соціокультурні середовища, змушена синхронізувати актуальну для неї фазу комунікативної культури (у нашому випадку) з фазою, актуальною для відповідної соціальної групи. Така синхронізація може відбуватися, на наш погляд, у три способи: 1) адаптації до культури групи; 2) конфронтації з культурою групи; 3) «мирного співіснування». У першому випадку середовище «змінює» особу, у другому – за наявного потенціалу та «союзників» особа може спробувати «змінити» групу, у третьому – певний час, якщо це дозволяють цінності, сповідувані особою і групою, комунікативна культура особи та групи розвиватимуться власними руслами або ж за умови повного збігу ціннісних настанов відбудеться гармонійне входження особи до нової групи.

Конкретизація фаз розвитку комунікативної культури державного службовця, на наш погляд, має бути предметом окремого дослідження.

У цій же статті можемо сформулювати лише робочу гіпотезу щодо змісту можливих фаз, що потребуватиме подальшої апробації запропонованого підходу на конкретних прикладах. Значені вище фази є найбільш загальними для життєвого циклу будь-якої системи. Причому слід розуміти різний характер цих фаз з огляду на їх динаміку – швидкі, стрибкоподібні зміни характеризують фази виникнення та занепаду культур, а більш тривалі, плавні зміни пов'язані з фазами зростання і загибелі. Разом із тим нам більше імпонує підхід М. Хренова, який, досліджуючи цикл розвитку культури ХХ ст., виокремив у його межах шість фаз [9, с. 563–567]: боротьбу напрямів (коротка фаза, аналогічна виникненню культури), перемогу одного з напрямів, розвиток у руслі наявних тенденцій (дві поступальні, тривалі фази зростання), появу потреби виходу з цього русла (коротка фаза, поява ознак занепаду), «реабілітацію» альтернативи, пошук нових цінностей (довга фаза загибелі культури, що з часом переходить у боротьбу напрямів). При цьому у процесі розвитку культури акцент робиться насамперед на боротьбу традиції та новаторства, з чим і пов'язана сутність кожної фази.

Для комунікативної культури державного службовця нове і традиційне доцільно пов'язувати з актуальним станом елементів власне комунікативної підсистеми державного управління, а саме: соціальною, технічною, технологічною та семіотичною [4, с. 122–123]. Також слід врахувати, що певна комунікативна культура особистості починає формуватися з дитинства і надалі зазнає розвитку та змін (адаптації) залежно від соціокультурного середовища, в якому перебуває людина. Отже, комунікативна культура державного службовця являє собою багатошарове за структурою утворення, що увібрало в себе базові (каркасні, такі, що не змінюються чи змінюються повільно) елементи та периферійні (адаптивні, прийняті на короткий час з метою інтеграції суб'єкта до культури нової спільноти).

З огляду на ці зауваження можемо виокремити у повному життєвому циклі комунікативної культури державного службовця такі шість фаз:

1) адаптації (коротка фаза, пов'язана з адаптацією особи до нового середовища чи намаганням адаптувати середовище «під себе» залежно від того, які з дій розцінюватимуться суб'єктами комунікативного простору як більш новаторські);

2) інтеграції;

3) гармонізації (дві довгі фази, пов'язані із взаємним визнанням цінностей та забезпеченням

комунікативної діяльності державного службовця в їх руслі, поступове перетворення новаторських цінностей, технологій на традиційні);

4) реновації (коротка фаза, що зумовлена соціальними, технічними, технологічними, семіотичними інноваціями у комунікативних середовищах, до яких інтегрований державний службовець);

5) детрадиціоналізації;

6) трансформації (дві довгі фази, під час яких традиційні вже цінності й технології виявляються неспроможними чи неprestижними для подальшого застосування в умовах мінливого внутрішнього та/або зовнішнього середовища комунікативного простору певного державного службовця).

За наявності природних впливів середовищ зазначені фази змінюються зазвичай поступально, адаптуючи державного службовця до нових умов професійної комунікації та спонукаючи його змінюватися залежно від суспільних, технічних, технологічних викликів. У разі наявності штучних (зазвичай внутрішніх суб'єктивних) впливів цикл може перериватися, так і не пройшовши певних фаз, та повертатися на початковий рівень. У такому разі комунікативна культура державного службовця залишатиметься несформованою, а її вплив як соціокультурного ресурсу буде низьким.

Доцільність застосування циклічної парадигми до вивчення комунікативної культури державного службовця може бути обґрунтована ще й тим, що кар'єрна траєкторія державного службовця, власне його поточна діяльність є сукупністю багатьох циклічних дій. Відбувається послідовне чергування узгоджених зі щоденним, тижневим, щомісячним, кварталним, піврічним або річним циклом управлінської діяльності процесів: планування та звітування, прийняття рішень, здійснення контролю, оцінювання тощо. Комунікації державного службовця у межах його календарного графіка так само повторювані: проведення нарад, прийомів громадян, прес-конференцій. З розширенням можливостей для державної служби за контрактом внаслідок змін до Закону України «Про державну службу» виразно більш циклічним стає кожен такий кар'єрний етап. І навіть традиційна лінійна кар'єра розвивається як цикли, що поступально змінюються: на кожному новому місці служби, на кожній новій посаді державний службовець проходить етапи адаптації, становлення, професійного та особистісного розвитку, досягнення вершин власної компетентності, професійного вигорання. З кожним із названих етапів може

бути пов'язана й відповідна фаза розвитку комунікативної культури цього службовця.

Актуалізоване нині в суспільному дискурсі поняття «перезавантаження влади» у соціокомунікативному сенсі може означати не лише прихід до органів державної влади нових людей, але й коригування сформованої досі в системі державного управління комунікативної культури. Це відбувається внаслідок імплементації більш прийнятної для нових лідерів «комунікативної матриці», розробленої у певному звичному для них бізнес-середовищі, у систему державного управління і державної служби. Саме такі процеси, за нашими попередніми оцінками, нині актуальні для поточної фази розвитку комунікативної культури державних службовців.

Так, віце-прем'єр-міністр України – міністр цифрової трансформації Михайло Федоров у жовтні 2019 року висловився за кардинальну зміну підходів до комунікації органів державної влади. Як фахівець у галузі управління комунікаціями в соціальних мережах, він сформулював нові цілі та принципи комунікативної діяльності, висловився на користь застосування апробованих в інших сферах нових комунікативних технологій [8]. Разом із тим такі пропозиції не знайшли однозначної підтримки у середовищі фахівців саме з публічної комунікації. У тому числі критикувалося незнання нещодавно призначеним службовцем попереднього позитивного досвіду діяльності комунікативних підрозділів органів державного управління, якими й раніше застосовувалися окремі із запропонованих методів оцінювання ефективності комунікації, інші підходи.

Наведений приклад яскраво ілюструє специфіку сучасного етапу розвитку комунікативної культури державної служби загалом, якому притаманне революційне протистояння комунікативних культур «нових» і «старих» державних службовців. При цьому цінність «рішучих змін», з якою зазвичай приходять нові керівники, полягає у тотальному руйнуванні раніше сформованої культури, що, як було вже показано вище, є досить складним, тривалим і ресурсовитратним процесом. Крім того, комунікативна культура державного службовця, як ніяка інша, має дуальний характер: її цінності мають бути сприйняті не лише в професійному середовищі, але й аудиторією, з якою комунікують. З огляду на масовість такої аудиторії у більшості державноуправлінських комунікативних актів реальні, а не позірні зміни швидкими не можуть бути в принципі.

Прикладом можливої «затягнутості» фази адаптації є результати комунікативної діяльності Офісу Президента України в соціальних мережах, встановлені у результаті дослідження громадською організацією «Інститут масової інформації» матеріалів повідомлень на офіційних сторінках Президента України та його Офісу у мережах протягом 16 вересня – 13 жовтня 2019 року. Було з'ясовано, що Президент України не використовує повною мірою ресурсів своїх сторінок у соціальних мережах, а Офіс Президента не став активніше використовувати новостворені сторінки. По суті не змінилося і якісне наповнення зазначених соціальних мереж, що дало змогу зробити дослідникам висновок про наявність проблем у прямих комунікаціях Президента України із суспільством, попри раніше задекларовані наміри [2]. Подібні проблеми, до речі, не є суто українськими. Як зазначають зарубіжні дослідники [11; 12; 13; 14], формування нової комунікативної культури всієї системи державного управління, зокрема, під впливом технологічних факторів, навіть у країнах сталої демократії має бути продуманим і цілеспрямованим та потребує фахового втілення спеціалістами з відповідною кваліфікацією та досвідом роботи у сфері публічних комунікацій.

У зв'язку із зазначеним також слід наголосити, що комунікативна культура державного службовця, формуючись під перехресним впливом елементів як системи державного управління, так і вищої за рівнем соціокультурної системи, являє собою своєрідний амортизаційний механізм, що зумовлює гальмування темпів змін. Залежно від поставлених цілей це відіграє як позитивну, так і негативну роль. Соціокультурне середовище (як внутрішнє для державного службовця, так і зовнішнє), являючи собою певну систему ментальних моделей, здатне або загострювати, або згладжувати суперечності перехідного періоду. Адже ментальні моделі являють собою загальні ідеї, що формують наші думки та дії, а також уявлення про бажані результати. Вони надають смислу подіям і допомагають нам тлумачити свій

досвід [10, с. 81]. Отже, має пройти певний етап «боротьби» нових і старих ментальних моделей. Зазначене пов'язане також з тим, що певна зріла система може існувати та функціонувати лише в тому середовищі, в якому вона сформувалася, а її перетворення може викликати лише перехід такої системи до іншого середовища. Тому суто внутрішні зміни хоча і є потужним, але не єдиним фактором змін.

Висновки. Комунікативна культура державного службовця з огляду на її місце та роль у процесах соціального управління може бути визначена як сукупність усталених для представників цієї професійної спільноти моделей і технологій обміну повідомленнями із суб'єктами внутрішнього та зовнішнього середовища системи державної служби, що засновані на відповідній системі цінностей, визнаються державними службовцями як нормативні, визначають їх поведінку, способи професійної діяльності та застосовуються для досягнення цілей державної служби. На різних рівнях соціокультурних відносин особа, потрапляючи до певної соціальної групи, має синхронізувати актуальну для неї фазу комунікативної культури з фазою, актуальною для відповідної групи. Сформульовано робочу гіпотезу щодо можливості виокремлення у повному життєвому циклі комунікативної культури державного службовця таких фаз, як: 1) адаптація; 2) інтеграція; 3) гармонізація; 4) реновація; 5) детрадиціоналізація; 6) трансформація. Як основні ознаки і проблеми актуальної фази розвитку комунікативної культури державних службовців України виокремлено прагнення до рішучих змін у системі публічної комунікації на фоні невідповідності таких змін і неврахування закономірностей і досвіду соціокультурних трансформацій.

Перспективними напрямками подальших досліджень є апробація висунутої робочої гіпотези щодо змісту основних фаз життєвого циклу комунікативної культури, з'ясування факторів розвитку цієї культури та підходів до управління таким розвитком.

Список літератури:

1. Бондаренко Є.М. Циклічний підхід до вивчення процесів розвитку організаційної культури державної служби: базові теоретичні положення та основні методологічні проблеми. *Теорія та практика державної служби* : матеріали наук.-практ. конф. 9 листоп. 2012 р., м. Дніпропетровськ. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. С. 108–110.
2. Братущак О. Де Зе? Прямі комунікації Зеленського в соцмережах поки програють традиційним медіа. *Інститут Масової Інформації*. URL: <https://imi.org.ua/monitorings/de-ze-priamo-komunikatsiyi-zelenskogo-v-sotsmerezah-poky-prograyut-tradytsijnym-media-i30269?fbclid=IwAR1Z1XhP0EybWmowwU7aFoZDMYTWFJaHA3sfQUPYSfWNfcHscw3YtV9DsfE> (дата звернення: 01.11.2019).
3. Дрешпак В.М. Знаки та символи в державному управлінні. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. 338 с.

4. Дрешпак В.М. Структура та функції комунікативної підсистеми державного управління. *Грані*. 2012. № 10. С. 120–124.
5. Єршоміна М.О. Комунікативна культура державного службовця *Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики*. 2012. Вип. 55. С. 143–149.
6. Омельчук А.І. Комунікативна культура державного службовця: понятійно-категорійна сутність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=312> (дата звернення: 30.10.2019).
7. Пантин В.И. Возможности циклически-волнового подхода к анализу политического развития. *ПОЛИС*. 2002. № 4. С. 19–26.
8. Традиційне поняття прес-служби має припинити існувати – Федоров. *Інститут Масової Інформації*. URL: <https://imi.org.ua/news/tradytsijne-ponyattya-pressluzhby-maye-pryupnyty-isnuvaty-fedorov-i30168?fbclid=IwAR3IH6URK07EInBNcGzAWWh5wvERc30kMqzmOg594ICyRyuBDgYLyPGiYC8> (дата звернення: 01.11.2019).
9. Хренов Н.А. Воля к сакральному. Санкт-Петербург : Алетейя, 2006. 571 с.
10. Шедий М.В. Ценности как фактор развития корпоративной культуры государственной службы : автореф. дисс. ... канд. социол. наук : 22.00.08. Орел, 2004. 20 с.
11. Eshbaugh-Soha M. Presidential Agenda-Setting of Traditional and Nontraditional News Media. *Political Communication*. 2016. Vol. 33. Issue: 1, pp. 1–20.
12. Heaselgrave F., Simmons P. Culture, competency and policy: Why social media dialogue is limited in Australian local government. *Journal of Communication Management*. 2016. Vol. 20. Issue: 2, pp. 133–147.
13. Kim J.Y., Park J.M., Im J.S. Relationship maintenance strategies on the Facebook pages of current US Senators. *Journal of Communication Management*. 2015. Vol. 19. Issue: 3, pp. 224–238.
14. *The practice of government public relations* / Ed. by M. Lee, G. Neeley, K. Stewart. CRC Press, 2011. 271 p.

Dreshpak V.M., Bondarenko Ye.M. COMMUNICATIVE CULTURE OF CIVIL SERVANTS IN THE LIGHT OF THE CYCLICAL PARADIGM

The article analyzes the key ways of application of the methodological approaches of the cyclic paradigm to the study of the communicative culture of a civil servant. It is substantiated that the relevance of such approaches is conditioned by the current changes in the civil service system and the corresponding organizational culture, the national public administration system, global trends in the development of socio-communicative technologies. The content of the concept of “communicative culture of a civil servant” has been clarified in the following wording: the complex of models and technologies of exchange for communication with the subjects of the internal and external environment of the civil service system based on the respective value system are recognized by the civil servants as normative, determine their behavior, professional practices and apply them to achieving the goals of the civil service.

The possibility of applying a cyclical methodology to study the communicative culture of a public servant as a sociocultural phenomenon is substantiated. The peculiarities of the development of the communicative culture of the civil servant have been clarified, taking into account the need to synchronize the phases of this development during the stay of the person in different social groups. The working hypothesis regarding the possibility of isolation in the full life cycle of the communicative culture of a civil servant of phases is formulated: 1) adaptation; 2) integration; 3) harmonization; 4) renovation; 5) detraditionalization; 6) transformation. The main features and problems of the current phase of the development of the communicative culture of civil servants of Ukraine are singled out: the desire for decisive changes in the system of public communication, the unpreparedness of such changes, the failure to take into account the patterns and experience of socio-cultural transformations in the previous stages. Prospective directions of further research are defined: approbation of the proposed working hypothesis connect with basic phase's content of the life cycle of the communicative culture, clarification of factors of development of this culture and approaches to management of such development.

Key words: public administration, civil servant, communicative activity, communicative culture, cyclical paradigm.

Хворостина Л.Л.

Національна академія державного управління при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНІ УМОВИ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розкривається позитивний досвід з питань організаційної роботи парламентської служби зарубіжних країн, який є цінним в умовах реформування державної служби Верховної Ради України. Автор аналізує організаційні засади європейських парламентів у цьому напрямі діяльності, а також Конгресу Сполучених Штатів Америки, Кнесету Ізраїлю, Генерального конгресу Мексики, характеризує закономірності та особливості їх розвитку.

У публікації наведені зарубіжні приклади для поглибленого розуміння застосування парламентської служби на практиці та надані автором рекомендації для вдосконалення діяльності органів державної влади та усунення низки колізій чинного законодавства.

Аналізуються поняття та порядок проходження парламентської служби як центрального інституту у її системі, а також аналіз рекомендацій, які містяться у Звіті Місії Європейського парламенту з оцінки потреб Верховної Ради України.

З метою сприяння впровадженню положень Меморандуму Європейським парламентом було започатковано роботу Місії з оцінки потреб, яку очолив колишній президент Європейського парламенту Пет Кокс. Її метою було визначити у співпраці з представниками Верховної Ради України напрями посилення українського парламенту як ефективною демократичною інституцією.

Необхідно зазначити, що здійснення інституційної реформи у контексті демократичних перетворень є справді складним завданням. Робота Місії з оцінки потреб та мета цієї статті полягають у визначенні фундаментальних сфер здійснення реформи, що слугуватимуть важелем докорінних змін у ефективності роботи інституції та її підзвітності.

Здійснено детальний огляд спеціальних норм щодо зміни умов парламентської служби, які максимально та повно регулюють службові відносини. Комплексно охарактеризовано роль парламенту та уряду в імплементації Угоди про Асоціацію з ЄС, контрольну функцію парламенту, адміністративну реформу парламентського апарату, посилення відкритості та прозорості парламенту, підготовку Етичного кодексу народних депутатів.

Особливістю статті є визначення організаційних умов реформування парламентської служби в Україні, розробки інструментів діалогової комунікації на засадах деліберативної демократії в парламенті України.

Ключові слова: позитивний досвід, реформування державної служби, Верховна Рада України, організаційні засади, парламентська служба, європейські країни, парламентська реформа, Місія Європейського парламенту.

Постановка проблеми. Невід’ємними ознаками демократичних і правових країн, до яких згідно зі статтею 1 Конституції України належить й наша держава, є парламент і парламентаризм [1, с. 1–2].

Парламент (англ. parliament, від франц. parler – говорити) – назва вищого колегіального загальнонаціонального представницького та законодавчого органу в демократичних державах, який відображає суверенну волю народу та працює на постійній основі. Представницькі органи країн світу мають різні назви, а саме: Народні збори (Албанія, Болгарія), Державні збори (Естонія, Угорщина), Конгрес (США), Стортинг (Норвегія), Генеральні кортеси (Іспанія), Генеральний конгрес (Мексика), Кнесет (Ізраїль) тощо.

Парламентаризм – це система взаємодії держави та суспільства, в якій провідне місце належить парламентові [1, с. 2].

Названі два поняття тісно пов’язані та взаємозумовлені, але не тотожні. Парламент може функціонувати й без парламентаризму, але парламентаризм не може бути поза парламентом. Одночасно парламентаризм – це не тільки парламент, а й цілісна система державного управління.

Одним з головних напрямів змін у нашій державі є парламентська реформа, що передбачає посилення інституційної спроможності Верховної Ради України та забезпечення реалізації її основних функцій: законодавчої, контрольної та представницької. Ефективність виконання зазначених

напрямів безпосередньо впливає на якість законодавства, дієвість контролю за імплементацією законів та представництво інтересів як загалом держави, так і безпосередньо конкретних виборців [2, с. 2]. Значна роль в успішності проведення парламентської реформи в Україні належить адаптації досвіду зарубіжних країн з цього питання, який є цінним для України.

Серед проблем, якими насамперед опікується зазначена реформа, є такі:

– низький рівень легітимності законів як ефективних регуляторів суспільно-економічних відносин, інструментів реалізації державної політики. Закон не є належним чином спрямованим на вирішення певної проблеми;

– парламент не реалізує належним чином свою контрольну функцію, що виявляється у відсутності системного парламентського контролю за імплементацією законів та відходу від низки норм Регламенту щодо проведення «Години питань до Уряду», хоча ми розуміємо, що це робиться у пошуках шляхів покращення [3, с. 1].

Дуже часто спостерігається порушення норми частини першої статті 230 Регламенту Верховної Ради, а саме головуєчий не оголосив про відсутність у парламентському засіданні членів уряду та не було надано пояснень щодо причин їхньої відсутності, як цього вимагає зазначена норма Регламенту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У лютому 2016 року Європейською комісією була запропонована «Дорожня карта реформ щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (далі – Дорожня карта). Цей документ містить рекомендації щодо реформування українського парламенту, метою яких є вирішення вищевказаних проблем, підвищення якості законів, забезпечення прозорості та відкритості ВР України, дотримання народними депутатами етичних норм і стандартів та підвищення рівня адміністративної спроможності парламенту [4, с. 216].

Вагомим аргументом на користь актуальності дослідження є досвід роботи парламентів європейських держав з розвинутими традиціями парламентаризму, який засвідчує наявну стабільність їх функціонування, зумовлену фракційною структурізацією та зростанням ролі фракцій як груп членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту, що безпосередньо впливає на формування та стабільність діяльності уряду. Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, дослідженню механізмів дер-

жавного управління в різних сферах суспільного життя присвячені наукові розробки вітчизняних учених В. Авер'янова, О. Антонової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Білинської, С. Бронікової, В. Голуб. Оновлене розуміння державного управління у сфері парламентської діяльності відображено в роботах сучасних українських науковців Л. Герасіної, О. Данильяна, Л. Гонюкової, О. Пухкала тощо. Значну увагу проблемам висвітлення політико-правового і законодавчого забезпечення функціонування інституту парламентаризму приділено у працях видатних українських учених у галузі політології К. Ващенко, В. Гошовської, І. Кресіної, П. Кислого тощо.

Постановка завдання. Мета статті – провести аналіз чинних практик та міжнародний досвід регулювання парламентської служби; розібратися у проблемах створення парламентської служби: принципах реформування, засадах функціонування, гарантіях діяльності. Визначити, яким має бути формат законодавства про парламентську службу: як окремий закон чи розділ закону про державну службу.

Виклад основного матеріалу. Нині очевидно є потреба у наданні парламентській реформі чергового поштовху. Задля повної та ефективної реалізації внутрішньої реформи Верховної Ради і проводиться аналіз поточного стану реалізації Дорожньої карти. Для цілей цього аналізу з метою дотримання максимально об'єктивної позиції оцінюється виключно впровадження рекомендацій, які були взяті до реалізації парламентом постановою № 4219 на основі індикаторів, запропонованих самими авторами Дорожньої карти [5, с. 72].

Стан реалізації всіх 52 рекомендацій Дорожньої карти оцінено на 87 з 208 балів, що становить 41,8%.

Водночас, аналізуючи впровадження рекомендацій Дорожньої карти щодо відкритості, прозорості та підзвітності громадянам, можна констатувати, що пропозиції, втілення яких залежить від рішень керівництва Апарату ВРУ, а не голосування депутатів у залі, виконуються швидше та ефективніше. Підтвердженням цьому можуть бути значні успіхи в реалізації рекомендацій блоку «Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам» (рівень реалізації – 68,8%).

За результатами аналізу реалізації рекомендацій Дорожньої карти можна запропонувати такі кроки [5, с. 72]:

– формування єдиного координаційного центру парламентської реформи;

– запровадження систематичної роботи над реалізацією рекомендацій – поточні завдання не мають заважати роботі над реформою;

– схвалення концепції законодавчого процесу «від початку до кінця» (узгодженої з усіма суб'єктами законодавчої ініціативи), яка б відображала цільову систему вироблення та ухвалення рішень, визначала ключові етапи реалізації реформи та окреслювала ефективні шляхи впровадження окремих компонентів реформи задля забезпечення когерентності зусиль усіх суб'єктів законодавчої ініціативи;

– забезпечення ефективної комунікації щодо парламентської реформи як усередині парламентських фракцій та груп, так і між діалоговими майданчиками;

– налагодження комунікації з Кабінетом Міністрів України задля кращої координації реформаційних процесів у парламенті та Уряді.

Методологія передбачає оцінку реалізації кожної окремої рекомендації за шкалою від 0 до 4, де 0 означає відсутність напрацювань або ухвалення рішення про непідтримку рекомендації, а 4 – реалізація рекомендації у повному обсязі. Відповідно, максимальна кількість балів за умови повної реалізації всіх 52 рекомендацій – 208.

Парламентська служба у більшості зарубіжних країн є різновидом державної служби і не регулюється спеціальним законодавством. Лише в Австралії та Новій Зеландії діє спеціальне законодавство щодо діяльності парламентської служби.

Організаційна структура парламентської служби у кожній з цих країн має свою специфіку. Наприклад, у Австрії департаменти апарату організовані відповідно до двох напрямів – законодавчого та адміністративного. У Австралії ключовими є департаменти Сенату та Палати представників [7, с. 10].

Один з найстаріших парламентів світу – британський парламент – складається з Палати громад та Палати лордів. Процедура голосування в цих палатах збереглася ще з давніх часів. Спроби ввести електронну форму голосування зазнали краху. Голосують у британському парламенті голосом та пересуванням у залі засідань. За його роботою можна спостерігати онлайн, так само там можна знайти результати голосувань. Це лист розподілу з прізвищами членів парламенту і як вони голосували, який є у відкритому доступі. Час від часу, і про це йдеться в офіційних текстах на сайті британського парламенту [4, с. 216], трапляються помилки в підрахунку голосів чи запису прізвищ тих, хто голосував.

В Австрії парламентська служба також є різновидом державної служби. Відсутнє спеціальне законодавство щодо регулювання парламентської служби. У парламенті питання управління кадрами належить до відання трьох підрозділів: відділу з управління кадрами, відділу загальної координації питань щодо управління кадрами (в тому числі навчання та підготовки кадрів) та відділу з питань персоналу членів парламенту (їх помічників та самих членів парламенту) [7, с. 10].

Парламентська служба Литви теж належить до різновиду державної служби. Конституція Литовської Республіки не містить положень у частині регулювання парламентської служби. Також відсутнє спеціальне законодавство щодо парламентської служби.

В Австралії парламентська служба регулюється Законом «Про парламентську службу» 1999 року. Закон складається із дев'яти розділів.

Комітет – це робочий орган парламенту, що складається з депутатів, на який покладені функції попереднього обговорення, підготовки висновків, рекомендацій і пропозицій до проектів законів та інших правових актів, які виносяться на розгляд парламенту. Комітети відслідковують прийняті парламентом рішення та здійснюють контрольну функцію за роботою уряду. Проте в різних парламентах присутня своя практика роботи комітетів. Це стосується чисельності, періодичності засідань комітетів, які функції і вплив вони мають, процедури розподілу депутатів по комітетах [8, с. 85].

П'ятнадцять з 28 держав-членів ЄС мають однопалатний парламент, а 13 – двопалатний. Відповідно, європейські справи розглядаються як мінімум у 41 палаті у національних парламентах країн ЄС, хоча в деяких парламентах створено об'єднані комітети, до яких входять представники обох палат. Кожний комітет має власні особливості, що залежать від низки факторів: розміру країни та парламенту, обсягу повноважень відповідної палати, загальної ролі комітетів у парламенті, загальних парламентських традицій та історії країни [9, с. 21].

Історично склалися два різні підходи комітетів з європейських справ до своєї роботи. Перший підхід – «робота на основі документів». У його рамках комітети розглядають законодавчі ініціативи та інші документи, що надходять з інституцій ЄС. Вони не фокусуються на тому, як саме проходять окремі засідання Ради міністрів. Цей підхід не передбачає надання формальних або неформальних повноважень міністрам. Другий підхід – «робота на основі повноважень».

В Австрії Головний комітет з європейських справ Національних зборів має у своєму складі 26 членів. У його структурі створено постійний підкомітет з європейських справ, що складається з 16 депутатів. Головний комітет несе основну відповідальність за розгляд позиції уряду Австрії перед засіданнями Ради ЄС. Він має повноваження надавати обов'язкові директиви уряду, але використовує це повноваження рідко. Головний комітет або постійний підкомітет також можуть видавати повідомлення до інституцій ЄС та обґрунтовані висновки з допоміжних питань.

У Бельгії Спільний федеральний комітет з європейських справ складається з 10 членів Палати представників, 10 сенаторів та 10 депутатів Європарламенту від Бельгії. Його основні завдання – здійснювати координацію та проводити парламентський контроль за прийняттям рішень з європейських питань; готувати звіти та надавати висновки з європейських питань на запит Президента або постійних комітетів Палати представників чи Сенату; ставити уряду запитання перед та після всіх засідань Європейської ради; отримувати інформацію та виносити висновки щодо всіх змін до договорів про Європейське співтовариство; готувати щорічні звіти до уряду про реалізацію договорів ЄС і про прогрес в адаптації законодавства Бельгії до права ЄС.

У Болгарії Комітет з європейських справ та контролю за використанням європейських коштів Національної асамблеї, що складається з 18 депутатів, було створено у 2001 році як комітет з європейської інтеграції, мета якого полягала в розробці та реалізації євроінтеграційної політики Болгарії. У комітеті працює 10 співробітників.

Комітет з європейських справ парламенту Греції аналізує питання, що стосуються функціонування ЄС, європейської політики, діяльності інституцій ЄС та співпраці між парламентом Греції, Європарламентом та національними парламентами держав-членів ЄС з європейських питань.

Комітет з європейських справ Фолькетингу (Данія) має 29 членів і вважається одним з найвпливовіших парламентських комітетів з європейських справ серед держав-членів ЄС, хоча у ньому працює лише сім співробітників. З того часу, коли Данія приєдналася до Спільного ринку у 1973 році, особлива увага у країні була спрямована на те, що парламент мав можливість здійснювати контроль за участю уряду Данії у процесі розробки європейського законодавства в рамках Ради міністрів.

Комітет з європейських справ парламенту Естонії має у своєму складі як мінімум 15 членів

та шість співробітників. Він створений на основі комітету, що існував у парламенті до вступу країни до ЄС, і повноваження якого полягали у здійсненні моніторингу за діяльністю уряду Естонії на етапі підготовки до приєднання до ЄС, а також переговорів про вступ. Нині комітет відповідає за надання директив уряду на основі позицій галузевих комітетів парламенту. Керівництво парламенту надає проєкти законодавчих актів ЄС на розгляд комітету у європейських справах або одному чи декільком галузевим комітетам, які готують свої позиції/висновки і передають їх комітету з європейських справ.

Відповідно до законодавства Італії парламент має брати участь у процесі прийняття рішень ЄС, і уряд активно і послідовно надає відповідну інформацію обом палатам парламенту. Комітет з питань європейської політики Палати депутатів має у своєму складі 43 члени та 16 співробітників. Комітет також перевіряє, чи законопроєкти ЄС відповідають принципу субсидіарності.

Комітет з європейських справ у парламенті Латвії складається з 19 депутатів і має шість співробітників. До нього має входити щонайменше по одному представнику від кожної фракції/групи в парламенті. Парламент Латвії здійснює контроль за європейськими справами шляхом аналізу позиції уряду перед тим, як вона передається відповідним інституціям ЄС. Комітет має право надавати інструкції уряду щодо європейських справ. Це єдиний парламентський орган, що має таке повноваження – галузеві комітети не залучені до роботи з європейським законодавством.

Люксембург. Проєкти та пропозиції ЄС розглядаються відповідним галузевим комітетом парламенту Люксембургу. Одним з них є комітет з питань закордонних і європейських справ, оборони, співпраці та міграції, що складається з 12 депутатів. З європейськими питаннями працюють шість співробітників.

Нідерланди. Кожний постійний галузевий комітет відповідає за європейські питання в рамках свого напрямку. Це означає, що європейська політика є невід'ємною складовою частиною роботи кожного постійного комітету і, відповідно, всіх членів комітетів. Передбачається, що міністри мають обговорювати позицію Нідерландів з відповідними галузевими комітетами перед тим, як брати участь у засіданні Ради ЄС.

Відповідно до Конституції Німеччини Бундестаг та землі Німеччини (через Бундесрат) мають конституційне право брати участь у вирішенні європейських справ, і Федеральний уряд

зобов'язаний оперативно та докладно інформувати обидві палати про ці справи. Комітет у справах ЄС складається з 33 депутатів Бундестагу, а 16 депутатів Європарламенту від Німеччини, які призначаються Головою Бундестагу, можуть брати участь у засіданнях комітету без права голосу. Комітет є центральним майданчиком для прийняття рішень з питань європейської політики, він працює із загальними питаннями, пов'язаними з ЄС, а також з наскрізними питаннями.

Польща. Комітет у європейських справах Сейму складається з 46 депутатів та має 10 співробітників. Він має повноваження оприлюднювати позицію щодо проєктів законодавчих актів ЄС, які мають бути прийняті Радою ЄС, та щодо відповідних переговорних позицій уряду Польщі від імені Сейму. Висновки комітету мають становити основу для позиції уряду. Якщо уряд приймає рішення, що суперечить позиції комітету, він має його обґрунтувати. Комітет є правонаступником комітету з питань європейської інтеграції. Галузеві комітети не залучені до аналізу європейських справ.

Комітет у європейських справах Португалії, що складається з 21 депутата, відповідає за здійснення моніторингу всіх європейських справ, що становлять інтерес для Португалії, а також тих, що очікують на рішення інституцій ЄС. Він особливо відповідає за контроль діяльності уряду щодо європейських справ. Перед вступом до ЄС у Румунії функціонував спеціальний спільний комітет обох палат з нагляду за процесом приєднання до Євросоюзу. Починаючи з 2011 року Палата депутатів і Сенат мають власні комітети у європейських справах, до яких входить 25 і 11 членів відповідно. Європейські справи також є предметом відання всіх 10 галузевих комітетів відповідно до сфери їхніх повноважень і напрямів роботи.

Комітет у європейських справах Національної Ради Словаччини, що складається з 15 депутатів, має повноваження затверджувати позиції Словаччини щодо проєктів законодавчих актів ЄС. Його рішення є обов'язковими. Міністри мають подавати позицію держави на затвердження комітету перед тим, як вони представляють їх у Раді ЄС.

Словенія. Комітет у європейських справах Державних зборів Словенії складається з 14 депутатів, має сім співробітників та відповідає за обговорення і формулювання позиції парламенту щодо проєктів законодавчих актів ЄС та інших питань, пов'язаних з ЄС. Комітет також перевіряє переговорні позиції уряду перед засіданнями Ради ЄС

та надає інструкції уряду. Системи застереження щодо перевірок у Словенії немає.

Відповідно до Конституції парламент Фінляндії відіграє важливу роль у європейських справах і Великий комітет парламенту, що складається з 25 дійсних членів та 13 заступників, часто вважається найбільш впливовим комітетом у європейських справах з-поміж парламентів держав-членів ЄС. До комітету входять декілька голів парламентських фракцій/груп та галузевих комітетів.

Відповідно до Конституції у кожній палаті парламенту Франції має бути створено комітет у європейських справах. Такий комітет у Національній Асамблеї складається з 48 депутатів та має 28 співробітників. Депутати Європарламенту від Франції можуть брати участь у його засіданнях. Комітет здійснює моніторинг діяльності установ ЄС та розглядає проєкти законодавчих актів ЄС перед тим, як їх ухвалює Рада ЄС.

Хорватія. Комітет у європейських справах складається з 17 депутатів, але членами комітету також вважаються представники громадянського суспільства та соціальних партнерів (хоча й без права голосу). У ньому працює п'ять співробітників. Комітет готує та приймає щорічний план дій, в якому перераховуються європейські законопроєкти, які мають проходити перевірку. Галузеві комітети можуть пропонувати законопроєкти відповідно до своїх напрямів для включення до плану дій.

У Чехії прийнято Директиву, яка регулює порядок співпраці між парламентом та урядом з європейських питань.

Швеція. Риксдаг пишається тим, як він здійснює контроль за справами ЄС. Галузеві комітети мають обов'язки щодо розгляду європейських питань у межах своїх повноважень. Вони аналізують та видають висновки щодо зелених і білих книг ЄС та інших європейських документів. Уряд проводить консультації з комітетами на початкових етапах парламентського процесу. Комітет у європейських справах нині складається з 17 депутатів, але у ньому також є 42 заступники членів, які охоплюють усі сфери політики ЄС. До комітету входять представники всіх галузевих комітетів парламенту.

Висновок. Підсумовуючи, можна зробити висновки, що парламентські служби відіграють вирішальну роль у щоденних операціях сучасних демократичних законодавчих органів. Дослідження, проведені ними, та аналіз законодавства сприяють кращому розумінню проблем та можуть прогнозувати вплив політики до її прийняття пар-

ламентами. Парламентські служби допомагають у виконанні своїх повноважень та завдань законодавчому органу та підтримують усю супровідну діяльність, пов'язану з продукуванням законів. Активно

залучаючи ЗМІ та громадськість, парламентські служби активізують контролюючу функцію громадянського суспільства, тим самим підвищуючи якість та ефективність роботи парламенту.

Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Постанова Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035. URL: <https://www.google.com/search?q>.
3. Реалізація парламентської реформи (квітень 2018 року). URL: <http://radaprogram.org/content/realizaciya-parlamentskoji-reformy-kviten-2018-roku>.
4. Регламент Верховної Ради України / *Верховна Рада України*: офіц. вид. Київ : Парламентське вид-во. 2014. 216 с.
5. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.
6. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <http://parlament.org.ua/2019/03/13/otsinka-realizatsiyi-vnutrishnoyi-reformy-ta-pidvyshhennya-institutsijnoyi-spromozhnosti-verhovnoyi-rady-ukrayiny/>.
7. Парламентська служба у країнах ЄС та Австралії. URL: <http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/43.pdf>.
8. А як у них? Міжнародний досвід організації управління парламентської служби. URL: http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/yak_u_nyh_new_layout_ebook_1.pdf.
9. Полк Сілк. Функціонування комітетів у європейських справах у парламентах держав-членів ЄС: досвід для України. Рада Європи. 21 с.
10. The Public Whip. URL: www.publicwhip.org.uk.

Khvorostyna L.L. ORGANIZATIONAL CONDITIONS FOR FORMING THE PARLIAMENTARY SERVICE: EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES FOR UKRAINE

The article reveals positive experience in organizational work of the parliamentary service of foreign countries, which is valuable in the conditions of reforming the civil service of the Verkhovna Rada of Ukraine. The author analyzes the organizational foundations of the European Parliaments in this area of activity, as well as the United States Congress, the Knesset of Israel, the General Congress of Mexico, characterizes the patterns and peculiarities of their development.

The concepts and procedure of the parliamentary service as a central institution in its system are analyzed, as well as the recommendations contained in the European Parliament Mission Assessment Report of the Verkhovna Rada of Ukraine are analyzed.

In order to facilitate the implementation of the Memorandum, the European Parliament launched the needs assessment mission headed by former President of the European Parliament Pet Cox. Its purpose was to identify, in cooperation with representatives of the Verkhovna Rada of Ukraine, the directions of strengthening the Ukrainian Parliament as an effective democratic institution.

It should be noted that implementing institutional reform in the context of democratic change is a real challenge. The work of the Needs Assessment Mission and the purpose of this article are to identify fundamental areas of reform that will serve as a lever for profound changes in the institution's performance and accountability.

A detailed review of the special norms for changing the conditions of parliamentary service, which regulate as much as possible and fully the official relations. The role of the parliament and the government in the implementation of the Association Agreement with the EU, the control function of the parliament, the administrative reform of the parliamentary apparatus, the strengthening of the openness and transparency of the parliament, the preparation of the Code of Ethics of People's Deputies are comprehensively described. The article provides foreign examples for an in-depth understanding of the application of parliamentary service in practice and provides recommendations for improving the performance of public authorities and eliminating a number of conflicts of current legislation.

The peculiarity of the article is the definition of organizational conditions for reforming the parliamentary service in Ukraine, the development of tools of dialogue communication on the basis of deliberative democracy in the parliament of Ukraine.

Key words: *positive experience, civil service reform, Verkhovna Rada of Ukraine, organizational foundations, parliamentary service, European countries, parliamentary reform, Mission of the European Parliament.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.007(477)

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.6/03>**Балашов І.В.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОНЯТТЯ «МОДЕРНІЗАЦІЯ» ЯК МІЖДИСЦИПЛІНАРНОЇ КАТЕГОРІЇ СУСПІЛЬНО-ГУМАНІТАРНОГО ЗНАННЯ

Стаття присвячена аналізу сутнісних характеристик поняття «модернізація» у різних наукових підходах суспільно-гуманітарного знання. Зазначено, що сутність цього поняття розкривається по-різному і не тільки в межах тієї чи іншої науки, а й навіть конкретного наукового підходу. Саме вказане визначає різноаспектність сутнісних характеристик модернізації. Визначено, що процес модернізації є складником трансформації суспільства і це лише підтверджує той факт, що неможливо досліджувати поняття «модернізація» та «трансформація» окремо, оскільки основу сучасних суспільних трансформацій в Україні формує саме модернізація. Вказано, що у теорії державного управління зазначені поняття варто розмежовувати за змістом. Обґрунтовано переконання в тому, що зміст поняття «модернізація» зводиться до розуміння як системного процесу різного роду зрушень та перетворень конкретних сфер суспільства, що забезпечує перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого у напрямі його осучаснення й постійного якісного вдосконалення. Доведено, що модернізація – це складна система, що складається з різного роду підсистем різного рівня і передбачає якісні зміни/оновлення економічних, політичних, правових, культурних інститутів та суспільних відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн тощо. Комунікація та контакт між різними культурами та суспільствами стають важливими передумовами модернізації. Генераторами модернізації нерідко виступають лідери країн, що перебувають на стадії розвитку, які анонсують плани та здійснюють відповідну політику, яка спрямована на трансформацію суспільства у бік сучасних розвинених країн. На такому етапі розвитку актуально те, що модернізаційна парадигма характеризується як всебічний процес, який включає множинність одночасних змін на різних рівнях суспільного організму. Для суспільств, які перебувають на стадії розвитку, модернізація набуває форми імітації та трансплантації зразків товарів і технологій з більш розвинених країн.

Ключові слова: модернізація, демократична держава, трансформація суспільства, суспільні зміни, перетворення, розвиток, реформування державного управління.

Постановка проблеми. Нині, визначаючи загальний напрям змін, які відбуваються в Україні, важко змінити їх головну характеристику, а саме їх фактично стихійний характер. З іншого боку, важливою особливістю змін є їх взаємопов'язаність (зміни в одній зі сфер обов'язково приведуть до певних змін і в інших сферах, що підтверджує їх системний характер) [1, с. 9]. В Україні, як і в сучасному світі, відбуваються кардинальні зміни в усіх сферах суспільного життя, зумовлені глобальними економічними та цивілізаційними трансформаціями. Ці зміни суттєво впливають на всі державні та недержавні інституції, що забезпечують керованість суспільством, визна-

чають його здатність протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам. Крім того, низка внутрішніх негативних явищ в українському соціумі спричинили необхідність проведення комплексу системних реформ для його модернізації з метою забезпечення поступу країни як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з належним рівнем життя населення, соціальної стабільності, культури та демократії. Безумовно, актуальними залишаються дискусії в науковому середовищі, передусім серед учених-держуправлінців, які стосуються змісту, виокремлення, розрізнення сутнісних характеристик такого поняття, як «модернізація».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу дослідження змісту поняття «модернізація» становлять серйозні фундаментальні наукові напрацювання. Йдеться не лише про наукові праці відомих світових учених, а саме таких як: Ж.-Ж. Руссо, Б. Рассел, Г. Спенсер, К. Маркс, Ф. Енгельс, Л. Фейєрбах, Ю. Хабермас, Дж. Ст. Мілль, Ф. Хайєк та ін. Зазначена наукова проблема і нині є пріоритетною у працях багатьох вітчизняних дослідників: О. Білоруса, К. Бужимської, В. Голуб, Р. Войтович, В. Корженка, М. Михальченко, Н. Обушної, С. Романюка, І. Фищук, С. Хаджирадевої та ін. Поряд із вказаним не втрачає актуальності подальше дослідження сутнісних характеристик поняття «модернізація» у різних наукових підходах суспільно-гуманітарного знання.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз сутнісних характеристик поняття «модернізація» у різних наукових підходах суспільно-гуманітарного знання.

Виклад основного матеріалу. Слід зауважити, що в умовах переходу від тоталітаризму до демократії в Україні відбуваються досить складні й суперечливі трансформаційні процеси, спрямовані на конструювання сервісної держави та її інституцій, динамічний розвиток цінностей громадянського суспільства та збереження інтересів як самої країни, так і її громадян зокрема. Зокрема, Дж. Сакс наголошує на тому, що Україна переживає не одну, а декілька трансформацій, таких як: перехід від диктатури до демократії; від колонії до самостійної нації; від економічного занепаду до оздоровлення і зростання. Небагатьом країнам в історії людства доводилося розв'язувати ці проблеми одночасно [2, с. 25]. На думку вітчизняного науковця О. Білоруса, як і інші транзитивні країни Україна переживає одночасну трансформацію політичної, економічної, соціальної системи та, що є найбільш складним, формування єдиної політичної нації і об'єднання цивілізаційно розірваних країн Сходу та Заходу на базі європейських цінностей [3, с. 4]. Так, на сучасному етапі існування української державності здійснюються кардинальні суспільні зміни, успіх реалізації яких насамперед критично залежить від ефективної взаємодії суспільства та влади [4, с. 9]. Відповідно, ключова роль у системній трансформації українського суспільства належить модернізації державного управління. Зазначене лише посилює актуалізацію комплексних наукових досліджень щодо формування та використання інноваційних механізмів модернізації вітчизняної системи дер-

жавного управління, яка засвідчує низьку ефективність держави як політичного інституту.

Очевидним є те, що основною метою реформування державного управління в Україні є підвищення його результативності та ефективності. Зазвичай, як доводить світовий досвід суспільно-політичних трансформацій, такі механізми передбачають зростання участі в управлінських і політичних процесах громадянського суспільства, здатного не лише визначати публічні інтереси громадян, а й забезпечити на всіх рівнях управлінської ієрархії дієвий незалежний контроль «знизу» за діяльністю органів публічної влади, яка під впливом демократичних процесів поступово трансформується. Проте на практиці реалізація відповідних суспільних змін призводить до появи значних суперечностей та проблем. На погляд вітчизняного дослідника В. Корженка, попередні етапи розвитку України протягом років незалежності є не досить успішними, оскільки процес трансформації без модернізації, як його складника, сприяв «напівзамінам» та викривленням змін, поверненню та насадженню архаїчних соціальних форм суспільства. Необхідно врахувати цей негативний, на думку вченого, досвід та закріпити відповідні зміни у суспільстві шляхом продовження суспільних реформ, спрямованих на модернізацію [5]. Інший дослідник М. Михальченко, розглядаючи проблеми суспільних змін, наголошує на необхідності розмежування понять «модернізація» та «трансформація», адже останнє орієнтоване на зміну реалій у невизначеному напрямі (вперед, назад, убік, по колу тощо). Модернізація, навпаки, орієнтує суспільство і його структури на: вдосконалювання, просування вперед, розробку й реалізацію нових цілей, задач, пріоритетів, стратегій. Модернізація виступає творчо-перетворюючою функцією розвитку та має свою специфіку – є засобом оновлення суспільств. Особливістю модернізації, на погляд М. Михальченка, є її безперервність. Вона ніколи не завершується у глобальному вимірі. Суспільство, яке завершило модернізаційний проєкт, може вирушати на історичний смітник [6, с. 19]. Отже, якщо модернізація передбачає адаптовану до сучасних вимог зміну процесу з набуттям ним нової позитивної якості, то трансформація – перетворення внутрішньої сутності певного явища та переведення його з одного стану функціонування в інший (незалежно від того, в якому напрямі йде трансформація – прогресу або регресу). Зрозуміло, що модернізацію в Україні неможливо досліджувати відірвано від суспільної трансформації в

цілому, позаяк основу сучасних трансформаційних процесів формує саме процес модернізації.

Досліджувати сутність поняття та процесу модернізації необхідно з різних аспектів, визначення внутрішніх цілей, з яких фактично формується зміст державного управління в Україні та залежить його здатність інтегруватися в сучасну управлінську концепцію належного врядування (Good Governance).

Зазначимо, що вперше поняття “modern” було використано в Європі наприкінці V ст. з метою розмежування християнського теперішнього та язичницького римського минулого [7, с. 43]. У наступні періоди розвитку людства такий контекст розуміння терміна «модернізація» змінювався і лише у періоді Просвітництва набув змісту тотожного його сучасному розумінню. За визначенням Ю. Хабермаса [7, с. 44], модерним, сучасним нині вважається те, що сприяє об'єктивному вираженню спонтанно оновлюваної актуальності духу часу. Більш детальне змістове втілення «модерн» знаходить у наукових парадигмах позитивізму (Б. Рассел [8, р. 378], Г. Спенсер [9, с. 33]), у теоріях політичних систем суспільства (Ю. Хабермас [7, с. 43–44] та ін.), у концептах ліберальної демократії (Дж. Ст. Мілль [10, с. 424], Ж.-Ж. Руссо [11, с. 224], Ф. Хайєк [12, с. 125] та ін.).

Активне використання поняття «модернізація» у науковому середовищі розпочалося з 50-х років XX ст., що відбувалося за умов розпаду європейських колоніальних імперій і появи великої кількості «молодих націй» в Азії, Африці та Латинській Америці, формуючи таким чином сучасну модернізаційну парадигму. Етимологічно це поняття пов'язане з французькими поняттями: “moderne” (сучасний, новітній) та “modernisation” (оновлення), а також з англійськими однокореневими термінами: “modern”, “modernity”, “modernization”, щодо яких можливі два варіанти перекладу на українську мову [13, с. 218]. За першого варіанту всі терміни перекладаються спорідненими словами, а саме: модерн, модерний, модернізація. Натомість в українському варіанті йдеться про сутнісне розуміння модернізації, перш за все як осучаснення. Таким чином, найчастіше під модернізацією будь-якого об'єкта розуміють процес його оновлення або ж осучаснення. Однак ототожнення поняття «модернізація» з поняттям «осучаснення» є некоректним, адже методологічно вони не поєднуються між собою. У зв'язку з цим дослідниця Р. Войтович також констатує, що осучаснення є складовою частиною модерні-

зації, оскільки воно передбачає наявність певного еталона сучасності, зіставлення з яким породжує прагнення досягти або зрівнятися з вищим рівнем [14, с. 16].

У багатьох словниках до поняття “to modernize” використовуються синоніми: “bring into the twentieth century”, “bring up to date”, “remake”, “remodel”, “renew”, “renovate”, “revamp”. В українській мові їх аналогами є: «перенести в XX ст.», «приводити у відповідність до сучасних вимог», «переробляти», «робити наново», «реконструювати», «оновлювати», «реставрувати», «замінювати новим», «відроджувати», «оновлювати», «виправляти», «змінювати», «коригувати», «модифікувати», «удосконалювати» [15]. Отже, модернізація, як правило, припускає наявність певного об'єкта, який можна оновлювати, удосконалювати, змінювати тощо.

Наукову цікавість викликає розмежування суті інших понять. Трактуючи сутність понять «модернізація» та «інновація» потребує пояснення, адже модернізація завжди стосується чогось, що вже існує, а інновація є складовою частиною модернізації, визначається як процес змін, пов'язаних зі створенням, визнанням або впровадженням нових елементів (моделей) матеріальної і нематеріальної культур у певній соціальній системі. По суті поняття «інновація» передбачає певну дію, а саме «створення, розповсюдження і застосування нового засобу, котрий задовольняє потреби людини та суспільства і викликає разом з тим соціальні та інші зміни». Тобто інновація може бути, з одного боку, передумовою модернізації, коли нововведення призводить до вдосконалення, а з іншого – може призвести до руйнування елементів соціальної структури, тобто норм, законів і навіть інститутів [16]. Натомість до наукових категорій вітчизняної науки державного управління поняття «модернізація» було залучено шляхом запозичення його з робіт західних учених, а широкого вжитку в наукових колах набуває у 80–90-х рр. XX ст.

Зазначимо, що у класичній соціології поняття «модернізація» розглядалося такими відомими класиками, як К. Маркс та Е. Дюркгейм. Перший до його змісту відносив процес розвитку ринку і капіталізму, а другий – процес соціальної диференціації. Інший відомий вчений та мислитель М. Вебер розглядав модернізацію як процес раціоналізації. Серед сучасних науковців сутність поняття «модернізація» тлумачиться занадто широко, що заважає коректному використанню цього терміна. Так, наприклад, відомий польський

соціолог П. Штомпка, ілюструючи всю «безмежність, наповненість» цього визначення, пропонує такі основні його сутності. Перша стосується модернізації у найширшому сенсі як синоніма сукупності прогресивних соціально-економічних змін, у результаті яких суспільство просувалося вперед у власному розвитку. Проте вказаний зміст поняття «модернізація» є не занадто широким і досить специфічним, а також для позначення саме цих процесів є і більш вдалі поняття: «розвиток», «соціальна зміна», «прогрес» тощо. Друга – як тотожне руху до «сучасності», що, на думку польського вченого, є суспільством модерну і презентує комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних і інтелектуальних трансформацій, які відбувалися на Заході з XVI ст. і досягли власного апогею в XIX – XX ст.ст. У такому контексті модернізація розглядається як сукупність процесів, а саме: індустріалізації, урбанізації, раціоналізації, бюрократизації, домінування впливу капіталізму, посилення індивідуалізму і мотивацій успіху, утвердження інтелектуального капіталу та науки. У рамках цього контексту «модернізація» демонструється як рух від периферії до центру сучасного суспільства [17, с. 170].

У подальшому сутність модернізації розкривається у теорії постмодернізації, яка виникає наприкінці XX ст. Згідно з думкою Р. Інглегарта, постмодернізація змінює характер базових норм політичного, трудового, релігійного, сімейного, економічного життя. Науковець наголошує, що цей термін має велике значення, оскільки у ньому закладений певний концептуальний сенс, згідно з яким процес модернізації не є останньою подією в сучасній історії людства і соціальні перетворення розвиваються в кардинально протилежному напрямі.

Отже, теорія модернізації не є непорушною догмою, вона продовжує постійно розвиватися, що й зумовлює наявність різнобічних наукових підходів до трактування сутності поняття «модернізація».

Зазначимо, що натепер проблематика модернізації є досить дискусійною. Загалом, модернізація розглядається в основному перш за все в аспекті переходу від традиційного суспільства до сучасного, як особлива форма цивілізаційного процесу, який передбачає подолання відсталості традиційних держав та їхній еволюційний перехід до прогресивного соціального ладу [18, с. 205].

Віддаючи належне науковому доробку зазначених учених, варто узагальнити, що зміст поняття «модернізація» у суспільно-гуманітарному піз-

нанні розширився від свого первісного значення як процесу трансформацій традиційного суспільства в модерне.

Однак беззаперечною у наукових підходах до визначення сутності поняття «модернізація» залишається констатація того факту, що модернізація переважно сприймається як процес сучасного етапу розвитку (так званий тренд суспільного розвитку), оскільки феномен модернізації як один з головних сучасних світових процесів зумовив провідні тенденції трансформаційних змін в усіх сферах життєдіяльності сучасного суспільства загалом (економіці, політиці, культурі, управлінні тощо).

Таким чином, поняття «модернізація» варто застосовувати не до всього періоду соціального прогресу, а лише до сучасного етапу суспільного розвитку (сер. XX ст. – поч. XXI ст.), тобто, коли модернізація як суспільне явище розглядається у форматі цінностей зазначеної історичної епохи, серед яких – раціоналізм, урбанізація, ефективність, індустріалізація, інформатизація тощо.

Не варто нехтувати тим, що модернізація може розглядатися з точки зору системного підходу, тобто як складна система, яка складається з різного роду підсистем різного рівня і передбачає якісні зміни/оновлення економічних, політичних, правових, культурних інститутів та суспільних відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн тощо. Разом із тим модернізація може розглядатися не лише як система, а й як вид людської діяльності, процес; стосуватися як усіх суспільних відносин, так і лише якоїсь однієї сфери або навіть однієї галузі, наприклад економіки. Але у будь-якому разі модернізація є системою заходів, дій, спрямованих на єдину мету – повноцінну соціалізацію людини та забезпечення конкурентоздатності держави й нації як культурно однорідної та солідарної спільноти.

Висновок. Виходячи з вищевикладеного, зміст поняття «модернізація» зводиться до розуміння її як системного процесу різного роду зрушень та перетворень конкретних сфер суспільства, що забезпечує перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого у напрямі його осучаснення й постійного якісного вдосконалення. Такий підхід засвідчує той факт, що: 1) модернізація є значно вищим рівнем оновлення суспільства (на відміну від звичайного швидкого економічного зростання та швидких соціальних змін),

має універсальний характер і гармонійно сполучається з історичними традиціями й іншими цінностями певних суспільств; 2) провідними трендами модернізації можна визначити зміну системи інституцій, їх поєднання з представницькою демократією, вільною ринковою економікою та ін., що забезпечують вільний обмін ідеями, містять механізми проведення відповідальної політики, управління та контролю, стверджують права і свободи людини; 3) модернізація як складна сис-

тема обов'язково має включати й управлінські функції. Звідси система модернізації представлена сукупністю об'єктів і суб'єктів управління, які тісно взаємодіють між собою в процесі управління. Без управління будь-яка система перебуває в стані спокою та аморфності [19, с. 37–78]. На наш погляд, саме ці аспекти розуміння модернізації закладають перспективи для подальшого розроблення цієї проблематики в рамках науки публічного управління.

Список літератури:

1. Управління змінами в публічній сфері : навчально-методичний посібник / С.К. Хаджирарева, С.А. Романюк, В.А. Грабовський, І.М. Фишук, Д.М. Букатова. Київ : НАДУ, 2018. 192 с., с. 9.
2. Сакс Дж. Нова карта світу. *The Economist*. 2000. С. 24–30.
3. Білорус О.Г. Транзитивні країни у світосистемі постіндустріального глобалізму. *Економічний часопис*. XXI. Випуск 07–08(1). 2013. С. 3–6.
4. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2013. 120 с.
5. Корженко В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В.В. Корженко, В.В. Нікітін. *Державне будівництво*. 2017. № 1(1). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2017_1\(1\)_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2017_1(1)_3).
6. Михальченко М. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ, 2005. Вип. 7. С. 18–27.
7. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / пер. с нем. М.М. Беляева и др. Москва : Весь мир, 2003. 125 с.
8. Bertrand R. Human knowledge, its scope and limits. George Allen and Unwin, London 1948, 538 pp; Simon and Schuster, New York 1948, xvi + 524 pp.
9. Спенсер Г. Человек и государство. Москва : Наука, 2001. 378 с.
10. Мілль Дж.Ст. Індивідуальна свобода і межі суверенності індивіда. Антологія. Лібералізм / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. Київ : Смолоскип, 2002. С. 424–441.
11. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре / Фененко А.В. Концепции и определения демократии (Антология). Москва : КомКнига URSS, 2006. 224 с.
12. Хайек Ф. Дорога к рабству. *Вопросы философии*. 1990. № 10–12. С. 124–136.
13. Бужимська К.О. Теорія модернізації: виникнення, розвиток, сучасний стан. *Вісник ЖДТУ*. 2008. № 2 (44). С. 216–227.
14. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2013. № 2. С. 14–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_4с. 16.
15. Ковбасюк Ю.В. Державна кадрова політика : проблеми та шляхи реалізації. *Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни* : матеріали Всеукраїнськ. наук.-прак. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 травн. 2012 р.: до 15-річчя галузі науки «Державне управління». Київ : НАДУ, 2012. 572 с.
16. Крюков О.І. Сутність політичної модернізації як суспільного явища. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_8.
17. Штомпка П. Теории модернизации, старые и новые. Последние «воплощения» эволюционизма / пер. с англ.; под ред. В.А. Ядова. Социология социальных изменений. Москва : Аспект Пресс, 1996. С. 170–186.
18. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навчальний посібник / авт. кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. Київ : НАДУ, 2010. 300 с.
19. Обушна Н.І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства, *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2015. Вип. 3 (50). С. 36–44.

Balashov I.V. ESSENTIAL CHARACTERISTICS OF THE CONCEPT OF “MODERNIZATION” AS AN INTERDISCIPLINARY CATEGORY OF SOCIAL AND HUMANITARIAN KNOWLEDGE

The article is devoted to the analysis of the essential characteristics of the concept of “modernization” in various scientific approaches of social and humanitarian knowledge. It is stated that the essence of this concept is revealed differently and not only within the limits of a particular science, but also even a specific scientific approach. This is what determines the diversity of the essential characteristics of modernization. It is determined that the process of modernization is part of the transformation of society and this only confirms the fact that it is not possible to study the concepts of “modernization” and “transformation” separately, since the basis of modern social transformations in Ukraine is formed, namely, modernization. It is stated that in the theory of public administration these concepts should be distinguished by their content. Belief is convinced that the meaning of the term “modernization” is reduced to understanding as a systematic process of various changes and transformations of specific spheres of society, which ensures the transition of the social system from one state of development to another in the direction of its modernization and constant qualitative improvement. It is proved that modernization is a complex system consisting of various subsystems of different levels and providing for qualitative changes/updating of economic, political, legal, cultural institutions and social relations on the modern principles of recognition of the principles of democracy, rule of law and human rights, market economy, social states, established international rules for the coexistence of countries, etc. Communication and contact between different cultures and societies are important prerequisites for modernization. Generally, the leaders of the developing countries are often generators of modernization, who announce plans and implement appropriate policies aimed at transforming society towards modern developed countries. At this stage of development, what is relevant is that the modernization paradigm is characterized as a comprehensive process that involves the multiplicity of simultaneous changes at different levels of the social organism. For developing societies, modernization is essentially a form of imitation and transplantation of samples of goods and technologies from more developed countries.

Key words: modernization, democratic state, transformation of society, social changes, transformation, development, reform of public administration.

Безена І.М.

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА МАРКЕТИНГ: РЕГІОНАЛЬНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ Й МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено з'ясуванню процесів демократизації, децентралізації, формування нових територіальних громад, місцю та ролі маркетингу як складника політики органів місцевого самоврядування у сфері врядування території. В Україні розпочато низку публічних реформ, особливе значення для нового рівня розвитку держави має адміністративна реформа, яка покликана змінити статус органів влади на місцях, відповідальність та зміст їх суспільної роботи. Спроби розпочати реформу публічної влади були декілька разів, але то політичної волі було не досить, то зміни були поверховими: від заміни вивісок та проведення перепідпорядкування. На місцях, як завжди, чекали фінансових субвенцій для вирішення окремих проблем територій (дороги, соціальні об'єкти, благоустрій території тощо), йшло відторгнення місцевої влади від вирішення проблем території та поглиблювало деструктивні процеси (корупція, зловживання у фінансовій сфері, поглиблення процесів ускладнення соціального стану територій тощо). Так далі справи не могли йти, сутнісні та глибинні зміни управління територіями розпочались, нехай потрохи, але перерозподіл повноважень, фінансових ресурсів та сфери відповідальності за стан речей уже здійснено. Відповідальність та ресурси (матеріальні, фінансові) передано/прийнято від центру на місцевий рівень.

Повноваження депутата та голови громади тепер наповнені конкретикою для вирішення місцевих проблем соціального розвитку території. У зазначених аспектах актуалізується проблема стратегічного планування інфраструктурного розвитку громади та середовища.

У статті запропоновано підхід до формування інструментарію маркетингових досліджень у рамках територіального маркетингу. Розроблена модель багатофакторної оцінки інвестиційної привабливості територіальних одиниць, що спрямована на оптимізацію процесу організації проведення маркетингових досліджень регіонів.

Ключові слова: демократизація, децентралізація, об'єднана територіальна громада, імідж території, конкурентні переваги, маркетинг територій, маркетингова стратегія, розвиток територіальної громади.

Постановка проблеми. Нині перед новими територіальними громадами постають нагальні проблеми: забезпечення розвитку території, інфраструктури та ефективності політики місцевого самоврядування у соціально-економічній сфері, спрямованої на підвищення конкурентної спроможності території, розроблення планів розвитку соціально значимих галузей виробництва, залучення інвестицій та привабливості суспільних сфер для здійснення активного бізнесу.

Виходячи із зазначеного, територію громади та її різні ресурси можна визначити і розглядати в статусі своєрідного товару, який можна запропонувати інвесторам як зовнішнім, так і внутрішнім, які мають матеріальні ресурси і спроможні розпочати власну справу на території. Ми розуміємо, що наявна різноманітність територій, ринків для бізнесу та споживачів, які потребують задоволення різних потреб, отже, виникає необхідність

у розробці специфічних організаційно-фінансових заходів для виявлення та задоволення зазначених потреб із використанням маркетингових технологій та інструментів. У зазначених аспектах є певне число ризиків, які суттєво впливають на інвестиційний клімат територіальної громади: кризові явища в економіці, низька ефективність упровадження державних та регіональних програм із соціально-економічного розвитку територій, брак фінансових ресурсів громади та регіону, проблеми з матеріальними та іншими ресурсами, неорганізованість і корумпованість органів місцевого самоврядування, непрозорість використання місцевих активів та потенціалів. Необхідно зазначити, що здійснення маркетингових заходів органами місцевого самоврядування може бути ефективним за умови громадсько-державної консолідації і тісної співпраці влади, бізнесу та громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання маркетингу в управлінні місцевим розвитком знаходить своїх дослідників серед вітчизняних та зарубіжних науковців. Ф. Котлер обґрунтував застосування маркетингу населених пунктів та розглянув питання організації і планування маркетингового підходу громади. А. Панкрухін, В. Кірдіт, С. Єремєєв, А. Крилов, А. Лавров, А. Старостіна, І. Дробязко, О. Чебан, В. Вакулєнко, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко, Т. Вільхова досліджують ключові аспекти діяльності громади у формуванні позитивного розвитку громади, реалізації чинників екологічно й соціально орієнтованої місцевої політики розвитку, функціонування конкурентоздатності та просування привабливого іміджу громади.

Цілі дослідження. Мета статті – дослідити маркетингові процеси в ході демократизації і децентралізації, відповідну діяльність публічної влади від регіонального рівня до місцевого врядування.

Виклад основного матеріалу. Ми відзначаємо, що процеси демократизації та децентралізації почали формувати передумови для нової моделі взаємин між центром і регіонами, виміри перерозподілу повноважень, нові сегменти маркетингової діяльності, самодостатнього бюджетування та персональної відповідальності за стан соціально-економічного розвитку території, її інфраструктури та підвищення стандартів життя громади.

У 60–70-і роки ХХ ст. проходять глобальні процеси у переорієнтації всіх сфер діяльності публічних інституцій та бізнесу на проблеми соціального життя для розвитку і комфортного життя людини. Дослідниця К. Романенко окреслює питання інтеграції суспільних відносин у політиці та економіці, а саме: «виявлення потреб суб'єктів», «аналіз ситуації на ринку та тенденцій розвитку», «просування товарів і послуг до споживача», «організація їх обміну для задоволення потреб», «розуміння маркетингу як соціально-управлінського процесу» для досягнення власних цілей людиною [1, с. 10–11]. У зазначеному аспекті відповідно посилюється значення проблеми впливу новими методами на проблеми громади, людини та публічної влади. Особистість може бути представлена як громадянин та посадова особа органу публічної влади.

Особливе місце в публічній сфері управління держави посідає людина/особистість/посадовець, яка перебуває у публічному просторі, виконує делеговані державою/громадою повноваження і

відповідає за рівень організаційно-розпорядчої діяльності, ефективність соціальної інституції, планування і динаміку стратегії змін у суспільстві.

Адже, на жаль, нині публічна влада певною мірою є бюрократичною за методами адміністрування та постає негнучкою за методами вирішення проблем, але водночас вона впливає на стабільність людської діяльності. А на думку Марка Е. Генсона, «індивідуальна ініціатива стає платою за посилення безпосереднього нагляду» [2, с. 40]. У зазначених питаннях актуалізуються внутрішні та зовнішні комунікативні процеси, які впливають на ефективність діяльності публічної сфери та територіальної громади.

Незаперечним є факт, що наявна модель публічного управління в Україні зберігає велике число рис та характеристик, повноважень та методів організаційної роботи, успадкованих від радянської доби. Її основу становить теоретико-методичне підґрунтя у формі теорії інструментальної дії, яку вдало охарактеризував Юрген Хабермас (Jürgen Habermas). На його думку, зазначена модель будується на засаді спрямованої дії на навколишнє середовище та попередньо окресленого плану, розробленого і затвердженого відповідним органом публічної влади, який є суб'єктом соціальної ініціативи. Але його механізми мають два шляхи розроблення і затвердження – авторитарний або демократичний, є обов'язковими для виконання і спрямовані на об'єкт державного управління. Окреслюються ознаки моделі державного управління: вертикаль та ієрархія, централізація та одноосібність прийняття рішення й аналізу, раціоналізована бюрократія, лінійність та односторонність зв'язку. Юрген Хабермас вважає за необхідне переорієнтувати на модель діалогічну і комунікативну, за якої здійснюється міжособистісне спілкування, «інтеракція», соціальна взаємодія та глибока змістова комунікація в контексті нової теорії «комунікативної дії» [3, с. 121–125].

Юрген Хабермас відзначає, що у сучасному демократичному суспільстві особливого значення набуває застосування риси «полікультурного громадянства», що спрямоване на формування суспільства і «політики визнання», адже індивіди залежать від поділу за «інтер-суб'єктивно» визначеними традиціями і від співтовариств, які своєю чергою залежать від ідентичності та розуміння «рівності культурних прав» [3, с. 119]. Україна окреслила стратегію щодо укріплення демократичних цінностей у суспільстві та сучасного укра-

їнця, який, застосовуючи в реальному житті демократичні практики, робить власні кроки у розвитку своєї демократичної ідентичності і трансформаційних процесів у демократизації та децентралізації публічної влади, місцевого самоврядування і розвитку громад території. Тому постає нагальна потреба у формуванні нового покоління українців, які будуть, навчаючись у школі, розвивати громадянські компетентності та навички взаємин з іншими особистостями у суспільній діяльності.

У ході дослідження ми порівняли особливості формування політики розвитку малого і середнього бізнесу (окремого підприємства) з використанням маркетингових підходів до розробки заходів для сприяння розвитку територіальної громади. Можемо стверджувати, що є певні спільні і відмінні риси, які ми відобразили в таблиці 1.

За результатами наукових досліджень відзначається, що маркетингова політика бізнесу будується програмою просування товару або послуги, визначається рухом у виробництві і збуті продукції, реалізується за системою принципів, пріоритетів, цільових установок, механізмів взаємодії із партнерами процесу реалізації завдань [4].

На нашу думку, комплексність питання розвитку територіальної громади (регіонального або місцевого рівня) не обмежується питанням просування процесів економічного зростання, проблеми розвитку мають ширші контексти. Оскільки на її розвиток роблять впливи різні чинники: розуміння значення спільності проживання груп людей і їх політичні, соціальні, етнічні, економічні, комунікативні запити, які своєю чергою створюють передумови для загальної якості та комфортності життя людини. А основним завданням, пріоритетом організаційної діяльності та політики публічних інституцій регіонального і місцевого рівнів є створення ефективного і позитивного інвестиційного клімату та публічної політики для бізнесу (місцевий та зовнішній), який, крім власних інтересів, буде інвестувати матеріальні ресурси у розвиток території місцевої гро-

мади. В основі політики мають поставати питання про створення іміджу привабливості території для місцевих і зовнішніх інвесторів та реальних змін у комфортності життя в громаді.

Таким чином, ми можемо провести ранжування суб'єктів діяльності: внутрішні та зовнішні, які можна розділити на: жителів громади, суб'єктів господарювання території, гостей громади (туристи, відвідувачі тощо) та зовнішніх інвесторів діяльності. Політика громади має концентруватися: по-перше, на заохочення жителів громади до активної діяльності та користування послугами суб'єктів господарювання на території; по-друге, програми спонукають бізнес до співпраці і задоволення потреб жителів громади; по-третє, внутрішні та зовнішні впливи на господарююче середовище громади (кадри, виробничі процеси, конкурентне середовище, попит внутрішній та зовнішній тощо). Фактори можна продовжувати перелічувати (природні, людські, соціальні, культурні, фінансові), але це не є метою нашого дослідження.

Немає сумніву, що досить високо актуалізуються такі проблемні питання громади, як: покращення первинної ланки охорони здоров'я людини; створення мобільних центрів надання адміністративних послуг населенню; підтримка механізмів енергоефективності в громаді; стале управління лісовим господарством громади; розвиток зеленого туризму для гостей громади; підтримка реалізації проектів регіонального розвитку (комунального господарства, водопостачання, переробки сміття, благоустрою території тощо); пошук нових фінансових ресурсів (внутрішніх та зовнішніх); підвищення конкурентоздатності закладів освіти тощо. У зазначених аспектах значна вага постає від проблеми стратегічного планування розвитку територіальної громади, інфраструктури та комфортності життя її жителів.

Отже, на нашу думку, ключовим етапом у розробці політики у сфері стратегічного розвитку територіальної громади є її баланс, який

Таблиця 1

Спільне та відмінне у маркетингу бізнесу і публічного управління та місцевого самоврядування

	Спільне	Відмінне
Бізнес і маркетинг	Курс розвитку, програма просування, певні правила організації, взаємодія з внутрішніми та зовнішніми агентами,	Курс на прибуток, просування власної продукції, агресія реклами просування, прагнення зменшення затрати на продукт, отримання більшого прибутку
Публічне управління, місцеве самоврядування і маркетинг	дослідження сфери діяльності та визначення позицій, підвищення привабливості та конкурентоздатності	Прагнення позитивних змін соціально-економічного становища території (інфраструктура, соціальні заклади, оздоровлення, освіта, культура), питання зайнятості населення

включає: інвентаризацію наявних ресурсів, паспортизацію майна громади, окреслення джерел та інструментарію інфраструктури громади, бізнесу та населення, створення громадських та державних структур, громадян для підготовки, залучення інвестицій і просування різних проєктів для покращення життя в громаді тощо. Формування політики, спрямованої на ефективний розвиток територіальної громади, має розвиватись на основі маркетингових технологій, стратегій розвитку, на перевагах об'єднаних громадянсько-державних можливостей та з урахуванням реальних потреб. Дослідник Н. Ільченко відзначає, що «потреби ніколи не можуть бути задоволені, тоді як переваги створюють основу для бажаних результатів розвитку» [5, с. 37]. А зазначені проблеми та маркетингова аналітична й організаційна діяльність людини спрямовуються на мобілізацію зусиль, пошук альтернатив, прихованих ресурсів, конкуренції та активних діяльнісних зусиль, спрямованих на формування привабливого клімату громади. Максимальне врахування прагнень та зацікавленості всіх суб'єктів партнерства дасть змогу залучити різні ресурси та досягти ефективного результату.

Так, за підсумками роботи 2018 та 9 місяців 2019 року в територіальних громадах Дніпропетровської області проведено значну організаційну роботу та досягнуто залучення фінансових ресурсів із 4 джерел: державного, обласного, місцевого та залученого (бізнесу, громадських волонтерських, іноземних структур) бюджетів. Подано заявок на участь у проєктах близько 240, але досягнуто результати по 106 проєктах, що становить 44%. Водночас відзначаємо низку проблем організаційного характеру: неготовність органів управління до роботи в умовах ринкових відносин, кадрові проблеми, відсутність порозуміння щодо зазначених проблем та шляхів їх вирішення тощо [6]. Є зрозумілим питання спроможності громади до діяльності, активності публічної влади, громади та бізнесу. Адже, як свідчить зарубіжний та вітчизняний досвід, імідж громади може бути успішним не за розміщенням її території, історії, природних умов, місцевих традицій, менталітету, а залежить від активності кожної людини та владних інституцій громади.

Так, площа Дніпропетровської області становить 31914 кв. км; проживає 3228399 осіб; кількість об'єднаних територіальних громад – 71 одиниця; загальна площа об'єднаних територіальних громад – 20878.79 кв. км (або 65,42% від загальної площі); кількість населення ОТГ – 664685 (або

20,00% від загального числа). Отже, загальні підсумки: *найменша* громада: 2167 жителів, площею 82,2 га та об'єднались 2 сільські ради; *найбільша*: 49463 жителів, площею 201,32 га, об'єднались 2 ради – сільська та міська. Лідером у самодостатності є об'єднана громада: населення – 14635 осіб; площа – 166,4, об'єдналось 2 сільські ради; тепер це селищна рада. Особливістю самодостатності громади є фактори: наближення до обласного центру або великого міста, яке має розвинену промислову базу; зареєстроване значне число суб'єктів господарювання – виробничих фірм, орієнтованих на вагомий виробничі результати збуту продукції; виробничі показники впливають на доходну частину громади та загальну суму доходів громади [6]. А відповідно, доходи нової громади мають переваги у забезпеченні видатків успішної громади, яка має можливості в активному сучасному розвитку соціальної сфери та мережі виробничих суб'єктів господарювання.

Початку позитивних соціально-економічних змін в ОТГ сприяли практичні процеси з демократизації та децентралізації: розвиток мережі комунальних установ (для благоустрою території, забезпечення водопостачання, поводження з відходами, надання побутових послуг); комунікативні структури громади (центр ради та населені пункти; старостинські округи); сприятливі умови для розвитку бізнесу; фінансове забезпечення території; перелік адміністративних послуг для громадян; соціальні об'єкти (освіти, медицини, культури); інфраструктура громади до нових стандартів; моделі інвестиційної привабливості території та розвиток сфери послуг і туристичного сектору економіки; програми об'єднання зусиль (кадрових, матеріальних, фінансових тощо) двох–трьох громад для вирішення спільних інфраструктурних проблем; процеси підвищення «конкурентної спроможності закладів освіти» через зміцнення їх матеріальної бази тощо [7].

Висновки. Таким чином, реформа з демократизації і децентралізації організаційно оформилась у новій моделі громади; окреслилась гнучкість системи до громадсько-суспільних проблем; регіональна система стала регулятором: стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, освітніх, людських та кадрових ресурсів нової об'єднаної громади; ключовою фігурою всіх реформаторських процесів стала людина, її професійна і громадська діяльність спрямована на позитивні зміни в громаді; ефективність публічної влади можна визначати через якісні індикатори рівня життя, соціально-економічний розви-

ток, маркетингову діяльність та сталий розвиток громади й особистості. Ключовим питанням є підвищення ефективності управління розвитком територіальної громади, розробка органами самоврядування у партнерстві з іншими суб'єктами і впровадження комплексної системи заходів, до яких належать: розробка стратегії розвитку; виявлення місцевих переваг та унікальних територіальних ознак; розробка ефективної маркетингової стратегії; місцевої інфраструктури; поширення освітніх програм; створення організаційних структур з маркетингу; формування різнорівневих партнерських відносин та грантових партне-

рів; створення ефективної інформаційно-комунікаційної мережі тощо.

Дніпропетровський регіон має досягнення у процесах децентралізації публічної влади та формування нових самодостатніх громад, які змінять соціально-економічний розвиток регіону у покращенні рівня життя громадян та сформуєть основи для сталого розвитку територій області. Окреслюються проблеми таких досліджень, як: стратегія, моніторинг та організація інфраструктурних змін громад, механізми управління комунальними об'єктами на території, співпраця з недержавними зовнішніми та внутрішніми суб'єктами правовідносин.

Список літератури:

1. Романенко К.М. Маркетинг у державному управлінні : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 392 с.
2. Генсон Марк Е. Керування освітою та організаційна поведінка. / Пер. з англ. Х. Проців. Львів : Літопис, 2002. 384 с.
3. Хабермас Ю. Постнаціональна констеляція и будущее демократии. *Логос*. № 4–5 (39), 2005. С. 105–145.
4. Бронська О.Ю. Основи маркетингової політики у складі економічної політики підприємства. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvlnau/Ekon/2009_5/articles/O.Yu._Bronska.pdf.
5. Ільченко Н.В. Маркетинг громади – засіб економічного розвитку громади. Збірник матеріалів X Міжнародної конференції «Теорія і практика сучасної економіки». Черкаси : ЧДТУ, 2009. Т. 2. С. 37–39.
6. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. Сайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
7. Вільхова Т.В., Могила Ю.М. Застосування маркетингових інструментів у закладах загальної середньої освіти. *Економіка та держава*. № 5, 2018. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_2018/15.pdf.

Bezena I.M. DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES AND MARKETING: REGIONAL STATE GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article is devoted to exploring the processes of democratization, decentralization, formation of new territorial communities, place and role of marketing as an integral part of the policy of local self-government bodies in the field of territorial governance. A number of public reforms have been launched in Ukraine, and administrative reform is of particular importance for the new level of state development, which aims at changing the status of local authorities, accountability and content of their social work. We have observed several attempts to initiate public authority reform, but political will has not been sufficient or the changes have been superficial, for example, the replacement of signboards and re-subordination. At local level, as usual, financial subventions for solving particular territorial problems (roads, social facilities, land improvement, etc.) were expected, local authorities were discouraged from solving territorial problems and it deepened destructive processes (corruption, abuse in the financial sphere, depravation of social status within territories, etc.). Thus, substantial and profound changes in the management of the territories began; the redistribution of powers, financial resources and responsibility for the state of affairs has been slightly implemented. Responsibility and resources (material, financial) were transferred/accepted from the center to the local level.

The powers of the deputy and the community head are filled with specifics for solving local problems of social development of the territory. In some aspects, the problem of strategic planning of the community and environment infrastructure development is actualized.

The article proposes an approach to the formation of marketing research tools in the sphere of territorial marketing. The model of multifactor evaluation of investment prospects of territorial units has been developed aimed at optimizing the process of organizing regional marketing researches.

Key words: democratization, decentralization, united territorial community, territorial image, competitive advantages, territorial marketing, marketing strategy, territorial community development.

Білозір О.В.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ ТЕОРЕТИЧНОГО ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНІ

Зазначено, що особливістю теоретичного підходу до громадянського суспільства в «постмодерні» стала його апологетика. Схоже, що соціологи, які розчарувалися в перспективах людини в розвинених соціальних державах і глобальній ринковій економіці, дійшли висновку, що тільки громадянське суспільство є втіленням «справжності» і благополучного життя. Відносини громадянина і держави також стали наріжним каменем теорії «соціальної держави», що оформилася в Європі до кінця XIX століття. Із «суспільного договору» виводяться і різні «теорії участі», що припускають залучення громадян і груп, що виражають їх інтереси, в процес прийняття рішень. При цьому кожен не тільки несе відповідальність перед суспільством і владою, але і вважає, що він визначає характер цих інститутів. Громадянство стає синонімом самостійності і свободи, а поняття громадянського суспільства передбачає наявність спільноти, яка самоорганізується для вирішення певних завдань і захисту своєї негативної свободи, тобто свободи від втручання будь-якої влади, включаючи державу.

Визначено, що проблема самоорганізації громадянського суспільства надзвичайно важлива для України в зв'язку зі зменшенням реального значення і можливостей держави в різних сферах життя. Але зменшення тиску держави саме по собі не породжує ефективну економіку (комерційний сектор) і самостійного громадянина; сильну місцеву владу і податкоспроможність; «третій», тобто недержавний сектор, орієнтований на надання послуг громадянам. Так само не виникають автоматично і «правила гри» між секторами, тобто ті самі договірні відносини в рамках «соціального контракту», які встановлюють рівноправність сторін, які перетворюються з виконавців волі держави на її партнерів.

Ключові слова: громадянське суспільство, соціальна держава, благополучне життя, соціальний контракт, партнери держави.

Постановка проблеми. Особливістю теоретичного підходу до громадянського суспільства в «постмодерні» стала його апологетика. Схоже, що соціологи, які розчарувалися в перспективах людини в розвинених соціальних державах і глобальній ринковій економіці, дійшли висновку, що тільки громадянське суспільство є втіленням «справжності» і благополучного життя. Так, Л.Л. Антонюк пише: «... хорошим життя може бути тільки в громадянському суспільстві, царстві фрагментації і боротьби, але також конкретних і справжніх солідарностей, де ми <...> стаємо соціальними або колективними чоловіками і жінками» [1, с. 98]. Картина включає людей, що вільно об'єднуються і спілкуються один з одним, формують і реформують групи всіх видів не заради якої-небудь приватної форми, племені, нації, релігії, комуни, братства або сестринства, групи інтересів або ідеологічного руху, а заради соціальності як такої. Перспективи пострадянського соціуму з цієї точки зору також не виглядають перспективними, оскільки бюрократичний соціалізм був несумісний з існуван-

ням легітимних та ідеологічно визнаних форм автономних організацій, що представляли економічні, соціальні, культурні або ще які-небудь інтереси. КППС і старі громадські організації займалися політичним утворенням, але не були носіями свідомості, яка сприяла б артикуляції індивідуальних або групових інтересів, незалежних від держави. Але ліберальна демократія, про прагнення створити яку багато разів заявлялося, не може функціонувати поза такими незалежними організаціями й асоціаціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження, пов'язані із з'ясуванням особливостей структури самоорганізації партнерських відносин у державній соціальній політиці, присвятили багато провідних зарубіжних науковців, а саме: Д. Вільдасін, Дж. Вільсон, О.М. Лібман, Д. Мітчел, О.І. Погорлицький та ін. Також зазначені питання щодо дослідження формування соціальної політики у своїх працях розглядали такі вітчизняні науковці, як: Ю.Б. Іванов, В.М. Кміть, А.І. Крисоватий, С.В. Леонов, Д.М. Серебрянський, О.О. Сунцова та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є визначення особливостей, системних проблем та вивчення вітчизняних та іноземних особливостей застосування теоретичного підходу до формування соціальної політики в країні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Водночас своєрідність української ментальності позначилася на тому, як освоювалися ліберальні ідеї. Низка авторів відзначає, що «неліберальний індивідуалізм» пострадянського типу породив «аморальну сімейність», тобто невміння узгоджувати свої інтереси та інтереси «ближніх» з інтересами «далеких» і суспільства в цілому.

Криза патерналістської моделі соціальної держави в 1990-і роки привела до розгубленості і соціального зниження великої частини населення, але й сприяла згуртуванню громадян навколо вже наявних громадських організацій і створення нових. Сама держава, перейнявшись ідеєю демократизації, виявила, що демократизація неможлива без децентралізації і передачі частини владних повноважень і ресурсів вниз, туди, де проблеми населення виникають, що відповідало концепції громадянського суспільства як локального, общинного. Місцеве самоврядування населення, яке розвивається останніми роками і яке отримало системне законодавче підкріплення починаючи з 1995 року, також є інститутом вирішення різних соціальних проблем самими громадянами. Звичайно, тривала українська традиція общинного вирішення важливих для членів місцевої громади проблем виявилася перерваною, і нині рівень самоорганізації населення в Україні важко порівнювати з аналогічним у Німеччині, Швеції та інших соціальних державах [2, с. 124]. Однак і теоретична, і практична розробка проблем самодопомоги і взаємодопомоги населення, а також їх місця в соціальній політиці нині інтенсивно ведеться.

Перехід від «держави добробуту» до «суспільства добробуту», який акцентований соціологами Франкфуртської школи, необхідний і в Україні. Теоретичною основою для вивчення процесів становлення «суспільства добробуту» є концепція субсидіарності або «субсидіарної соціальної держави», яка підкреслює значення місцевого самоврядування та ініціатив громадянського суспільства для підвищення ефективності та адресності соціальної політики, орієнтації її на інтереси членів місцевих спільнот. Також важлива опора на концепцію сучасного (не тред-юніоністського) трипартизму або соціального партнерства держави, ринку та громадянського суспільства.

У сучасних дослідженнях, присвячених місцевому самоврядуванню, велике значення надається питанню про те, які саме функції мають виконуватися на цьому, найбільш близькому населенню, рівні і яка технологія їх реалізації. Це впливає на рівень індексу глобальної конкурентоспроможності країни [3]. Уявлення про те, що влада має працювати так, щоб громадянин міг повною мірою проявити свою самостійність і водночас отримати необхідну допомогу, давно вкоренилося в західній філософській і релігійній думці. Вперше висловлена Аристотелем ідея про те, що влада в державі похідна від громадянина, була в Новий час ґрунтовно опрацьована англійськими філософами Юмом і Гоббсом у теорії «суспільного договору» (social contract), а потім закріплена в основних положеннях так званої англо-американської школи права [4, с. 79].

Пізніше ця ідея лягла в основу вже згадуваної концепції «правової держави», яка проголосила непорушність прав і свобод людини поряд з іншими демократичними інститутами. Відносини громадянина і держави також стали наріжним каменем теорії «соціальної держави», що оформилася в Європі до кінця XIX століття. Із «суспільного договору» виводяться і різні «теорії участі», що припускають залучення громадян і груп, що виражають їх інтереси, в процес прийняття рішень. При цьому кожен не тільки несе відповідальність перед суспільством і владою, але і вважає, що він визначає характер цих інститутів. Громадянство стає синонімом самостійності і свободи, а поняття громадянського суспільства передбачає наявність спільноти, яка самоорганізується для вирішення певних завдань і захисту своєї негативної свободи, тобто свободи від втручання будь-якої влади, включаючи державну. Так, наприклад, вважає Ф. Хайек, який присвятив життя захисту свободи в її ліберальному розумінні – як свободи від втручання держави в приватне життя, в життя громадянського суспільства. У такому розумінні «соціальна держава» – це не держава соціальних послуг, а суспільна держава, інструмент громадянського суспільства, який повністю йому підзвітний і залежить від нього. Реалізація такої соціальної держави максимально залежить від розвитку громадянського суспільства, його здатності усвідомлювати і формулювати свої інтереси і потреби, створювати організаційні структури, здатні використовувати ресурси держави для їх задоволення.

Проблема самоорганізації громадянського суспільства надзвичайно важлива для України в

зв'язку зі зменшенням реального значення і можливостей держави в різних сферах життя. Але зменшення тиску держави саме по собі не породжує ефективну економіку (комерційний сектор) і самостійного громадянина; сильну місцеву владу і податкоспроможність; «третій», тобто недержавний сектор, орієнтований на надання послуг громадянам. Так само не виникають автоматично і «правила гри» між секторами, тобто ті самі договірні відносини в рамках «соціального контракту», які встановлюють рівноправність сторін, які перетворюються з виконавців волі держави на її партнерів.

Важливо, що кожен з трьох партнерів має власні пріоритети, ресурси і технології для вирішення проблем суспільства, і тільки разом вони можуть гарантувати реалізацію ефективної і гуманної соціальної політики. Жоден з трьох секторів не існує ізольовано в сучасних державах, що стійко розвиваються, багато з яких конституційно закріплені як «соціальні держави». У різноманітних теоретичних моделях «соціальної політики» підкреслюється, що повний етатизм, опора лише на економічні (ринкові) механізми або буквально зрозуміле народовладдя можливі лише як ідеальні конструкти. Необхідний оптимальний баланс цих сил у суспільстві, без якого неминучі шарахання від тоталітарної держави до нецивілізованого ринку й анархії.

Нам здається, що така оптимізація необхідна і можлива на шляхах розвитку громадянського суспільства в Україні. Громадянське суспільство і генетично пов'язане з ним народовладдя, тобто самоврядування, вимагають для свого здійснення розвитку певних організацій – «одиниць» самоврядування. Очевидно, що такі можуть носити територіальний або виробничо-професійний, політичний, конфесійний характер. Звичайно, в реальній діяльності вони тісно переплетені [5, с. 218]. Але їх постійна взаємодія надає стійкості і згуртованості спільноті, підтримує порядок і забезпечує задоволення як повсякденних, так і духовних потреб.

Розвиток основних інститутів соціальної держави наприкінці XIX століття, таких як соціальне страхування, допомога бідним, різні служби по догляду за людьми похилого віку та інвалідами тощо, актуалізували питання: що має робити держава, а що – місцеві структури. На відміну від XVII – XVIII століть, було акцентовано, що будь-яка соціальна допомога не має зачіпати права особистості, не може нав'язуватися або здійснюватися в тій формі, яка для конкретної людини не здається прийнятною; іншими словами, держава не має втручатися в життя людини, поки вона сама не попросить про певну допомогу.

На початку XX століття необхідність пом'якшення наслідків індустріалізації та ослаблення господарських функцій сім'ї призвели до створення сучасних механізмів соціального захисту у вигляді розвиненої системи соціального страхування. У період між двома світовими війнами під впливом ідеології «соціальної держави» в західному суспільстві стверджується уявлення, що держава має приходити на допомогу найбільш знедоленим і тим, що мають слабкі позиції на ринку праці. Але навіть у найбільш централізованій з європейських країн Франції управління новими службами соціального захисту населення доручається або приватним благодійним організаціям, або місцевим органам влади. Створення в 1945 році державної служби соціального забезпечення відобразило тенденцію до розширення сфери соціального захисту, зберігши принцип приватного управління первинними службами і касами. У всіх випадках місцеві органи влади, соціальна місія яких чітко визначена, грають головну роль у координації роботи цих служб на своїй території.

Необхідно відзначити ще одну особливість західноєвропейської соціальної держави. Розвиток соціального страхування, розширення оподаткування для реалізації соціальних функцій держави та місцевих органів влади збіглося в часі з процесом відділення церкви від держави в більшості європейських країн (у Німеччині в 1883 р., у Франції – в 1905 р. тощо). Оскільки до кінця XIX століття основною інстанцією, яка надає допомогу знедоленим, була церква, то почасти для збереження свого статусу їх захисниці, почасти тому, що муніципалітети та комуні, як правило, територіально збігалися з давно сформованими парафіями, католицька церква активно включилася в осмислення нового соціального явища, яким стала соціальна держава, що піклується про людину. І це не дивно, оскільки механізми надання допомоги нужденним були нею добре розроблені. Наслідком цього інтересу до мирських справ виявився концептуальний поворот церкви до неотомізму, визнаному тоді «єдино істинною філософією католицизму». Безумовний зв'язок томізму з різними аспектами політичної філософії Аристотеля, а також широкий розвиток на той час ідей християнського соціалізму привів до того, що католицька церква сформулювала власну соціально-політичну доктрину, альтернативну як капіталізму, так і соціалізму.

Вважається, що відправною точкою доктринального оформлення «Християнського соціального вчення» католицької церкви були енцикліки

Папи Лева XIII, особливо «Про нові явища» («*Regum novarum*», 1891 р.), – 1-а соціальна енцикліка, де визнавалася наявність соціальної нерівності і значення робітничого питання, а також акцентувалося поняття «природне право», з якого виводилося не тільки право приватної власності, а й невтручання держави в особисте життя громадян. Право громадян на захист від контролю і втручання держави особливо було підкреслено в енцикліках папи Пія XI, де містилася критика фашистської держави в Італії (1931 р.), а також німецького націонал-соціалізму та атеїстичного комунізму (1937 р.).

Головним принципом «Християнського соціального вчення» є ідея субсидіарності, яка протягом XX століття стала широко використовуватися не тільки католицькими патріархами: в низці країн вона знайшла відображення в правових нормах. Початково такий принцип означав, що людина завжди мусить намагатися вирішувати виникаючі проблеми за допомогою «найближчої інстанції». У релігійному сенсі людина сама для себе є першою інстанцією, яка несе максимальну відповідальність за себе. Якщо вона не може самостійно впоратися зі складною життєвою ситуацією, то має звернутися до сім'ї і родичів. Наступною інстанцією буде місцева громада, сусіди, церква і громадські організації, а потім місцева або комунальна влада, регіональні та державні структури.

У більш пізніх документах католицька церква прямо говорила про обов'язок влади надати допомогу і дати можливість громадянину проявити свої можливості, про необхідність підходу «знизу вгору». Ось яке визначення субсидіарності міститься в згадуваній енцикліці 1931 р., написаній на честь 40-річчя «*Regum novarum*»: термін «субсидіарність» походить від латинського виразу «*subsidiium ferre*» (надавати допомогу) і позначає певну систему взаємин держави і громадян. У рамках цієї системи держава має пропонувати своїм громадянам різного роду допомогу для того, щоб вони могли самостійно вирішувати свої проблеми на основі самоорганізації і самоконтролю. Особлива увага приділяється природним правам людини – все, що громадянин може зробити сам, за власною ініціативою, є його невідчужуваним правом. Далі ця думка розвивається: державні структури не мають виконувати те, з чим можуть успішно впоратися місцеві спільноти; і підбивається підсумок: будь-яка громадська діяльність за своєю суттю субсидіарна, а держава зобов'язана звести до мінімуму втручання в справи окремих громадян і місцевих громад.

Увага до проблем і труднощів «людського існування на землі» характерна і для робіт понтифіка Івана-Павла II і відображена в енцикліках «Турбота про соціальну дійсність» (1987 р.) і «Сотий рік» (1991 р.), яка відзначила сторіччя енцикліки «Про нові явища». Папа підкреслює, що людину слід розглядати не як статистичну одиницю або елемент суспільних відносин, але як «суб'єкт моральних рішень, який за допомогою таких рішень творить моральний порядок». Так своєрідно в сучасному католицизмі сформульовано переконання, що мережі соціального порядку створює і підтримує сама людина відповідальним ставленням до свого місця в суспільстві.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Принцип субсидіарності знову привернув увагу дослідників і практиків після введення його в законодавство Європейського співтовариства, а потім Європейського Союзу (ЄС). Сучасне «світське» тлумачення субсидіарності досить багатозначне. Голова Ради ЄС Ж. Делор у 1991 році підкреслив подвійне значення цього принципу: «Це не просто обмеження втручання вищої влади, що знаходиться лицем до лица з людиною або спільнотою, а їх можливість діяти самим: це також обов'язок цієї влади діяти віч-на-віч з цією людиною або цієї групою таким чином, щоб дати їм засоби досягти своїх цілей». У рамках ЄС це пов'язано також з обмеженнями повноважень Євросоюзу у відносинах зі своїми членами та здійсненням політики на максимально низькому рівні управління. Дотримуючись принципу субсидіарності, ЄС не має порушувати принцип національного суверенітету у разі висування якихось радикальних або несподіваних пропозицій у сфері соціального управління або соціального захисту.

Наприклад, Німеччина і Великобританія наполягають на тому, що програми боротьби з бідністю мають перебувати у їх власному веденні, так само як програми допомоги людям похилого віку. Обидві країни мають дуже старі традиції вирішення цих питань. Для Англії звичні форми роботи, причому саме на рівні муніципалітетів, сходять до «Закону про бідних» 1601 року. Німецькі землі вирішують ці проблеми багато в чому за участю релігійних і світських громадських організацій «третього сектору» – «вільних трегерів», які отримують цільове фінансування від держави або земель на вирішення подібних задач у конкурсному порядку. ЄС у такому разі не вважає за необхідне і корисне пропонувати варіанти узгоджених дій.

Список літератури:

1. Антонюк Л.Л. Міжнародна конкурентоспроможність країни: теорія та механізм реалізації : монографія. Київ : КНЕУ, 2004. 273 с.
2. Піддубна Л.І. Конкурентоспроможність економічних систем: теорія, механізм регулювання та управління : монографія. Харків : ІНЖЕК, 2007. 367 с.
3. Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2017–2018. URL: <http://edclub.com.ua/analytika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-kurentospromozhnosti-2> (дата звернення: 19. 03. 2018).
4. Пронкіна Л.І. Сучасні підходи та пріоритети підвищення конкурентоспроможності України. *Вісник Тернопільського національно-економічного університету*. 2015. № 3. С. 77–80.
5. Інноваційна Україна 2020: національна доповідь / За ред. В.М. Гейця. Київ : НАН України, 2015. 336 с.

Bilozir O.V. PECULIARITIES OF THE THEORETICAL APPROACH TO THE FORMATION OF SOCIAL POLICY IN THE COUNTRY

It is noted that a special feature of the theoretical approach to civil society in the “postmodern” was its apologetics. It seems that sociologists who have been disappointed with the prospects of man in advanced welfare states and the global market economy have come to the conclusion that only civil society is the embodiment of “authenticity” and a prosperous life. Relations between the citizen and the state also became a cornerstone of the theory of “welfare state”, which took shape in Europe by the end of the 19th century. From the “social contract” various “theories of participation” which involve the citizens and express their interests of groups in the decision-making process are deduced. At the same time, everyone not only bears responsibility to the society and the authorities, but also believes that it determines the character of these institutions. Citizenship becomes synonymous with autonomy and freedom, and the concept of civil society implies the existence of a community that organizes itself to solve certain tasks and protect its negative freedom, that is, freedom from the interference of any government, including the state.

It is determined that the problem of self-organization of civil society is extremely important for Ukraine in connection with the diminishing of the real value and opportunities of the state in different spheres of life. But the reduction of state pressure does not in itself create an efficient economy (commercial sector) and an independent citizen; strong local government and third-party taxability, that is, a non-governmental sector focused on providing services to citizens. Do not automatically arise and “rules of the game” between the sectors, that is, the same contractual relations within the framework of “social contract”, which establish the equality of the parties that turn from executors of the will of the state to its partners.

Key words: *civil society, social state, prosperous life, social contract, partners of the state.*

Вербицька А.В.

Чернігівський національний технологічний університет

КОМПЛЕКС ІНСТРУМЕНТІВ СТИМУЛЮВАННЯ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОСВІТНЬО-НАУКОВОГО ПРОСТОРУ

Актуальність дослідження питань інтернаціоналізації вищої освіти зумовлена інтеграцією України у Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір. Інтернаціоналізація відкриває для вищої освіти можливості забезпечення конкурентоздатності закладів вищої освіти через підтримку міжнародного співробітництва у вищій освіті, участі у міжнародних освітніх і дослідницьких програмах, програмах академічної мобільності, міжнародних рейтингах тощо; зміцнення потенціалу вищої освіти через впровадження результатів міжнародних освітніх і дослідницьких проєктів на національному та інституційному рівнях. Враховуючи попередні дослідження щодо стратегічних пріоритетів та концептуальних підходів розвитку інтернаціоналізації вищої освіти України, у статті подальшого розвитку набули драйвери для впровадження пропонуванних засад на інституційному та національному рівнях. Мета статті полягає у визначенні напрямів та інструментів стимулювання інтернаціоналізації вищої освіти України в процесі інтеграції до європейського освітньо-наукового простору. У статті теоретично узагальнено тенденції розвитку інтернаціоналізації вищої освіти в Україні та міжнародний досвід щодо впровадження сучасних принципів та інструментів інтернаціоналізації як стратегії розвитку закладів вищої освіти. На підставі аналізу зарубіжних політик та стратегій інтернаціоналізації вищої освіти пропонується комплекс взаємопов'язаних інструментів стимулювання інтернаціоналізації вищої освіти України за такими напрямками, як: мобільність національного та міжнародного освітнього простору; формування міжкультурних компетенцій; забезпечення якості досліджень міжнародного рівня; таргетування пріоритетів міжнародної співпраці. Запропоновано заходи для забезпечення довгостроковості та сталості процесу інтернаціоналізації вищої освіти, в основі якого інтегровані збалансовані міжнародні партнерства.

Ключові слова: інтернаціоналізація, вища освіта, мобільність, міжнародна співпраця, міжкультурні компетенції.

Постановка проблеми. Інтернаціоналізація вищої освіти є важливою для встановлення глобальних взаємин та зв'язків у світі. Вища освіта виступає важелем для просування України в міжнародний простір, стратегічні партнерства, зміцнення зв'язків з українською діаспорою за кордоном сприяють розвитку суспільства та зростанню якості життя. Інтернаціоналізація забезпечує можливість розвитку глобальної мережі українських освічених закордонних випускників, які можуть виступати агентами України у інших країнах.

Інтернаціоналізація вищої освіти України передбачає формування відкритої для міжнародної спільноти системи вищої освіти України через її інтеграцію у Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір; забезпечення конкурентоздатності ЗВО через підтримку міжнародного співробітництва у вищій освіті, участі ЗВО

у міжнародних освітніх і дослідницьких програмах, програмах академічної мобільності, міжнародних рейтингах тощо; посилення потенціалу ЗВО через впровадження результатів міжнародних освітніх і дослідницьких проєктів в Україні на національному та інституційному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сфері досліджень з інтернаціоналізації вищої освіти сформувалася потужна вітчизняна школа науковців Інституту вищої освіти НАПН України. Напрацювання дослідників (Л. Горбунова, М. Дебич, В. Зінченко, І. Сікорська, І. Степаненко, О. Шипко та ін.) мають теоретичне та практичне значення для впровадження сучасних принципів та інструментів інтернаціоналізації як стратегії розвитку закладів вищої освіти (надалі – ЗВО) [1; 2].

У разі дослідження питань інтернаціоналізації важливо усвідомлювати, що цінним для

України може бути досвід як розвинених країн, так і країн, що розвиваються. У цьому контексті заслуговують на увагу наукові праці дослідників Школи Лінч Бостонського коледжу (Дж. Гудзік, Дж. Білен, Г. де Віт, Р. Кулен та ін.). Так, учені визначають драйвери розвитку інтернаціоналізації вищої освіти в майбутньому: транскордонна конкуренція та співпраця організацій; мультицільова та комплексна стратегія інтернаціоналізації; підвищення відповідальності за результати інтернаціоналізації; зміна пріоритетів та стейкхолдерів у сфері транскордонної співпраці [3]. М. Вілборг та С. Робсон проаналізували драйвери інтернаціоналізації на інституційному, програмному та особистісному рівнях, а також визначили комплекс позитивних вимірів інтернаціоналізації [4]. Серед останніх публікацій у сфері стимулюючих інструментів інтернаціоналізації вищої освіти варто відзначити палестинських науковців. Автори визначають заходи розвитку інтернаціоналізації для ЗВО з обмеженими ресурсами: інтернаціоналізація початкових планів та практики забезпечення якості, програми навчальних візитів та волонтерства у локальних громадах для іноземних студентів, залучення закордонних дослідників та практиків до освітнього процесу [5].

Постановка завдання. Враховуючи попередні дослідження, які пропонують стратегічні пріоритети та концептуальні підходи розвитку інтернаціоналізації вищої освіти України, важливо визначити драйвери для впровадження пропонованих засад на інституційному та національному рівнях.

Мета статті полягає у визначенні напрямів та інструментів стимулювання інтернаціоналізації вищої освіти України в процесі інтеграції до європейського освітньо-наукового простору.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасні дослідження щодо конкурентоспроможності вищої освіти України пропонують її модернізацію за інтегрованою моделлю Quadruple Helix, в основі якої – принципи відповідності навчання потребам особистості, суспільства та держави; якості та доброчесності; становлення демократичного підходу; задоволення освітніх потреб студентів відповідно до їхніх інтересів, здібностей та потреб суспільства і держави; мобільності підготовки фахівців для задоволення вимог ринку праці [6]. Інтернаціоналізація системи вищої освіти інтегрує у собі традиційні цінності вітчизняних закладів вищої освіти, кращі зарубіжні практики стратегічного планування міжнародної діяльності, актуальні тенденції міжнародної освіти та механізми гармонізації інтересів стейкхолдерів.

На підставі аналізу зарубіжних політик та стратегій інтернаціоналізації вищої освіти пропонується комплекс взаємопов'язаних інструментів стимулювання інтернаціоналізації вищої освіти України за такими напрямками, як: *мобільність національного та міжнародного освітнього простору; формування міжкультурних компетенцій; забезпечення якості досліджень міжнародного рівня; таргетування пріоритетів міжнародної співпраці.*

Для стимулювання мобільності визначено такі інструменти, як: *запровадження пілотного проєкту з визнання компетентностей студентів, отриманих за кордоном завдяки участі в програмах мобільності; комплексна програма адаптації та підтримки іноземних студентів; програма просування української мови та культури; створення центру підтримки іноземних викладачів та фахівців в Україні.*

Міжнародна студентська мобільність залишається найбільш поширеним та важливим засобом інтернаціоналізації на Європейському просторі вищої освіти. Міжнародна мобільність дає змогу учасникам набути досвіду та встановити контакти з представниками інших націй та культур. Знання та розуміння інших культур і націй та достатній рівень володіння іноземною мовою ще ніколи не були такими рушійними для працевлаштування, як зараз в умовах сучасного багатонаціонального середовища [7]. Саме тому заохочення міжнародної мобільності, розвиток міжкультурних компетенцій, а також забезпечення якості та розширення заходів із підтримки мобільності є однією з ключових цілей для розвитку системи вищої освіти України.

Незважаючи на невпинне зростання, середні показники мобільності по Україні залишаються далекими від бажаних. Завдяки відповідному і систематичному включенню компетенцій, набутих за кордоном, удосконалюється якість освітнього процесу та науково-дослідницької діяльності, і як результат – можливості випускників до працевлаштування прогресують. Залучення іноземних фахівців до заходів українських ЗВО дає змогу покращити якість освітніх пропозицій та удосконалити освітні курси і навчальні програми, що підвищує потенціал наукових досліджень та викладання.

Інструментами стимулювання розвитку міжкультурних компетенцій учасників освітнього процесу визначено такі: *врахування міжкультурних компетенцій та інтернаціоналізованих результатів навчання в освітніх програмах; акре-*

дитацію спільних освітніх програм; формування міжкультурних компетенцій в позааудиторній роботі зі здобувачами вищої освіти.

ЗВО активно залучаються до розвитку міжкультурної спільноти вищої освіти. Варто відзначити, що навіть завдяки мобільності як ефективного засобу інтернаціоналізації вищої освіти лише частина студентів та науково-педагогічних працівників має можливість набути закордонного досвіду. Таким чином, щоб розширити горизонти, міжкультурні та глобальні компетентності та розвинути *soft skills* більшості студентів і викладачів важливо забезпечувати якість, структурувати, інтегрувати концепцію внутрішньої інтернаціоналізації. Внутрішня інтернаціоналізація є цілеспрямованою інтеграцією міжнародного та міжкультурного вимірів у формальне та неформальне навчання для всіх студентів у межах внутрішнього середовища. Вона має доповнювати освітні програми, освітній процес, розвиток людських ресурсів у вищій освіті, позааудиторну роботу та культурні взаємозв'язки між етнічними групами. Шляхом внутрішньої інтернаціоналізації досягається інтернаціоналізація навчальних планів, незалежно від того, чи мають студенти досвід навчання за кордоном чи ні. Основний фокус ставиться на процесі навчання та викладання та результатах навчання, які включають міжнародний, міжкультурний та глобальний виміри [8].

Важливо подолати бар'єри акредитації міжнародних спільних програм та програм подвійних дипломів, оскільки вони є важливим важелем інтернаціоналізації. Український викладацький склад має проходити відповідні підвищення кваліфікації для навчання культурно різноманітних груп студентів, функціонування в міжкультурному середовищі, навчання іноземною мовою, підготовки і впровадження програм спільних дипломів. Водночас імперативом є курси української мови та культури, що пропонуються безкоштовно для іноземних громадян – студентів і викладачів, що прибувають в Україну.

Забезпечення якості досліджень міжнародного рівня може досягатися завдяки *державному фінансуванню міжнародної мобільності науковців та дослідників та встановлення нових стратегічних форм партнерства.*

Вища освіта і наука не можуть існувати без міжнародного виміру, позаяк міжнародна співпраця є джерелом нових ідей, розробок та відкриттів, які створюють додану вартість для всіх стейкхолдерів, залучених до освітньо-наукової спільноти та економіки і суспільства загалом.

Міжнародне співробітництво має бути систематично спрямоване на продукування передових знань. Розвиток національного простору вищої освіти та науково-дослідної діяльності вбачається у результатах синергетичної взаємодії “*quadruple helix knowledge*”. Якісні науково-дослідні роботи охоплюють спільні дослідження закладів вищої освіти, державних наукових установ, приватного бізнес-середовища та недержавного сектору громадської діяльності [9].

Для розвитку міжнародної досконалості в українських дослідженнях рушійною силою є якість вищої освіти як у напрямі викладацької, так і наукової діяльності. Вища освіта та дослідження високої якості дадуть змогу Україні реалізувати конкурентоспроможний інноваційний потенціал та критичну масу знань, що є рушійним для просування національної економіки в умовах інформаційного суспільства. Завдяки удосконаленій та ефективній системі досліджень та інновацій Україна має намір підвищити свою конкурентоспроможність у глобальному просторі. Для цього необхідно мати систему фінансових асигнувань у пріоритетних галузях.

Інструменти таргетування пріоритетів міжнародної співпраці такі: *розширення міжнародної співпраці в регіоні Балтійського моря; розширення напрямів та форм мобільності між Україною та ЄС; просування України як країни для навчання іноземних громадян.*

Стратегічні інтереси України, сильні та слабкі сторони переважно визначаються географічним положенням. Географічне розташування та спільні історично закладені традиції співпраці з країнами-сусідами заклали тенденції розвитку освіти і науки України. Україна інстальовала кращі практики систем вищої освіти для зміцнення стратегічної співпраці на міжнародному просторі. Також стратегічно важливо розширювати міжнародну співпрацю і таргетувати напрями співпраці не лише з країнами ЄС, але й інших регіонів світу. Фокус на пріоритетні регіони (разом із визначенням пріоритетних сфер і напрямів співпраці) розглядається як можливість посилення колаборації та залучення інвестицій у розвиток національної вищої освіти.

Висновки. Інтернаціоналізація вищої освіти України визначається частиною довгострокового та сталого процесу, в основі якого – інтегровані збалансовані міжнародні партнерства. Для цього необхідно:

– синергетичне партнерство в ланцюжках «державна–освіта–бізнес–суспільство» у напрямі спільної візії та національних пріоритетів

інтернаціоналізації, підхід когерентної взаємодії стейкхолдерів у досягненні поставлених цілей;

– інтеграція ключових сфер, дотичних мобільності: культура і туризм, внутрішня та міграційна політика, політика зайнятості, суспільний і громадський розвиток, інфраструктура, сфера послуг, зовнішньоекономічні зв'язки тощо;

– спільна підтримка та збереження української мови з одночасною відкритістю та розвитком можливостей для якісної міжкультурної комуніка-

ції іноземними мовами, що пришвидшить притік талановитих іноземних студентів і викладачів;

– інтегрована політика уряду, що встановлює гнучкі адміністративні та юридичні процедури підтримки інтернаціоналізації;

– встановлення визнаної інтегрованої національної ідентичності вищої освіти України, що покращить імідж країни на глобальному просторі вищої освіти і науки, популярною для навчання та дослідження.

Список літератури:

1. Горбунова Л.С., Дебич М.А., Зінченко В., Сікорська І.М., Степаненко І.В. и Шипко О. Інтернаціоналізація вищої освіти в Україні: методичні рекомендації. 2016. Київ : ІВО НАПН України. 158 с.
2. Степаненко І., Дебич М. (2017). Інтернаціоналізація як інструмент розвитку лідерського потенціалу університету: навчальний посібник. 2017. Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети».
3. Hudzik J.K. Drivers of and Speculation over the Future of Higher Education Internationalization / In: Jones E., Coelen R., Beelen J., Wit H. (eds). Global and Local Internationalization. Transgressions: Cultural Studies and Education. 2016. SensePublishers, Rotterdam.
4. Monne Wihlborg & Sue Robson. Internationalisation of higher education: drivers, rationales, priorities, values and impacts, *European Journal of Higher Education*, 2018. No 8: 1, pp. 8–18. DOI: 10.1080/21568235.2017.1376696.
5. Yahya A.H. Tools for Internationalizing Higher Education in Developing Countries. / In: Fardoun H., Downing K., Mok M. (eds). The Future of Higher Education in the Middle East and Africa. 2018. Springer, Cham.
6. Холявко Н.І. Модернізація системи вищої освіти в умовах становлення інформаційної економіки : монографія. Чернівці : видавець Брагінець О.В., 2018. 382 с.
7. European Commission/EACEA/Eurydice. The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report. Luxembourg : Publications Office of the European Union.
8. Beelen J., Jones E. Redefining Internationalization at Home. / In: Curaj A., Matei L., Pricopie R., Salmi J., Scott P. (eds). The European Higher Education Area. 2015. Springer, Cham.
9. Kholiavko N.I., & Shestakovska T. Methodological aspects of universities' R&D commercialization in Ukraine in the context of the Quadruple Helix Model. *Jurnal Perspektif Pembiayaan Dan Pembangunan Daerah*, 2018. No 6(2), pp. 265–276.

Verbytska A.V. THE COMPLEX OF INSTRUMENTS FOR STIMULATION HIGHER EDUCATION INTERNATIONALIZATION OF UKRAINE IN THE PROCESS OF INTEGRATION INTO THE EUROPEAN EDUCATIONAL-RESEARCH AREA

The relevance of the research on the issues of higher education internationalization is rationalized by the integration of Ukraine into the European Higher Education Area and the European Research Area. Internationalization opens new opportunities for higher education to ensure the competitiveness of higher education institutions through the support of international cooperation in higher education, participation in international educational and research programs, academic mobility programs, international rankings, etc.; enhancing the potential of higher education through the implementation of international educational and research projects at national and institutional levels. Taking into account previous research on the strategic priorities and conceptual approaches to the development of higher education internationalization in Ukraine, the drivers for the implementation of the proposed foundations at the institutional and national levels are further developed in the article. The purpose of the article is to identify the directions and instruments for stimulating the internationalization of higher education of Ukraine in the process of integration into the European educational and scientific space. The article theoretically generalizes the tendencies of the development of the internationalization of higher education in Ukraine, and the international experience in the implementation of modern principles and instruments of internationalization as a strategy for development of higher education institutions. Based on the analysis of foreign policies and strategies of internationalization of higher education, a set of interrelated tools for stimulating higher education internationalization of Ukraine is proposed by the following direction: mobility of national and international educational space; formation of intercultural competences; quality assurance of international studies; targeting of international cooperation priorities. Measures to ensure the long-term and sustainable internationalization process of higher education on the basis of integrated balanced international partnerships have been proposed.

Key words: internationalization, higher education, mobility, international collaboration, intercultural competence.

Дзєга В.Д.

Національна академія державного управління при Президентіві України

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗРОСТАННЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Професіоналізація посадових осіб місцевого самоврядування в умовах реформи та незворотного процесу інтегрування України до європейських інституцій є одним із актуальних глобальних викликів публічного управління. На сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку держави удосконалення професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування набувають особливого теоретичного та соціально-практичного значення. Важливою складовою частиною процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є професійна підготовка. Саме завдяки професійній підготовці досягається високий професіоналізм службовців, що, своєю чергою, забезпечує дієвість органів місцевого самоврядування.

Основною проблемою, що пронизує роботу органів місцевого самоврядування, є криза управління органами місцевого самоврядування, яка полягає у непослідовності кадрової політики. Відсутність професійного підходу до підбору кадрів МС, незадовільний рівень кваліфікації значної частини посадовців МС, їх правової та політичної культури робить необхідним визначення механізмів і шляхів удосконалення професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Професіоналізм посадової особи покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, здатність до вирішення складних завдань, готовність до професійного розвитку.

Професійний публічний менеджеризм є основою функціонування місцевої влади в будь-якій демократичній державі. Посадова особа МС має володіти управлінськими і комунікативними навичками. Актуальним питанням нині є процес переходу МС на інноваційну модель свого розвитку.

Ми намагались проаналізувати дієвість органів представницької влади крізь призму сучасних викликів публічного управління щодо зростання професіоналізму посадовців ОМС.

Ключові слова: представницька влада, посадові особи місцевого самоврядування, організаційні компетентності, професіоналізм, сучасні виклики, ефективність управлінських рішень.

Постановка проблеми. Успішність соціально-економічних і політичних перетворень в Україні залежить насамперед від ефективної роботи в тому числі й органів місцевого самоврядування. Першорядне значення має комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави. Для розв'язання цієї проблеми необхідно проводити єдину державну кадрову політику, науково обґрунтувати потребу органів місцевого самоврядування у фахівцях, розробити ефективну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців цих органів.

Головним, на наш погляд, є подолання деформаций держави, що зумовлені «системною» некомпетентністю посадовців органів місцевого самоврядування. Тому ключовою проблемою є те, що для реалізації сучасної концепції суспільного розвитку, що є об'єктивною потребою змін, потрібні кваліфіковані і високопрофесійні агенти

змін, тобто суб'єкти якісних суспільних перетворень. Її (концепції) призначення полягає в тому, щоб визначити стратегію управління суспільними змінами, управління майбутнім, а також приведення системи публічного управління в Україні до норм та стандартів ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У системі публічного управління України в ході нового етапу реформи місцевого самоврядування, яку було розпочато у 2014 році, до цього часу не відбулося поліпшення за такими характеристиками, як: підвищення ефективності управлінських рішень, прозорість, оперативність комунікативного реагування на сучасні виклики, боротьба з корупційними проявами в діяльності органів державної та представницької влади, взаємодія органів влади з громадськістю.

Аналіз наукових джерел виявив, що в наукових працях не досить обґрунтована сутність та специфіка якраз організаційної компетентності

посадовця ОМС, яка, на нашу думку, характеризується сукупністю знань, умінь та навичок, мотивації, особистих якостей та досвіду управління, зокрема:

- знання організації професійної діяльності;
- вміння приймати управлінські рішення, здійснювати ефективну комунікацію в колективі, вирішувати конфлікти;
- навички та досвід збору й аналізу інформації, використання засобів ІКТ;
- особисті якості лідера.

Розглянемо основні вміння, притаманні організаційно компетентному посадовцю ОМС, за допомогою розробленої нами таблиці «Характеристика організаційних умінь посадовця ОМС» (табл. 1).

На думку Т. Кошової, важливою складовою частиною процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є професійна підготовка. Саме завдяки професійній підготовці досягається високий професіоналізм службовців, що, своєю чергою, забезпечує дієвість органів місцевого самоврядування [3].

Як результат актуалізації нової управлінської парадигми, пов'язаної з лідерством, передбачається поява нових організаційних структур, нових моделей поведінки, нових процедур (передусім, щодо процесу прийняття рішень), нових принципів і цінностей як основи управлінської діяльності. Тому важливим постає розвиток лідерської

компетентності посадовців місцевого самоврядування, яку ми розглядаємо як сукупність управлінських знань, умінь, практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу освітню діяльність і є результатом певного рівня вищої освіти [2].

Науковець О. Россошинська вважає, що з метою підвищення ефективності професійного розвитку службовців органів місцевого самоврядування потрібно використання таких кадрових технологій, як стратегічне планування в управлінні кар'єрою службовця; розробка та впровадження індивідуального планування професійної кар'єри службовця; проведення оцінки рівня професійного розвитку службовців; використання методів професійного розвитку (ротація, стажування, наставництво, безперервне професійне навчання); складання плану індивідуального розвитку службовця [4, с. 102].

Цікавою для розкриття організаційно-управлінського аспекту нашої роботи є ідея випереджального розвитку місцевого самоврядування (С. Краснопорова). За цією концепцією органи місцевого самоврядування зорієнтовані на процес постійного надання пропорційних за якістю і кількістю послуг для задоволення потреб населення з найменшими сукупними витратами.

Таблиця 1

Характеристика організаційних умінь посадовця ОМС

Сукупність умінь, притаманних організаційно компетентному посадовцю щодо:		
здійснення ними ефективної комунікації шляхом:	вирішення конфліктів шляхом:	прийняття ефективних управлінських рішень шляхом:
– застосування соціально доцільних дій (О. Леонт'єв, І. Зімя, Н. Лошкарьова, М. Стобарт); – розвитку теоретичних знань у цій сфері та їх застосування на практиці (О. Драгомирецька); – «оволодіння нормами етики та етикету у процесі ділового спілкування» (С. Хаджирадева); – розвитку «здатності службовця до цілеспрямованого застосування на практиці комплексу необхідних комунікативних знань, умінь і навичок» (Н. Демедишина); – професійного бачення ситуації комунікації (Н. Грицяк, С. Соловійов, А. Семенченко); – вміння правильно «читати» емоції ОУ і управляти ними для конструктивної взаємодії (В. Гошовська, Л. Пашко, Н. Ларіна, Л. Даниленко).	– симптоматики, діагностики, прогнозування й контролювання (Л. Петровська); – визначення подальших цілей організації [4]; – аналізу міжособистісних стосунків, що сприяють вирішенню конфліктів (І. Ващенко, Д. Дзвінчук, М. Пірен); – визначення механізмів впливу влади на конфліктну ситуацію і навпаки [16].	– застосування прийомів управлінського мистецтва [8]; – вирішення конкретних, а не абстрактних проблем; – включення персоналу до визначення політики в організації [9]; – застосування чотирьох стадій прийняття рішення – підготовка, інкубація, осяння, верифікація [10]; – ухвалення рішення в три етапи – з'ясування проблеми, складання плану рішення, виконання рішення [11]; – розгляду альтернативних рішень (Дж. Надлер, Ш. Хібіно) [12]; – розуміння сутності прийняття управлінського рішення [17; 13].

Джерело: авторська розробка на основі зазначених першоджерел

Для впровадження цієї концепції місцевого самоврядування знадобляться такі перетворення, а саме: функціональне розмежування; структурні коригування; внутрішня організаційна модернізація; демократизація управління; фінансова децентралізація.

Нас зацікавив погляд авторки на професіоналізацію місцевого самоврядування та служби в його органах. У зв'язку з цим необхідні стандарти професійної компетентності на основі міжнародних та ЄС, методи та інструменти кількісно-якісної оцінки кадрового складу служби в органах місцевого самоврядування, а також науково-методичне забезпечення процесу відбору, призначення, навчання, просування, мотивації тощо працівників цієї служби.

Принципова перебудова місцевого самоврядування з орієнтацією на надання якісних послуг громадянам давно визначила необхідність професіоналізації, яка відбувається безпосередньо через професіоналізацію її посадових осіб. Базовою умовою реального запровадження професіоналізації є формування корпусу відповідних службовців [10, ст. 268].

Питання, пов'язані з розробкою ефективної кадрової політики, професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, їх підготовкою та перепідготовкою, розглядали в своїх дисертаційних дослідженнях Н. Артеменко, М. Білинська, О. Богданов, Л. Жабенко, Т. Курило, Г. Кушнірова, І. Нинюк, О. Окіс, Л. Прудіус, О. Рацюк, О. Слюсаренко, В. Токарева та інші.

Виклад основного матеріалу. Важливим для нашого дослідження буде озвучення сучасних, проєвропейських концептуальних, конституційних, політико-правових засад територіальної організації публічної влади, які мають спиратися на такі постулати:

1. Антропологічна, людино-центристська філософія організації публічної влади, де на вершині піраміди врядування перебуває людина, громадянин, громадянське суспільство.

2. Належне місцеве врядування (good governance) як комплекс взаємин між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, громадянами з пріоритетом їхніх прав і свобод, задоволення життєвих потреб та інтересів.

3. Відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та додаткових протоколів до неї щодо організаційної, адміністративної, правової, фінансової автономії місцевого

самоврядування, а також безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами.

4. Конституційна визначеність основних елементів системи територіальної організації публічної влади.

5. Комплексне законодавче забезпечення функціонування місцевого врядування та самоврядування [1, с. 411–436].

Біля витоків цих постулатів бачимо професійних управлінців, лідерів територіальних громад, голів та старост, депутатський корпус, тобто представницьку владу країни, яка намагається нині відійти від тотальної централізації та корупції. Отже, зосередження «на принципі горизонтальності, який передбачає децентралізацію у здійсненні управління представницькою системою влади, якраз і є актуальним чинником вирішення проблеми удосконалення організаційно-управлінської компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Ілюстрація горизонтально-функціонального управління може бути представлена у вигляді розвитку самоврядності та надання йому на рівні територіальної громади головної ролі у системі державних механізмів управління».

Ще одним із викликів публічного управління є перехід від континентальної моделі місцевого самоврядування до англосаксонської моделі, яка передбачає максимальну децентралізацію влади та передачу прав і повноважень місцевому самоврядуванню, включаючи фінансові ресурси, необхідні для їх забезпечення. Час і реформа місцевого самоврядування вимагають ерудованих, компетентних управлінців з інноваційним мисленням, здатних до відповідального прийняття управлінських рішень.

Сам процес забезпечення професіоналізації службовців місцевого самоврядування є досить складним. На жаль, Стратегія державної кадрової політики на 2011–2020 рр., прийнята в Україні, так і не була реалізована належним чином. В умовах запровадження новітньої моделі децентралізації влади зростає потреба утвердження нових підходів до формування високопрофесійних управлінських кадрів, здатних просувати ефективну політику розвитку місцевого самоврядування. Їх діяльність безпосередньо спрямована на інтеграцію інтересів органів місцевого самоврядування із загальнонаціональними пріоритетами у напрямі розширення повноважень територіальних громад [5, с. 97].

Тому сучасні виклики публічного управління щодо професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування мають забезпечуватись:

– удосконаленням представницької влади, яка має бути укомплектована фахівцями відповідно до сучасних вимог управлінського процесу, зокрема щодо надання якісних послуг;

– здійсненням системної роботи за сформованою програмою роботи з молодими кадрами;

– розвитком законодавчої бази, яка має чітко визначати основи кадрового забезпечення регіону, місцевої громади;

– утвердженням ефективної системи мотивації до праці службовців місцевого самоврядування;

– формуванням позитивного іміджу та організації діяльності посадовців з позицій європейських стандартів;

– удосконаленням системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадовців місцевого самоврядування на рівні сучасних європейських цінностей;

– вивченням вітчизняних та світових тенденцій роботи ОМС, поширення кращого досвіду управлінської діяльності країн ЄС.

Розбалансування політичної системи, зростання кризових явищ в економіці, регіональне протистояння зумовили необхідність трансформації системи управління суспільством, регіонами, громадами, створення критичної маси професіоналів у політичній та в управлінській сферах. Саме від професійності та компетентності управлінських кадрів залежить успішність реформи місцевого самоврядування [6, с. 34].

Основною проблемою, що пронизує роботу органів місцевого самоврядування, знижує її ефективність, викликає недовіру громадян, членів територіальних громад до органів місцевого самоврядування та створює перешкоди для подальшого розвитку, а тому потребує вирішення, є криза управління органами місцевого самоврядування, яка полягає у непослідовності кадрової політики.

Відсутність професійного підходу до підбору кадрів місцевого самоврядування; незадовільний рівень кваліфікації значної частини посадовців місцевого самоврядування, їх правової та політичної культури; нездатність запроваджувати на практиці новітні технології менеджменту для муніципального управління – все це породжує дисфункції, знижує ефективність роботи органів місцевого самоврядування, а отже, робить необхідними визначення механізмів і шляхів удосконалення професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування.

Децентралізація потребує зміцнення організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, тобто професійної і компетентної

служби місцевого рівня. Професіоналізм посадової особи покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, здатність до вирішення складних завдань, готовність до професійного розвитку.

Більшість науковців до основних критеріїв професіоналізму відносять: наявність освіти; компетентність (знання, уміння та навички); наявність практичного досвіду роботи; дисциплінованість, відповідальність; дотримання законодавства; політичну нейтральність; наявність організаторських, управлінських здібностей, ініціативність, творчість; здатність до просування в службовій кар'єрі; моральні, етичні якості. Професіоналізм полягає у виробленні такої системи управління людськими ресурсами, яка б забезпечила якісне управління персоналом шляхом постійного оновлення структури, змісту і технологій цього процесу відповідно до потреб громади, створила належні умови для розкриття особистості в професійній діяльності (Таблиця 1).

Завдання якісного оновлення кадрів органів місцевого самоврядування неможливо вирішити без використання інноваційних технологій менеджменту персоналу. Професійний публічний менеджмент є основою функціонування місцевої влади в будь-якій демократичній державі. Посадова особа місцевого самоврядування має володіти управлінськими і комунікативними навичками, серед яких – «теоретичні знання (в галузі державного управління, права, економіки та ін.); професійні навички (спроможність застосування методів, інструментів управління, використання інформаційних технологій) і практичний досвід; комунікаційні навички, здатність працювати в команді, техніка проведення переговорів; особисті якості; здатність постійно навчатися, гнучкість, мобільність, креативність, комплексне і логічне мислення; вірність демократичним цінностям: дотримання законів, орієнтованість на добробут» [7, с. 17].

На жаль, до цього часу так і не був прийнятий професійний стандарт службовця місцевого самоврядування, який міг стати нормативним документом та описував би вимоги органу місцевого самоврядування до посади та посадових осіб, їх загальнопрофесійні та вузькопрофесійні компетенції.

Актуальним питанням нині є процес переходу місцевого самоврядування на інноваційну модель свого розвитку. Основні засади застосування інновацій в управлінні розроблені відомим західним теоретиком менеджменту В. Демінгом [2, с. 172–177]. Їх доцільно інтерпретувати як кон-

цептуальні засади формування місцевого інноваційного менеджменту, тобто концептуальної основи [9, с. 60].

Зазначені принципи стосовно місцевого самоврядування в нашій інтерпретації мають такий вигляд:

1. Система надання якісних послуг громадянам і всіх інших аспектів діяльності органів місцевого самоврядування має постійно вдосконалюватися. Функціонування ОМС – постійне самовдосконалення на всіх рівнях.

2. Нерозривний і логічний зв'язок між якістю місцевого самоврядування та якістю життя громадян. Управлінські помилки та неефективність управління – причина зниження якості життя людей.

3. Інноваційна оптимізація процесу професіоналізації місцевого самоврядування через впровадження механізмів самоконтролю та саморегулювання.

4. Формування всієї державної стратегії удосконалення професійного розвитку посадовців ОМС.

5. Прогнозування і попередження конфліктів в органах місцевого самоврядування, а не їх вирішення після виникнення.

6. Системна підготовка і перепідготовка управлінських кадрів, виходячи з принципу пріоритетності людського потенціалу. Основа ефективного управління – створення умов для самореалізації самих управлінців.

Система місцевого самоврядування має стимулювати творчість та ініціативність на всіх рівнях, забезпечувати позитивну мотивацію працівників, а постійне навчання управлінців має бути такою ж частиною професійної діяльності, як і виконання службових обов'язків.

7. Керівники всіх рівнів відповідальні за якість управлінського процесу, поліпшення якого автоматично приведе до підвищення ефективності управління.

8. Узгодження інтересів управлінців та органу місцевого самоврядування в досягненні мети.

9. Неформальна комунікація, координація діяльності, встановлення продуктивних взаємозв'язків «керівник – персонал ОМС», керуючись принципами горизонтальності, який передбачає децентралізацію під час здійснення управління представницькою системою влади.

10. Забезпечення максимального задоволення управлінцями своєю роботою як основного мотиву

прагнення до нового, а також до кар'єрного зростання.

11. Заохочення освіти і вдосконалення працівників як основи зростання управлінського потенціалу органів місцевого самоврядування.

Висновки. Важливим напрямом розвитку конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі є приведення їх у відповідність до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. У процесі впровадження реформи місцевого самоврядування відбуваються відповідні зміни у професійній діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, діяльність яких орієнтована на задоволення потреб територіальної громади та створення умов її подальшого соціально-економічного і культурного розвитку. Своєю чергою реалізація реформ місцевого самоврядування потребує також і професіоналізації корпусу посадових осіб місцевого самоврядування. Серед домінуючих напрямів трансформації місцевого самоврядування в Україні варто виокремити: удосконалення, уніфікацію та стандартизацію механізмів підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та стажування кадрів служби в органах місцевого самоврядування; інституціоналізацію професійних компетентностей посадових осіб, організаційне і правове забезпечення якісно нового механізму надання послуг населенню висококваліфікованими професійними управлінцями.

Посадовці місцевого самоврядування всіх організаційних рівнів потребують набуття вмінь та навичок роботи в умовах змін, розроблення стратегій ефективної діяльності, управління персоналом під час організаційних перетворень, запровадження систем управління якістю та формування високого рівня організаційно-управлінської компетентності. Таким чином, у зв'язку з реформуванням системи місцевого самоврядування, концептуальними засадами якого є зростання професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, розвиток їх лідерського потенціалу, дослідження різних аспектів організаційно-управлінської діяльності є проблемою актуальною і почасти багато в чому невирішеною. А сучасні виклики публічного управління щодо зростання професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування потребують подальших наукових досліджень і розробок.

Список літератури:

1. Проблеми теорії конституційного права України / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Парлам. вид-во, 2013. С. 411–436.

2. Гошовська В.І., Даниленко Л.І. Інструментальний підхід до розвитку лідерства публічних службовців України. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.): у 5 т. / за заг. ред. А.П. Савкова, М.М. Білинської, О.М. Петрос. Київ, 2019. Т. 5. 94 с.
3. Кошова Т. Професійний розвиток персоналу органів місцевого самоврядування як складова розвитку громадянського суспільства. *Вісник НАДУ*. 2002. № 2. С. 135.
4. Россошинська О. Шляхи підвищення професіоналізму і компетентності управлінських кадрів регіонального рівня. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2002. Вип. 10. С. 219.
5. Безверхнюк Т.М. Регіональна демократія: шлях до визнання. *Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації* : матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 31 жовтня 2008 р.). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. 468 с.
6. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні: аналіт. доп. / Г. Макаров, О. Держалюк, Ю. Каплан. Київ : Нац. Ін-т стратег. дослідж., 2011. 54 с.
7. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналіт. доп. Київ : Нац. Ін-т стратег. дослідж., 2009. 62 с.
8. Бутко М. Кадрова домінанта державного менеджменту в трансформаційний період. *Вісн. держ. служби України*. 2006. № 4. С. 37–42.
9. Скрипко Т.О. Інноваційний менеджмент : підручник. Київ : Знання, 2011. 423 с.
10. Краснопорова С.В. Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування : монографія. Київ : НАДУ, 2010. 268 с.
11. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / відп. ред. І.А. Грицяк. Київ : К.І.С., 2009. 240 с.
12. Пашко Л.А. Результативність та соціальна ефективність органів державної влади. *Вісн. Дон. держ. ун-ту упр.* 2010. № 4. С. 61–65.
13. Нижник Н.Р. Модернізація Української держави як передумова соціальної ефективності державного управління. *Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1/2010. С. 100–106.
14. Поняття і ознаки місцевого самоврядування в Україні. URL: http://yuristonline.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/79.php (дата звернення: 15.10.2019).
15. Принципи місцевого самоврядування та їх закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції і законах України. URL: <http://agroua.net/economics/documents/category-36/doc-34> (дата звернення: 15.10.2019).

Dzaha V.D. MODERN CHALLENGES OF PUBLIC ADMINISTRATION ABOUT THE INCREASE OF THE PROFESSIONALISM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALS

The professionalization of local self-government officials in the context of reform and the irreversible process of Ukraine's integration into the European institutions is one of the relevant global challenges of public administration. At the present stage of the socio-economic and political development of the state, the professional competences improvement of local self-government officials are getting special theoretical and socio-practical importance. An important part of the service professionalization process in local governments is professional training. Through professional training the high level of employees professionalism is achieved, which in turn ensures the effectiveness of local self-government authorities.

The main problem that pervades the work of local self-government authorities is the crisis of managing local self-government authorities, which is inconsistent with personnel policy. The lack of a professional approach to the recruitment of LSG staff, the poor level of qualification of a large number of LSG officials, their legal and political culture, make it necessary to identify mechanisms and ways of improving the local government officials professional competence. The professionalism of an official is intended to ensure the quality of the official duties performance, the ability to solve complex problems, the readiness for professional development.

Professional public managerialism is the basis for the functioning of local self-government in any democratic state. The LSG official must have managerial and communication skills. The today's pressing issue is the transition process of the LSG to the innovative model of its development.

Efforts have been made to analyze the performance of representative authorities through the lens of contemporary public administration challenges to increasing the professionalism of LSG officials.

Key words: *representative authorities, local self-government officials, organizational competencies, professionalism, modern challenges, effectiveness of management decisions.*

Дима В.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ СТИМУЛЮЮЧИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ

У статті проаналізовано досвід різних країн світу у розбудові нових моделей соціально-економічного розвитку, заснованих на концепції «зеленої» економіки, яка формує основу сучасного глобального порядку денного. Уряди країн світу намагаються впроваджувати стимули для трансформації економічних систем у бік більш раціонального використання природних ресурсів, зменшення негативного впливу на довкілля, використання відновлювальних джерел енергії, екологізації виробництва та споживання, забезпечення економічного зростання за рахунок створення нових «зелених» секторів та робочих місць. У статті наведено приклади країн, що мають прогрес на шляху розвитку «зеленої» економіки та посідають високі позиції в рейтингу «Глобального індексу зеленої економіки».

Доведено, що рівень розвитку «зеленої» економіки значно відрізняється між країнами, оскільки це залежить від специфіки природного та людського капіталу кожної країни та її загального рівня розвитку. Озеленення економіки останнім часом пропагується як нова стратегія підвищення добробуту громадян та зменшення екологічного ризику. Трансформація економіки потребує інновацій з точки зору технологій, організаційної підтримки, зміни ринкових та загальносуспільних умов, структури та підходів управління, а також послідовної та стійкої політичної волі.

Ключові слова: державна політика екологізації, зелена економіка, стимулюючі механізми, сталий розвиток, навколишнє середовище.

Постановка проблеми. Більшість країн світу, зокрема і Україна, останнім часом активізували свою екологічну політику з метою переходу від традиційної «коричневої» економічної моделі, в якій охорона навколишнього природного середовища вважається другорядною (непріоритетною), до моделі, в якій екологізація стає рушійною силою зміни технологічного укладу, впровадження інновацій у виробництво, раціоналізації споживання, забезпечення трансформаційних процесів суспільної свідомості, зміни парадигми та пріоритетів державної політики розвитку економіки. Вивчення досвіду зарубіжних країн є важливим з точки зору проведення реформ в Україні. Аналіз світових практик дає можливість систематизувати реалізацію державних механізмів стимулювання розвитку «зеленої» економіки, а на його основі розробити та впровадити власну стратегію «зеленого» зростання в Україні.

Аналіз досліджень та публікацій. Теоретичні та практичні аспекти, зарубіжні практики та досвід впровадження механізмів стимулювання «зеленої» економіки досліджують багато вітчизняних учених, зокрема: О. Балацький, Б. Буркинський, Т. Галушкіна, Н. Захаркевич, О. Кузьмін, Д. Клиновий, В. Потапенко, Л. Мельник, В. Мороз, Л. Мусіна, Н. Олійник, О. Чмир та ін. Однак зару-

біжний досвід реалізації стратегій розвитку «зеленої» економіки потребує ретельного вивчення і наукового осмислення з метою пошуку можливостей його адаптації до українських реалій.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження міжнародного досвіду застосування стимулюючих механізмів розвитку «зеленої» економіки в провідних країнах світу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Останні 10–15 років уряди багатьох країн, формуючи порядок денний, почали включати конкретні механізми стимулювання розвитку «зеленої» економіки у свої довгострокові стратегії або розробили окремі стратегії «зеленого» зростання.

Однією з перших країн серед країн-членів Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), яка започаткувала трансформацію своєї економіки на засадах зеленого зростання та впровадження нових підходів до системи планування, спрямованих на зміцнення взаємозв'язків між економікою і природним середовищем, стала Південна Корея. 15 серпня 2008 року Президент Республіки Корея Лі Мен Бак наголосив, що «низьковуглецеве зелене зростання» стане тим новим Баченням розвитку, яке буде вести країну шляхом зростання у наступні 60 років. Уряд презентував згадане Бачення як інноваційний підхід

у політиці, що передбачає зміну парадигми розвитку від «кількісного до якісного зростання», за якого ключовими факторами виробництва стають нові ідеї, трансформаційні інновації, фундаментально нові технології.

Реалізація цього бачення почалася з формування інституційного механізму стимулювання розвитку «зеленої» економіки. У 2009 році був створений Комітет із зеленого зростання при Президентові Республіки, який координував політику зеленого зростання, підтримував ініціативи приватного сектору та громадськості. Наприкінці 2009 року Парламент Республіки прийняв Рамковий закон про низьковуглецеве зелене зростання у Республіці Корея, який заклав основи нормативно-правового механізму ефективного впровадження Національної стратегії зеленого зростання під назвою «Дорога до нашого майбутнього: зелене зростання», яка була затверджена Урядом разом з першим П'ятирічним планом її реалізації на період 2009–2013 років. У червні 2014 року було прийнято другий П'ятирічний план на 2014–2018 роки.

Упродовж цього періоду стратегічними цілями зеленого зростання були визначені: адаптація до змін клімату та забезпечення енергетичної незалежності; створення нових підвалін для економічного зростання; покращення якості життя та зміцнення конкурентоздатності країни.

Стратегія визначала зелене зростання як орієнтовану на дію парадигму, яка одночасно сприяє економічному зростанню і збереженню навколишнього середовища в рамках концепції сталого розвитку, спрямованої на розвиток відновлюваних джерел енергії та екологічно чистих технологій, створення нових робочих місць. Стратегія також передбачала адаптацію до зміни клімату через запровадження енергоефективних технологій у

будівництві, на транспорті та у промислових секторах, систему обов'язкової звітності про викиди парникових газів та механізму торгівлі викидами. Особлива увага приділялася механізмам підтримки комерціалізації та трансферу таких технологій, створенню для них нових ринків, збільшенню обсягів інвестицій у зелені дослідження та інновації в таких секторах, як металургія, автомобілебудування, напівпровідники та хімія, а також сприяння екологізації малого і середнього бізнесу (далі – МСБ) через зелені закупівлі, партнерства з великим бізнесом, створення в регіонах зелених кластерів для впровадження повторного перероблення ресурсів із використанням зелених технологій (рециклінгу). Південна Корея з 2003 року проводить політику розширеної відповідальності виробників паперових, скляних, металевих і пластмасових упаковок. Така ініціатива забезпечила зростання утилізації відходів на 34% та сприяла збільшенню економічних благ для суспільства на суму понад 3,6 млрд дол. [2]. Згодом цей досвід почали переймати інші країни.

Натепер стан розвитку «зеленої» економіки в різних країнах можна оцінити за допомогою рейтингу «Глобального індексу зеленої економіки» (Global Green Economy Index – GGEI). Індекс GGEI враховує кількісні та якісні показники, за якими вимірюється ефективність зеленого розвитку кожної країни за чотирма ключовими напрямками: лідерство та зміни клімату, сектори ефективності, ринки та інвестиції, навколишнє середовище. GGEI – далеко не єдиний рейтинг екологічності економіки країн світу, але існування подібних рейтингів говорить про безсумнівний інтерес у світі до проблем і перспектив сталого розвитку.

Так, за рейтингом GGEI 2018 року, який відображає розвиток зеленої економіки у 130 країнах, лідируючі позиції посідає Швеція (див. табл. 1).

Таблиця 1

**ТОП 10 країн світу за глобальним індексом розвитку зеленої економіки
2018 Global Green Economy Index™ (GGEI)**

№	Країна	Показник	Період
1	Швеція	0,7608	2010–2018
2	Швейцарія	0,7594	2014–2018
3	Ісландія	0,7129	2010–2018
4	Норвегія	0,7031	2010–2018
5	Фінляндія	0,6997	2010–2018
6	Німеччина	0,6890	2010–2018
7	Данія	0,6800	2010–2018
8	Тайвань	0,6669	2014–2018
9	Австрія	0,6479	2014–2018
10	Франція	0,6405	2010–2018

Джерело: <https://dualcitizeninc.com/global-green-economy-index/>

До першої п'ятірки також увійшли Швейцарія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія.

Згідно з даними, які опубліковані в дослідженні, лідируючі позиції посідають скандинавські країни. Це своєю чергою свідчить про їх активну стимулюючу політику та підтримку «зеленого» курсу урядів країн на національному рівні. Швеція вважається провідником екологічної політики та однією з найбільш екологічно модернізованих країн світу. Також Швейцарія, Ісландія, Німеччина та Австрія домоглися високих результатів згідно з рейтингом GGEI. Ці країни орієнтовані на інновації, екологічний брендинг та ефективність використання вуглецю, що можуть у майбутньому ще більше сприяти досягненню національних «зелених» результатів.

Екологічна політика Швеції спрямована на три напрями: 1) подолання інформаційної асиметрії, 2) стимулювання конкретної поведінки суб'єктів та 3) зміну стимулів. Ці напрями реалізуються завдяки застосуванню: 1) інформаційних інструментів, 2) інструментів регулювання та 3) ринкових інструментів.

З метою подолання інформаційної асиметрії Швеція імплементувала Директиву Європейського парламенту і Ради 2003/4/ЄС щодо доступу громадськості до інформації про навколишнє середовище, а також Регламент Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 1367/2006 щодо застосування положень Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступу до правосуддя в екологічних питаннях до установ та органів ЄС.

Законодавчі рамки, спрямовані на сприяння сталому розвитку в різних сферах, формує Екологічний кодекс Швеції (Мільйобалкен). Швеція також взяла на себе зобов'язання дотримуватися законодавства ЄС, а також кількох інших міжнародних конвенцій. Деякі з регламентів, які варто згадати, це – Директива про екодизайн (Директива 2009/125/ЄС), яка встановлює обов'язкові екологічні вимоги до енерговитратних продуктів, та Директива про енергоефективність (Директива 2012/27/ЄС), що встановлює вимоги щодо енергоефективності. Однак основну частину шведських інструментів політики становлять фіскальні інструменти. Так, податки та збори використовуються на викиди вуглецю, використання енергії, паливо та транспортні засоби. У двох найбільших містах, Стокгольмі та Гетеборзі, застосовуються збори на транспортні засоби з двигунами внутрішнього згорання. У 2013 році екологічні податки та збори становили 2,36% ВВП у країні, що є мен-

шим порівняно з попередніми роками. Оскільки ставки податку систематично не індексувалися на інфляцію, тому функція стимулювання з часом слабшала. Однак податок на викиди CO₂ все ще є одним з найвищих у світі. Широкого поширення набув такий інструмент, як субсидії на відновлювані джерела енергії, скорочення викидів парникових газів та енергоефективність, які надаються галузям, державному сектору та домогосподарствам. Швеція також бере участь у системі торгівлі викидами в ЄС. Обмеження викидів встановлюється Комісією ЄС і зменшується щорічно.

Більшість країн-членів Європейського Союзу знаходяться у лідерах «зеленого зростання», однак розподіл цих країн є нерівномірним. Дещо відстають від країн-лідерів за GGEI такі країни, як Болгарія, Естонія, Румунія, Словаччина, Польща та Чехія, котрі посідають значно нижчі позиції.

Потрібно зазначити, що ЄС уже протягом багатьох років здійснює політику сприяння екологізації економіки, зокрема шляхом реалізації відповідних програм у таких секторах, як управління природними ресурсами, стале сільське господарство, розвиток відновлювальної енергетики, а також інтеграція екологічних питань у розвиток приватного сектору. Першою комплексною державною програмою із забезпечення зеленого зростання можна вважати Стратегію економічного розвитку Європейського Союзу «Європа 2020». Також реалізація рамкової програми Європейського Союзу з питань науки та інновацій на 2014–2020 роки «Горизонт 2020» (Horizon 2020) допомогла створити науково-технологічну основу для прискореного та сталого економічного розвитку ЄС не тільки в енергетиці, а й в інших галузях.

Для прискорення переходу до зеленої економіки та заохочення узгоджених дій у всіх відповідних економічних секторах за останні 10 років ЄС також почав реалізовувати низку програм, спрямованих на розвиток зеленої економіки, сприяючи розвитку інституційних рамок та демонстрації потенційних переваг «зелених» практик, тим самим стимулюючи їх більш широке використання у всіх секторах.

До ініціатив, що фінансуються ЄС у цій категорії, можна віднести, наприклад, Партнерство ООН для дій у сфері зеленої економіки (Partnership for Action on Green Economy – PAGE), Коаліцію «Зелена економіка» (Green Economy Coalition – GEC) та мережу «Єдина планета» (One planet network), тобто глобальну акцію з метою посилення міжнародної співпраці для прискорення переходу до сталого виробництва і

споживання як у розвинених, так і в країнах, що розвиваються.

ЄС вживає заходів щодо сприяння впровадженню практик сталого виробництва та споживання приватним сектором за рахунок фінансування проєктів, що реалізуються посередницькими організаціями, та надання підтримки підприємствам, зокрема МСП, у таких сферах, як ефективність використання ресурсів, еко-інновації, сертифікація, доступ до фінансування, побудова мереж тощо. Наприклад, програма SWITCH з регіональними програмами в Азії, Середземномор'ї та Африці. Загальна сума зобов'язань ЄС щодо цих програм становить приблизно 300 млн євро.

Крім того, в ЄС реалізуються внутрішні програми, спрямовані на стимулювання зеленого зростання всередині ЄС. До них, зокрема, належать План дій з циркулярної економіки (Circular Economy Action Plan), Дорожня карта з ресурсоефективності (Resource Efficiency roadmap), План дій з еко-інновацій (Eco-innovation Action Plan), Зелений план дій для МСП (Green Action Plan for SMEs), Ініціатива зеленого працевлаштування (Green Employment Initiative), Програма екомаркування (Eco-label scheme), Дорожня карта розбудови конкурентоспроможної низьковуглецевої економіки до 2050 року (Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy by 2050).

Дорожня карта розвитку енергетичного комплексу ЄС до 2050 року (Energy roadmap 2050), яка покликана переформатувати систему енергозбереження та управління попитом, передбачає повний перехід на відновлювані джерела та широке впровадження цифрових технологій.

Практично у всіх країнах ЄС розроблені «зелені» заходи в сфері енергетики, розвитку громадського транспорту та інфраструктури, будівництва екопоселень, а також систем утилізації відходів. В ЄС прийняті стандарти на автомобільні вихлопи Євро-5 і Євро-6. Виділяються значні субсидії покупцям електромобілів.

Великобританія була оголошена Програмою ООН з навколишнього середовища всесвітнім центром «зеленого» фінансування. У Великобританії також знаходиться перший у світі Банк «зелених» інвестицій (GIB), який був створений урядом Великобританії, що виступає єдиним акціонером. Уряд надав Банку «зелених» інвестицій (GIB) початковий капітал для інвестицій, що використовується для підтримки «зелених» проєктів на комерційних умовах по всій Великобританії і мобілізації капіталу приватного сектору для інвестицій у «зелену» економіку Великобританії.

Згідно з даними ЮНЕП, у Великобританії є шість пріоритетних сфер для довгострокового сталого фінансування: соціальні інновації, інституційне управління, мобілізація ринку капіталу, фінансування житлового будівництва, пруденційного управління, мобілізації податкових і інших ресурсів для сприяння переходу до технологій з низьким рівнем викидів вуглецю, «зелену» економіку.

Серед багатьох європейських країн, які посідають високі місця в рейтингу GGEI, корисним для України, на наш погляд, може бути досвід Франції та Італії. Так, у Франції політика сталого розвитку здійснюється на основі двох головних законів: Закону з енергетичного переходу до зеленого зростання (La loi relative

Таблиця 2

Програми ЄС щодо розвитку зеленої економіки

№	Назва програми фінансування	Загальний обсяг фінансування програми
Стале виробництво та споживання (Ціль сталого розвитку № 12)		
1	SWITCH–Азія (Регіональна індикативна програма для Азії)	210 000 000 євро
2	SWITCHMED (Тематична програма з довкілля та природних ресурсів – ENRTP)	23 000 000 євро
3	SWITCH зелена Африка	39 000 000 євро
4	Підтримка програми ООН зі сталого виробництва та споживання	15 000 000 євро
Інклюзивне та стале зростання (Ціль сталого розвитку № 8)		
5	Партнерство для дій у сфері зеленої економіки (Partnership for Action on Green Economy)	8 500 000 євро
6	Коаліція «Зелена економіка» (Green Economy Coalition – GEC)	3 000 000 євро
7	SWITCH to Green Facility	2 000 000 євро
8	Greening Economies in the European Union's Eastern Neighbourhood	10 000 000 євро
9	Support to UN Environment – led initiatives on green economy	2 350 000 євро

Джерело: складено автором на основі [7]

à la transition énergétique pour la croissance verte, 2015 (далі – LTECV) і Закону щодо відновлення біорізноманіття, природи і ландшафту (Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, 2016). Також екологічна політика у Франції підтримується низкою національних стратегій і програм, таких як [1]: низьковуглецева національна стратегія (2015) (Low-carbon National Strategy); Національна стратегія щодо екологічного переходу до сталого розвитку 2015–2020 (Environmental Transition for Sustainable Development National Strategy 2015–2020); Національна стратегія щодо збереження біорізноманіття 2011–2020 (Biodiversity National Strategy 2011–2020); Національний план з охорони навколишнього середовища 2015–2019 (Health-Environment National Plan 2015–2019) та інші. У Франції бюджетні фінансові ресурси, що спрямовуються на цілі енергетичної та екологічної трансформації, формуються з двох основних джерел: за рахунок системи екологічних податків і за допомогою випуску «зелених» облігацій.

Цікавим, на нашу думку, є також досвід державного стимулювання розвитку «зеленої» економіки в Італії. У 2002 році в Італії була затверджена Національна стратегія зі сталого розвитку. У 2015 році був прийнятий Закон 221/2015 «Заходи екологічного характеру щодо сприяння зеленій економіці та обмеження надмірного використання природних ресурсів» (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) [4], що розвиває ідеї стратегії.

У закон були включені такі основні положення [6]:

- встановлені вимоги щодо оновлення Національної стратегії зі сталого розвитку (стаття 3);
- впроваджене добровільне маркування “Made Green in Italy” для італійських фірм, які відповідають певним вимогам, що формулюються до виробників відповідно до методології розрахунку «екологічного сліду» продуктів (PEF) (стаття 21);
- засновано Комітет з природного капіталу при Міністерстві з питань навколишнього середовища, який зобов’язаний надавати звітність про ефективність політики і дій органів з охорони навколишнього середовища, а також про стан навколишнього середовища і природного капіталу для досягнення соціальних, економічних і екологічних цілей у відповідності до щорічних і бюджетних програм (стаття 67);
- інші заходи державної підтримки «зелених» проєктів у галузі енергетики, «зелених» закупівель, поводження з відходами тощо.

Одним з інструментів з переорієнтації інвестицій з традиційних секторів економіки в «зелені» виступають екологічні податки. В Італії виділяються три основні категорії таких податків [1]:

- енергетичні податки (податки на мінеральні мастила і їх похідні, неконденсовані гази, метановий газ, рідкий пропан, споживання електроенергії та вугілля);
- транспортні податки (автомобільний податок з домогосподарств і компаній, державний податок на реєстрацію автотранспортних засобів, податок на страхування автоцивільної відповідальності);
- податок на забруднення навколишнього середовища (регіональний спеціальний податок на сміттєзвалища, податок на діоксид сірки (SO₂) і оксид сірки (SO), регіональний податок на охорону навколишнього середовища, регіональний податок на вироблений літаком шум та ін.).

До податкового регулювання розвитку «зеленої» економіки також можна віднести податкову знижку і зменшення податкових ставок. Податкова знижка надається у разі проведення заходів з підвищення енергоефективності будівель. Знижена податкова ставка на ПДВ 10% (замість 20%) застосовується на витрати, пов’язані з інвестиціями у відновлювальні джерела енергії (сонячні і вітряні установки, розподільні мережі до них). Муніципалітети мають можливість встановлювати знижені ставки податку на нерухомість для будинків, обладнаних установками відновлюваної енергетики.

Окрім компанії Італії здійснюють запозичення за допомогою випуску корпоративних «зелених» облігацій (наприклад, SunPower (195,2 млн євро в 2010 р.), Hera (500 млн євро в 2014 р.)). Залучені кошти спрямовуються на фінансування проєктів у сфері відновлюваних джерел енергії та енергоефективності. Держава підтримує розвиток ринку «зелених» облігацій за такими напрямками [3]:

- надання Міністерством економіки і фінансів через Італійське експортне кредитне агентство (далі – SACE) державних гарантій для підвищення кредитного рейтингу позичальника і зниження процентної ставки (наприклад, для “SunPower”);
- створення в 2012 році технологічної платформи “Minibond market” для підтримки проєктів малого та середнього бізнесу (у формі надання державних гарантій).

Ще одним державним інститутом, що сприяє розвитку «зеленого» фінансування, виступає Фонд Кіото (Fondo Kyoto), створений урядом Італії в рамках закону про державний бюджеті 2007 року (Legge Finanziaria 2007) для виконання

Київського протоколу. Фонд надає пільгові кредити (ставка 0,25%) на підвищення енергоефективності громадських установ: у школах, дитячих садах, університетах та інших державних установах на 20 років [5].

Що стосується таких країн, як США та Китай, то потрібно зазначити таке.

США продовжують мати посередні результати за рейтингом GGEI, посідаючи 31 місце із 130 країн. Однак ініціативи американських компаній щодо зелених ланцюгів поставок та зменшення вуглецевих слідів прискорюються. Порівняно низькі результати США має через повільний темп декарбонізації економіки, низьку якість повітря та погане управління лісовими ресурсами. Водночас у США діють «зелені» програми для місцевого бізнесу, зокрема такі, як Програма Green Plus, яка проводить навчання та сертифікацію малого і середнього бізнесу, а також пропонує інструменти бенчмаркетингу та стратегії «озеленення» бізнесу й закупівель; Програма Green Seal пропонує сертифікацію для місцевих підприємств, що прагнуть «озеленити» свої товари та послуги; Residential Energy Services Network (RESNET) Certified Auditors проводять Home Energy Rating (HERs) та пропонують стратегії для досягнення стандартів енергопродуктивності Energy Star Performance Standards.

У Китаї «зелене» зростання було задекларовано у Дванадцятomu п'ятирічному плані (2011–2015 роки), який передбачав скорочення викидів забруднюючих речовин; покращення якості джерел питної води; контроль забруднення, викликаного небезпечними хімічними речовинами й небезпечними відходами; проведення заходів щодо міської екологічної інфраструктури; запобігання екологічному погіршенню; підвищення ядерної безпеки; посилення інституційного регулювання навколишнього середовища. План також вимагав, щоб місцеві органи влади інтегрували цілі охорони навколишнього середовища у місцеві плани економічного й соціального розвитку та представляли доповіді щодо їх здійснення [7].

Таким чином, міжнародний досвід свідчить, що країни світу, які взяли курс на розвиток «зеленої» економіки, використовують різні механізми та інструменти державного стимулювання в своїй національній політиці та стратегіях розвитку. Кожна країна формує для себе перелік пріоритет-

них секторів економіки, у яких можливе впровадження «зелених» ініціатив, таких як: відновлювальна енергетика, сільське господарство, туризм, транспорт, будівництво та інші. Крім того, з метою забезпечення «озеленення» визначених секторів економіки доцільним є запровадження системи «зелених» податків та «зелених» пільг, зростання частки «зелених» державних закупівель, спрощення адміністративних процедур для підприємств «зеленого» сектору економіки та сприяння поширенню «зелених» інновацій.

На жаль, у рейтингу GGEI Україна показує слабкі результати – 121-е місце з показником 0,3813, відразу після Монголії. Це свідчить, що Україна потребує зважених кардинальних змін парадигми розвитку вітчизняної економіки, та, на жаль, досі проводить не досить ефективну стимулюючу політику з розвитку «зеленої економіки».

Висновки. Дослідження теоретичних засад державного стимулювання розвитку економічних систем на засадах концепції «зеленої» економіки дає змогу зробити такі висновки. Концепція переходу до «зеленої економіки» знайшла нині позитивний відгук в урядах багатьох країн світу і вважається однією з пріоритетних концепцій у рамках міжнародної парадигми сталого розвитку. Україна має використати світовий досвід успішної реалізації концепцій «зеленої економіки», яка являє собою нову модель економічного розвитку, що сприяє збереженню природного середовища за рахунок підвищення ефективності використання ресурсів, структурної перебудови економіки, розвитку «зелених» секторів і скорочення «коричневих» (традиційних галузей), екологізації виробництва та споживання.

Політика ЄС спрямована на розбудову «зеленої», «низьковуглецевої», економіки за рахунок зменшення викидів парникових газів та негативного впливу на довкілля. Це реалізується за допомогою як прямих, так і непрямих методів державного регулювання. Зокрема, поширеним є використання фіскальних стимулів: встановлення пільгового оподаткування або введення «зелених» податків на види діяльності, які завдають шкоди довкіллю. Тому державна політика України щодо стимулювання розвитку зеленої економіки має надавати платформу для формування нових механізмів впровадження концепції «зеленого» зростання, орієнтуючись на кращий світовий досвід.

Список літератури:

1. Раков И.Д. На пути к зеленой экономике: опыт Италии и Франции. *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. 2018. № 11-2. С. 389–397. URL: <https://applied-research.ru/article/view?id=12511>.

2. У напрямі зеленого зростання: досвід Республіки Корея. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b04a94ed-ef0e-4c30-a470-780e5296efe0&title=UNapriamiZelenogoZrostannia-osvidRespublikiKoreia>.

3. Cochu A. et al. Study on the potential of green bond finance for resource-efficient investments. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. URL: <http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/potential-green-bond.pdf>.

4. Financing the Future: Report of the Italian National Dialogue on Sustainable Finance. MATTM & United Nations Environment Programme. 2016. URL: http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/02/Financing_the_Future_EN.pdf.

5. Fondo Kyoto – Efficientamento energetico degli edifici scolastici. CDP. 2016. URL: https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/fondo_kyoto_efficientamento_energetico_degli_edifici_scolastici?contentId=PRD9946.

6. LEGGE 28 dicembre 2015, n. 221. Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (16G00006) (GU n.13 del 18-1-2016). Normattiva. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-12-28;221>.

7. The inclusive green economy in EU development cooperation. Tools and Methods Series Reference Document No 25. Brussels, Luxembourg, September 2018. URL: <https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/The%20Inclusive%20Green%20Economy%20in%20EU%20Development%20Cooperation.pdf>.

Dyma V.V. INTERNATIONAL EXPERIENCE OF APPLICATION OF STIMULATING MECHANISMS OF GREEN ECONOMY DEVELOPMENT

Greening the economy has lately been promoted as a new strategy for enhancing human well-being and reducing environmental risk, being defined as low-carbon, resource-efficient and socially inclusive. National and international platforms, partnerships, programs, funds and other initiatives have been developed to provide support for countries and stakeholders to implement the green economy in practice. In the European Union a range of elements of the green economy concept are integrated in strategic documents such as Europe 2020 and the resource efficiency roadmap. Many countries on other continents also see a green economy as a highly strategic target. In Asia, for example, South Korea and China have implemented a five-year plan to support a green economy.

The transition to a green economy will varies considerably among countries, as it depends on the specifics of each country's natural and human capital and its relative level of development. Some countries have attained high levels of human development, but often at the expense of their natural resources, the quality of their environment, high ecological footprint and high GHG emissions. The challenge for these countries is reducing their per capita ecological footprint without impairing their quality of life, which is the most common narrative in the Europe and Central Asia region. Other countries still maintain relatively low ecological footprints per capita but need to deliver improved levels of services and material well-being to their citizens. Their challenge is doing this without drastically increasing their ecological footprint.

Green Economy is an approach to develop more sustainable economies and societies. Transforming the economy requires innovation in terms of technology, organizational support, market and broader societal conditions, and an overarching governance framework, but most of all, a consistent and cross-sectoral political will. Delivering the quality of growth to which citizens aspire requires concerted action across countries and within ministries invested in green growth – finance, economy, industry, trade and agriculture, among others.

Key words: public management, green economy, sustainable development, environment, ecologization.

Кириченко Г.В.

Приватне акціонерне товариство «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЯК ІННОВАЦІЇ В СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто комунікацію як один із особливо важливих системних компонентів іміджу органів державної влади. Проаналізовано функції державної комунікації, які мають значення для формування позитивного іміджу органів державної влади.

Визначено, що основним інформаційним каналом у системі державного управління та потужним інструментом для побудови політичного порядку є засоби масової інформації.

У статті визначено поняття легітимності потенціалу засобів масової інформації, що полягає насамперед у характері та місії: це здатність охопити значну частину суспільства; обов'язок надавати громадянам об'єктивну, надійну та неупереджену інформацію про процеси, що відбуваються в суспільстві, а також необхідність впливати на громадську думку населення.

Визначено, що можливості PR можуть бути використані для підвищення відкритості державного управління та оптимізації підходу до підвищення прозорості суспільних зв'язків органів влади з громадськістю. Зasadничі основи роботи органів державної влади можна реалізувати за допомогою встановлення різних форм діалогу, які можуть бути реалізовані у процесі розвитку соціального партнерства у державному управлінні, серед них: тристороння взаємодія між бізнесом, громадськістю та державою; варіант двосторонньої взаємодії між владою та громадськістю; безпосередня взаємодія органів місцевого самоврядування з населенням.

У статті також проаналізовано використання Інтернету у державному управлінні як один із важливих інформаційно-комунікаційних механізмів забезпечення інноваційності, відкритості та прозорості діяльності уряду.

Визначено, що в умовах створення та розвитку системи державного управління в Україні особливо важливим є підвищення ефективності комунікаційної діяльності державних службовців, тому комунікаційна діяльність кожного органу державного управління має бути спрямована на ефективне спілкування з іншими державними органами та громадськістю з поступовим переходом від окремих комунікаційних дій до комунікативної взаємодії всіх органів державного управління та громадськості з метою забезпечення соціального та економічного розвитку країни.

На основі певних принципів розвитку інформаційного суспільства у статті систематизовано принципи формування позитивного іміджу державної служби.

Ключові слова: державне управління, позитивний імідж, комунікація, механізми державного управління, інформаційно-комунікаційні механізми, засоби масової інформації, Інтернет, публічні відносини.

Постановка проблеми. Інформаційно-комунікаційні технології нині посідають важливе місце у всіх сферах життєдіяльності країни та сприяють взаємодії різних суб'єктів управління. Саме тому практично неможливо вирішити головні проблеми влади без розв'язання питань, пов'язаних з ефективним, масовим використанням інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій та розвитком інформаційно-комунікаційної інфраструктури. Прозорість – це ключовий фактор для України, яка нині запроваджує демократичну модель взаємодії між суспільством та владою. Органи дер-

жавної влади мають звітувати перед громадськістю про прийняття різних державно-управлінських рішень, забезпечуючи при цьому координацію двосторонньої комунікації з громадськістю. Цю функцію виконують відділи зв'язку або інші інформаційні служби в органах державної влади [1], які забезпечують зв'язок з громадськістю.

Однак факти сьогодні свідчать про те, що поки що зростання ефективності технічного оснащення та забезпечення роботи органів державної влади, створення окремих підрозділів, на які покладені комунікативні завдання, формування

належного рівня обізнаності громадськості та відповідного ступеня довіри населення до органів державної влади не демонструє позитивної динаміки. Як результат, якість публічних комунікацій не покращується.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняними дослідниками, такими як: О. Бухтатий [2], Н. Галайда [3], Н. Ільчанинова [4], О. Кваша [5], С. Тимофєєв [6] та іншими, вивчаються різні аспекти комунікаційної діяльності державних установ та комунікаційної політики органів влади. Ці та інші науковці широко висвітлювали теоретичні та методологічні аспекти комунікаційної діяльності у державному управлінні; основні принципи інформатизації суспільства; основи розвитку українських засобів масової інформації; проблеми прозорості та ясності влади в інформуванні громадськості.

Водночас багато аспектів комунікаційної діяльності органів державної влади залишаються не досить дослідженими у зв'язку з викликами сьогодення, насамперед щодо формування позитивного іміджу органів державної влади, особливо

в контексті трансформації галузі інформації, на принципах плановірності, комплексності, реальності та в контексті реформування державної сфери, що, на нашу думку, потребує подальшого вивчення і поглиблення. Отже, серед системних компонентів іміджу органів державної влади особливо важливим є комунікація, оскільки спілкування є потужним засобом встановлення інституційних відносин у суспільстві [7].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – провести аналіз сутності та особливостей інформаційно-комунікаційних механізмів як інновацій у системі формування позитивного іміджу органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Регулюючим та координуючим механізмом у відносинах між державою та суспільством, що забезпечує стабільність та ефективність функціонування соціального «організму», загалом є державна комунікація. У цьому контексті варто проаналізувати функції державної комунікації, які мають значення для формування позитивного іміджу органів державної влади (див. рис. 1).

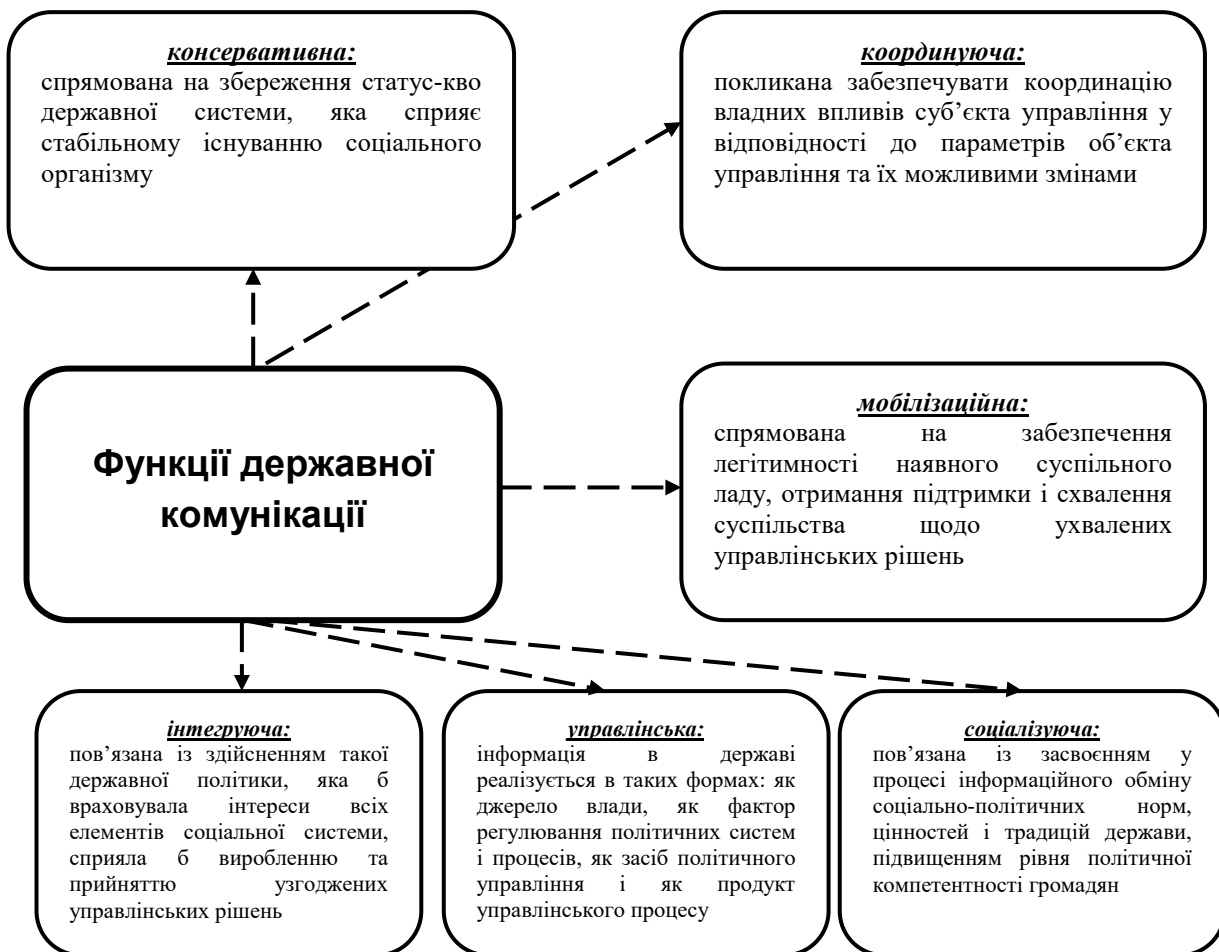


Рис. 1. Функції державної комунікації для формування позитивного іміджу органів державної влади

У державному управлінні зовнішня комунікація має на меті впливати на громадськість для отримання порад від неї або координації певних позицій з нею, наприклад для: інформування суспільства, покращення якості надання державних послуг та обговорення проєктів рішень органів влади, які не можуть бути прийняті без участі громадськості. Внутрішня організаційна комунікація має на меті сприяння прийняттю державно-управлінських рішень та має базуватися на застосуванні інноваційних підходів до стратегічного планування державної комунікації [8].

Засоби масової комунікації виступають вагомим «посередником» під час обговорення та проведення аналізу важливих державно-управлінських рішень. Рівень довіри населення та позитивний імідж органів державного управління взаємопов'язані та залежать від масштабів діяльності державних установ у відповідних засобах масової комунікації.

Донедавна органи державної влади, які діють на національному рівні щодо імplementації європейських стандартів демократичного управління, зобов'язалися забезпечити громадянам вільний доступ до джерел інформації, встановити та впровадити принципи свободи слова [9]. Тому ефективна взаємодія органів державних адміністрацій із засобами масової комунікації і відповідно створення сприятливих умов для такої взаємодії мають бути головним вектором реалізації української державної інформаційної політики.

Охарактеризувавши вище функції державної комунікації для формування позитивного іміджу органів державної влади, можна зазначити, що основним інформаційним каналом у системі державного управління та потужним інструментом для побудови політичного порядку є засоби масової інформації. За ступенем важливості інформаційна політика «дорівнює» політичній та економічній силам. Враховуючи побудову та трансформацію інформаційного суспільства, важливо підкреслити, що цей процес є природним. Залежність засобів масової інформації від політичного режиму є частиною їх об'єктивних зв'язків.

Однак вектор роботи органів державної влади та відповідних засобів масової комунікації має спрямовуватися в одному напрямі. Протистояння державній адміністрації підтримується, але має бути конструктивна позиція, спрямована на встановлення та підтримку діалогу представників засобів масової інформації з державними.

Це пов'язано з необхідністю створення відносин соціального партнерства та розвитку демо-

кратичних інформаційних технологій замість маніпулятивних та тоталітарних. Загальним у моделях взаємодії засобів масової комунікації та державного управління є значний вплив комунікації на обізнаність населення, а отже, його ставлення до влади формується під впливом засобів масової інформації.

Актуальним питанням комунікативної політики для влади є діалог з громадськістю. Теоретично це пов'язано з нестачею адекватних матеріальних та людських ресурсів і, що найголовніше, з нерозумінням більшістю органів влади важливості комунікації не лише для прийняття рішень, а й для легітимності державної влади на місцях загалом. Як показує практика, досить неефективною є діяльність різних громадських організацій та політичних партій, які утворилися при органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування. Ось чому місцеві засоби масової комунікації мають велике значення та значний легітимізуючий потенціал для встановлення взаємодії між недержавними установами, владою та населенням.

Є. Цокур зазначає: «легітимаційний потенціал – це причини, які можуть бути використані для доведення законності політики перед громадськістю та формування консенсусу» [10]. Легітимність потенціалу засобів масової інформації полягає насамперед в їх характері та місці: по-перше, це здатність охопити значну частину суспільства; по-друге, обов'язок надавати громадянам об'єктивну, надійну та неупереджену інформацію про процеси, що відбуваються в суспільстві, а також необхідність впливати на громадську думку населення. Добре відомо, що за відсутності власного досвіду спілкування з державними службовцями громадяни формують свої погляди на їх роботу на основі матеріалів, які розміщуються у засобах масової комунікації. Ось через що засоби масової комунікації використовуються як для досягнення консенсусу, так і для роз'єднання, поділу суспільства щодо певних дій влади.

Організація різних форм взаємодії засобів масової комунікації має свою специфіку на центральному та місцевому рівнях. Зокрема, є сайт, який висвітлює щотижневі події у роботі місцевих чиновників та вищих посадових осіб місцевого самоврядування, публікує важливі події минулого тижня та пояснює події поточного тижня. Ця форма роботи забезпечує офіційний огляд подій, що відбуваються в місті, районі чи області, незалежно від наявності фінансування з місцевого бюджету.

Типовим способом роботи місцевої влади з аудіовізуальними засобами масової комунікації є

зустрічі у прямому ефірі. Такий спосіб характеризується здатністю ставити питання не тільки гостю, але й аудиторії слухачів чи глядачів, що демонструє відкритість органів влади. Такі передачі в прямому ефірі дають можливість одержати певні поради чи рекомендації, а подекуди і зауваження щодо роботи представників влади, що, своєю чергою, дає можливість зменшити навантаження на працівників комунікаційних підрозділів, які працюють з громадянами. Такі зустрічі відбуваються для звітування органів державної влади про результати їхньої діяльності або для вирішення важливих питань, що залежать від соціально-політичної ситуації у кожному населеному пункті [9].

Варто зауважити, що вивчення та аналіз громадської думки щодо роботи органів державного управління забезпечують відповідні адміністративні структури та відповідні їхні суб'єкти, діяльність яких регламентована Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» № 539/97 від 16.07.2019 [11]. Цей Закон гарантує, що аналіз результатів взаємодії суспільства з органами державного управління на всіх рівнях має здійснюватися відповідними органами по роботі з громадянами, що фінансуються державою.

Public Relations (публічні відносини) (далі – PR) є мистецтвом, наукою аналізу реальних зв'язків суб'єктів управління щодо налагодження комунікаційної та психологічної взаємодії різних організаційних структур державного управління з метою формування позитивного іміджу влади та створення сприятливого інформаційного середовища для різних суб'єктів взаємодії [12]. Власне через це аналіз особливостей зв'язків з громадськістю в управлінні громадськими процесами дає обґрунтування щодо їх розгляду як довгострокового, планового та свідомого впливу на створення певного внутрішнього та зовнішнього соціального, політичного та психологічного середовища для формування позитивного іміджу суб'єктів державного управління [9].

Поняття PR-діяльності як «започаткування зв'язків» і «бажання ратифікувати контакт» є набагато вужчим і відкидає її головну функцію, що відображена в терміні «взаєморозуміння». Порівнюючи поняття «взаємодія» та «PR», варто зазначити, що «PR» є більш широким поняттям, яке означає засоби взаємодії. Якщо PR – це засоби, то «взаємодія» – це методи співпраці в інформаційній сфері [13].

Включення PR-діяльності у державне управління визначається як допомога державі у подоланні об'єктивних відмінностей між плюралізмом політичної сфери та цілісністю державної влади. Тому відповідно до загальних тенденцій соціального розвитку державні службовці мають покращувати свою роботу та створювати умови для формування громадянського суспільства. У результаті цього змінюється не тільки об'єкт взаємодії, але і предмет взаємодії. Це найкраще підходить для управління складними комунікаційними процесами, які встановлюються за відповідних умов взаємодії між державою та суспільством [14].

Можливості PR можуть бути використані для підвищення відкритості державного управління та оптимізації підходу до підвищення прозорості суспільних зв'язків органів влади із громадськістю. Низький рівень відкритості державного управління та процесів взаємодії із суспільством спричиняють відчуження органів влади від народу, що може бути відповідною передумовою соціального повстання.

Ключовою особливістю демократичного розвитку є встановлення ефективної системи відносин між органами державної влади та суспільством на всіх рівнях влади, орієнтуючись на ефективний діалог із суспільством, в основі якого – принципи відкритості та прозорості. Сучасне інформаційне суспільство вимагає від органів державної влади дотримання засадничих основ щодо прозорості, відкритості, активного зворотного зв'язку у їх діяльності [15].

Ці засадничі основи роботи органів державної влади можна реалізувати за допомогою встановлення різних форм діалогу, які можуть бути втілені у процесі розвитку соціального партнерства у державному управлінні, серед них: тристороння взаємодія між бізнесом, громадськістю та державою; варіант двосторонньої взаємодії між владою та громадськістю; безпосередня взаємодія органів місцевого самоврядування з населенням.

Вченими визначено основні функціональні завдання комунікаційних зв'язків з громадськістю в системі державного управління, серед яких:

- участь у процесі демократизації державного управління (особливо на рівні автономного управління);

- допомога у розвитку основ громадянського суспільства;

- безпосередня участь громадян у державному управлінні [18].

Ще одним важливим інформаційно-комунікаційним механізмом забезпечення інноваційності,

відкритості та прозорості діяльності уряду є використання Інтернету у державному управлінні. Комунікативна політика органів державної влади зараз реалізується, зокрема, через їхні вебсайти. Відсутність об'єктивної та своєчасної інформації з усіх питань, єдиної стратегії виконання комунікаційних завдань, необхідних текстів, фотографій та відеоматеріалів не дають змогу досягти цілей комунікаційної політики органів державної влади та забезпечити ефективність їх реалізації.

Саме тому механізм забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади через використання Інтернету визначається Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади» № 1302 від 29.08.2002 [16], в якій зазначається, що органам влади обов'язково потрібно: надавати офіційну інформацію про діяльність відповідних державних установ, виконання державних програм, підготовку планів, нормативно-правових актів та іншу інформацію; своєчасно інформувати засоби масової інформації про свою роботу.

Основи здійснення моніторингу інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів виконавчої влади визначаються Постановою Кабінету Міністрів України від № 1302 29.08.2002 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [16] та «Порядком проведення Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів виконавчої влади», затвердженим наказом Державного комітету телебачення і радіомовлення України № 118 від 08.06.2015 [17].

Головною метою цього моніторингу є оцінка рівня інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів виконавчої влади, відповідно до вимог законодавчих процедур, що регулюють розміщення певних видів інформації на вебсайтах. Об'єктами моніторингу є: офіційні вебсайти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних та Київської міської державних адміністрацій. Пошук, класифікація та аналіз інформації на вебсайтах проводиться за переліком параметрів, кожен з яких відображає окремий вид інформації, який є обов'язковим згідно із законодавством [18].

Моніторинг інформаційної прозорості офіційних вебсайтів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади Держкомтелерадіо проводить двічі на рік. Результати моніторингу публікуються на офіційному вебсайті Держкомтелерадіо в розділі «моніторинг» [19]. Проаналізуємо,

для прикладу, сайт Державної фіскальної служби України. Для цього ми узагальнили дані моніторингу вебсайту Державної фіскальної служби України Держкомтелерадіо за 2017–2018 роки.

Основним критерієм моніторингу Державного агентства з питань телебачення і радіомовлення є наявність або відсутність певної інформації, що відповідає тій чи іншій категорії відповідно до переліку, визначеного у Постанові Кабінету Міністрів «Про Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» № 3 від 04.01.2002 р. [20].

На нашу думку, такий формальний підхід унеможливує державну владу об'єктивно оцінювати зміст інтернет-ресурсів. Основна мета моніторингу – не покращувати вміст вебсайтів, сприяючи тим самим максимальному задоволенню потреб користувачів, а формальне виконання урядових завдань. Значення показника наявності інформації на вебсайті Державної фіскальної служби України протягом 2017–2018 років становить 100%, а якості інформації в середньому – 0,96%, із другого півріччя 2017 року показник інформаційної прозорості залишається незмінним – 99,81%. Показник динаміки інформаційної прозорості за друге півріччя 2017 року і впродовж 2018 року залишається незмінним – 0,00% [19].

Із цього аналізу можна зробити висновок, що вебсайт Державної фіскальної служби України має високі показники. Однак, на нашу думку, це офіційні показники, які не дають змогу нам отримати цілісне уявлення про якість та доступність змістового наповнення вебсайту. Вищезазначені показники якості є досить суб'єктивними для комплексної оцінки. Більше того, незмінність показників оцінки впродовж тривалого періоду часу свідчить також про недосконалість методології цього моніторингу.

Узагальнюючи, зазначимо, що комунікативний підрозділ Державної фіскальної служби України у 2018 році використовував офіційний вебсайт як комунікативний канал неповною мірою. Тобто використовувався старий підхід до звітування про діяльність органу влади за допомогою оперативних та офіційних новин та прямого діалогового спілкування: консультації, роз'яснення юридичних процедур тощо.

В умовах створення та розвитку системи державного управління в Україні особливо важливим є підвищення ефективності комунікаційної діяльності державних службовців, що безпосередньо впливає на: якість надання державно-управлінських послуг; взаємодію структурних підрозді-

лів органів публічного управління; співпрацю владних органів різних рівнів та систем у процесі управління соціально-економічним розвитком територіальних систем, а також на взаємини органів публічного управління з громадськістю [21].

Необхідність підвищення якості комунікативної діяльності персоналу публічної служби та комунікативної компетентності службовців доцільно підкреслити думкою, що досить точно окреслена В. Малиновським: «громадяни отримують найбільше враження від того чи іншого органу влади під час особистого контакту з посадовими особами та державними службовцями цього органу; як відомо, зв'язки з громадськістю органів державної влади ґрунтуються на враженнях громадян про роботу на місцях та ефективну роботу різних посадових осіб» [22].

Підсумовуючи це, можна зробити висновок, що комунікаційна діяльність кожного органу державного управління має бути спрямована на ефективне спілкування з іншими державними органами та громадськістю з поступовим переходом від окремих комунікаційних дій до комунікативної взаємодії всіх органів державного управління та громадськості з метою забезпечення соціального та економічного розвитку країни. При цьому слід звернути увагу на комунікативну компетенцію працівників державної служби, оскільки саме представники зовнішніх комунікацій (керівники органів державної влади, керівники департаментів чи окремих органів влади) від імені державної організації безпосередньо впливають на результати своєї діяльності та імідж державного управління загалом.

Рівень комунікативної компетентності державних службовців, на жаль, натепер визначається як низький, що негативно впливає на формування іміджу органів державної влади. Причиною цього є те, що якість спілкування залежить від рівня розвитку комунікативної компетентності, що впливає на виконання різних завдань. Відповідно, чим нижчий рівень комунікативної компетентності, тим нижча якість виконання органами державної влади своїх обов'язків та нижчий рівень довіри до державної системи по всій країні. Все це призводить до проблем впливу комунікативної культури державних службовців на формування позитивного іміджу влади [23].

Пошук нової моделі суспільних послуг має базуватися на ефективному використанні інформаційних технологій та національних інформаційних ресурсів і має бути ключовим завданням державної стратегії розвитку [24]. На нашу думку, формування позитивного іміджу державної служби має ґрунтуватися на певних принципах розвитку інформаційного суспільства, систематизованих у табл. 1.

Крім того, на основі вищезазначених принципів необхідно проаналізувати можливі шляхи вдосконалення іміджу державної служби за такими напрямками, як: покращення морального середовища державної служби; мотивація працівників до роботи та зміна системи професійної соціалізації; вдосконалення нормативно-правової бази; оптимальне та планомірне вдосконалення системи контролю та нагляду за дотриманням законодавства про державну службу; створення комплексної системи регулювання якості державних

Таблиця 1

Принципи формування позитивного іміджу державної служби

Назва принципу	Характеристика принципу
<i>Принцип відкритості</i>	передбачає доступність усіх членів суспільства до інститутів влади, всі основні заходи інформаційної політики мають відкрито обговорюватися суспільством, держава має враховувати громадську думку
<i>Принцип державної підтримки</i>	заходи інформаційної політики, спрямовані на інформаційний розвиток соціальної сфери, мають фінансуватися переважно державою
<i>Принцип системності</i>	під час реалізації прийнятих рішень щодо зміни стану одного з об'єктів регулювання мають враховуватися його наслідки для стану інших і всіх у сукупності
<i>Принцип пріоритетності вітчизняного виробника</i>	за рівних умов пріоритет віддається конкурентному вітчизняному виробнику інформаційно-комунікаційних засобів, продуктів і послуг
<i>Принцип державної підтримки</i>	заходи інформаційної політики, спрямовані на інформаційний розвиток соціальної сфери, які фінансуються переважно державою
<i>Принцип рівності інтересів</i>	державна політика однаковою мірою враховує інтереси всіх учасників інформаційної діяльності незалежно від їх положення в суспільстві, форми власності та державної приналежності
<i>Принцип соціальної орієнтації</i>	основні заходи інформаційної політики мають спрямовуватися на забезпечення соціальних інтересів громадян України.

службовців; зміна ідеології державної служби для створення соціально орієнтованої системи державних послуг, відповідно до парадигми суспільного розвитку українського суспільства.

Слід зазначити, що внутрішні комунікаційні процеси в рамках державного управління безпосередньо впливають як на імідж представників державного управління, так і на імідж держави загалом. Це пов'язано з тим, що, як зазначає Г. Даулінг, «коли співробітники не відчувають поваги до своєї організації, це може отруїти робочу атмосферу та деморалізувати персонал, який надає послуги. У разі якщо вони поважають свою організацію, то багато хто з них готовий надати їй усіляке сприяння. Ставлення співробітників може безпосередньо впливати на те, як сторонні люди сприймають організацію» [25].

Загалом, на цьому етапі ми можемо виділити такі основні причини, які перешкоджають формуванню позитивного іміджу влади:

- несерйозне та нерідко безкультурне ставлення державних службовців до споживачів державних послуг;
- послуги низької якості;
- відсутність у діяльності органів державної влади прозорості;
- прийняття неефективних рішень тощо.

З аналізу перерахованих причин бачимо, що вони багато в чому пов'язані з відсутністю необхідного рівня комунікативної культури серед державних службовців, недостатньою підготовкою та перепідготовкою працівників державних установ.

Висновки. Відповідно до аналізу інформаційно-комунікаційних механізмів формування

позитивного іміджу органів державної влади ми можемо констатувати, що наявність кореляції між рівнем довіри до державної структури та рівнем обізнаності населення про його діяльність дає підставу стверджувати, що засоби масової інформації є досить ефективними у створенні загального позитивного іміджу влади. При цьому слід пам'ятати, що завдяки роботі засобів масової комунікації, відділів зв'язків із громадськістю державна установа може досягти значного прогресу у розробці цілісного іміджу.

Своєю чергою створення інноваційних інформаційно-комунікаційних механізмів у системі формування позитивного іміджу органів державної влади залежить від використання засобів та методів співпраці органів державної влади та суспільства, які мають вирішальне значення за наявності концептуальних підходів до комунікаційної та інформаційної державної політики. Рівень стійкості цих концептуальних підходів залежить від можливості зміни напряму взаємодії органів державної влади та засобів масової комунікації, можливостей використання різних підходів до демократичного розвитку процесів державотворення.

Отже, зв'язки з громадськістю – важлива і відповідальна сфера діяльності державних органів, яка включає використання різних технологій та здійснення інформаційної взаємодії. Без відкритих та чесних відносин між суспільством та державними органами робота останніх буде неефективною та не сприятиме підвищенню їх іміджу, поверненню довіри громадськості до влади.

Список літератури:

1. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Бухтятий О. Публічні комунікації демократичної держави : монографія. Дніпро : Журфонд. 2018. С. 297.
3. Галайда Н.П. Позитивний імідж як вектор підвищення рівня довіри до органів державної влади. *Могилянські читання-2018: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти* : XXI Всеукр. наук.-метод. конф.: тези доповідей. Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів. (Право, Миколаїв, 12–17 листопада 2018 р.).
4. Ільчанинова Н.І. Вплив громадського моніторингу на процес надання адміністративних послуг. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 3. С. 131–136.
5. Кваша О.С. Особливості формування іміджу фіскальних органів України в умовах реформування податкової системи. *Студентські наукові студії*. Молодіжний науковий журнал. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2019. Випуск 35 (79). С. 29–34.
6. Тимофеев С.П. Роль прозорості і відкритості органів влади у розбудові громадянського суспільства. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 3. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/download/108/89/>.
7. Топольницька Т.Б. Комунікативний аспект у формуванні іміджу органів публічної влади. Електронне наукове видання «Економіка та суспільство». 2019. Вип. 20. С. 593–594.

8. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 516 с.

9. Пахнін М. Правові форми взаємодії між органами публічного управління та засобами масової комунікації. *Підприємництво, господарство і право*. № 6. 2019. С. 178–180.

10. Цокур Є.Г. Особливості реалізації легітимізаційного процесу. URL: <https://studfiles.net/preview/8135258/>.

11. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.

12. Колосок С.В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. Київ. 2003. С. 14.

13. Лашкіна М.Г. Концептуальні засади взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації в умовах демократизації державного управління в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. Київ. 2008. С. 8.

14. Тарашвили Е. Связи с общественностью в государственных структурах. URL: http://www.pr-club.com/pr_lib/pr_raboty/earlier/techn_15.htm.

15. Взаємодія з громадськістю в умовах реалізації адміністративної реформи. Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ. 2012. С. 15–16.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF>.

17. Наказ від 08.06.2015 № 118 «Про затвердження Порядку проведення Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів виконавчої влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0759-15>.

18. Павленко Є.М. Використання офіційного вебсайту як комунікативного каналу органу публічної влади (на прикладі вебсайту Державної фіскальної служби України). *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 1 (20). С. 157–158.

19. Державний комітет телебачення і радіомовлення України: офіційний сайт. Моніторинг вебсайтів органів виконавчої влади. URL: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=112507.

20. Постанова КМУ від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.

21. Коротич О.Б. Комунікативна діяльність персоналу органів публічного управління. *Публічне управління XXI століття: синтез науки та практики* : зб. тез XIX Міжнар. наук. конгрес, (19 квітня 2019 р.). Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2019. С. 23–25.

22. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка. 2003. С. 29–30.

23. Малик Ю.І. Формування іміджу влади через розвиток комунікативної культури державних службовців. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 22. С. 69–70.

24. Западничук О.П. Формування іміджу державної служби в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Держ. упр. та місц. самоврядування* : зб. наук. пр. 2012. № 3(14). С. 239–240.

25. Даулінг Г. Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности. Москва : Имидж-контакт, 2003. С. 37.

Kyrychenko G.V. INFORMATION AND COMMUNICATION MECHANISMS AS INNOVATION IN THE SYSTEM OF FORMATION POSITIVE IMAGE OF GOVERNMENT AUTHORITIES

The article considers communication as one of the most important system components of the public authorities' image. The functions of state communication, which are important for the formation of a positive image of public authorities are analyzed.

It is determined that the main information channel in the public administration system and a powerful tool for building political order are the media.

The article defines the notion of legitimacy of media potential, which is first and foremost in character and mission: it is the ability to reach a large part of society; an obligation to provide citizens with objective, reliable and impartial information about the processes taking place in society and the need to influence the public opinion of the population.

It has been determined that the opportunities of PR can be used to increase the openness of government and to optimize the approach to increasing the transparency of public relations with public authorities. The basic

foundations of the work of public authorities can be realized through the establishment of various forms of dialogue that can be implemented in the process of development of social partnership in public administration, among them: trilateral interaction between business, public and the state; a variant of bilateral interaction between the authorities and the public; direct interaction of local self-government bodies with the population.

The article also analyzes the use of the Internet in public administration as one of the important information and communication mechanisms for ensuring the innovativeness, openness and transparency of government activities.

It is determined that in the conditions of creation and development of the system of public administration in Ukraine, it is especially important to increase the effectiveness of communication activities of civil servants, so the communication activity of each public administration should be directed to effective communication with other state bodies and the public with a gradual transition from separate communication actions to communicative interaction between all public authorities and the public in order to ensure social and economic development.

On the basis of certain principles of information society development, the article systematizes the principles of forming a positive image of the civil service.

Key words: *public administration, positive image, communication, mechanisms of public administration, information and communication mechanisms, mass media, Internet, public relations.*

Лівошко Т.В.

Національний університет «Запорізька політехніка»

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ПІДПРИЄМСТВОМ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті досліджено систему антикризового управління діяльністю підприємства, визначені ризики, що впливають на його фінансовий стан, сутність і складові елементи внутрішнього та зовнішнього середовища. Розглянуто принципи державної політики запобігання погіршення ситуації в підприємницькій діяльності, завдання та критерії оцінки ефективності управління підприємством у кризових умовах, інструменти підтримки платоспроможності та ліквідності. Досліджено вплив на фінансовий стан способу функціонування на ринку та виду підприємницької діяльності. У статті також вивчено питання необхідності прийняття власних параметрів оцінки для актуальності діагностики кризового стану та моніторингу за діяльністю. Запропоновані шляхи подолання кризових явищ через реалізацію антикризового управління та проведення механізму управління ризиками, яка прийнята в системі державного регулювання банкрутства. Встановлено основні зовнішні чинники, що впливають на рівень збиткової діяльності українських підприємств. Збитковість підприємства досліджується в процесі проведення господарської діяльності з різних рівнів управління. Тому в статті доповнені дії в процес антикризового управління через механізм аналізу факторів, які визнані чинниками кризових явищ та процедурно визначено етапи їх проведення на підприємстві. Пропонуються різні шляхи подолання кризових явищ, які є основними завданнями для організації успішного ризик-менеджменту. Своєчасне впровадження цих процедур є одним з основних інструментів покращення фінансового стану та сприяє виходу підприємства із кризи, підвищенню конкурентних позицій на ринку. У статті представлена узагальнена послідовність реалізації стратегічних цілей антикризового управління ризиками у сфері підприємницької діяльності підприємства для досягнення ефективних показників розвитку.

Ключові слова: антикризове управління, система управління, ризик, аналіз, фінансовий стан, банкрутство.

Вступ. У сучасних умовах розвитку економіки України, внаслідок економічної та політичної нестабільності, вітчизняні підприємства досить часто потрапляють у кризові ситуації. Власники бізнесу проводять оцінку ризиків ведення підприємницької діяльності в умовах агресивного ринкового середовища. Агресивність середовища залежить від подій та їх відношення до суб'єкта підприємницької діяльності. Будь-яка підприємницька діяльність ведеться в умовах невизначеності ситуацій на момент планування та здійснення господарської операції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти та особливості антикризового управління та зменшення ризиків нині є об'єктами пильного дослідження вчених у роботах, присвячених фінансовому оздоровленню підприємств. Це зумовлено необхідністю вивчення ефективності від впровадження ризик-менеджменту та його здійснення стосовно підприємств, що перебувають у кризовому стані. Зокрема, дослідженню проблем антикризового управління

присвячені роботи таких українських науковців, як Т.А. Васильєв [1], О.Д. Данілов [3], Л.О. Лігоненко [5], О.О. Терещенко [7], М.І. Тітов [8], А.Г. Семенов [6], Ю.С. Шембель [9], а також зарубіжних економістів М. Гелінга, А. Штангрет та інших [2; 4; 10].

Проте дотепер у нормативно-правовій та науковій літературі не розкрито критерії оцінки ефективності проведення антикризових процедур та є розбіжності законодавчої бази щодо доцільності здійснення санації підприємства.

Постановка завдання. Метою цієї статті є напрями підвищення ефективності антикризового управління та обґрунтування особливостей діагностики кризового стану підприємства, особливостей формування процедури антикризового управління.

Виклад основного матеріалу. Кожному виду діяльності притаманні власні ризики. Економістами та фінансовими аналітиками визначено, що ризик – це можливість відхилення значення будь-якого параметра виробничої,

фінансової системи від заданого цільового значення на величину, що перевищує припустиме відхилення цього параметра. Підприємство існує не відокремлено, а в межах визначених параметрів організованої системи управління. Параметрами можуть бути кількісні та якісні характеристики, які залежить від показників галузі, в якій функціонує суб'єкт господарювання. Однак фінансовий стан підприємства також залежить від способу його функціонування на ринку та виду здійснюваного бізнесу. Загалом, ризик, з яким може зіткнутися підприємство, має два такі складники:

- а) системний (зовнішній);
- б) несистемний (внутрішній).

Зовнішніми ризиками щодо підприємства можна визначити:

- загальний стан економіки;
- політичну ситуацію в країні;
- нестабільний ринок продажів;
- неефективне управління вищих структур для вертикально інтегрованих підприємств.

Але внутрішні ризики здебільшого залежать від параметрів, створених підприємством, таких як системи управління діяльністю, системи постачання запасів та збуту, кадрової системи тощо. Оскільки ризиків неможливо уникнути, то кожне підприємство має розробляти власну систему управління ризиками, планувати заходи щодо

послаблення їх негативного впливу на діяльність. Головною метою управління ризиками є виявлення, оцінка впливу на всі ризики, які можуть виникнути на підприємстві у разі проведення господарської діяльності.

Універсальних методів оцінки ризиків немає. Вибір методу та процедур проведення залежить від галузевих особливостей суб'єкта господарювання. Схематично процес побудови управління ризиками приведемо на рис. 1.

У кінцевому підсумку метою такого управління ризиками є передбачення та недопущення втрати підприємством його ринкової вартості. У зв'язку з необхідністю створення єдиного механізму управління ризиками на підприємстві виник особливий напрям його діяльності – ризик-менеджмент. Він є системою управління ризиком та фінансовими відносинами, які виникають у процесі цього управління. Ризик-менеджмент покликаний вирішити такі основні три завдання:

1. Профілактика виникнення ризиків та наслідків від них.
2. Мінімізація збитку, спричиненого ризиками.
3. Максимізація додаткового прибутку, який отримує підприємство внаслідок ефективного управління ризиками.

Такі ж саме підходи можуть використовуватися в системі державного регулювання та контролю за фінансовим станом.

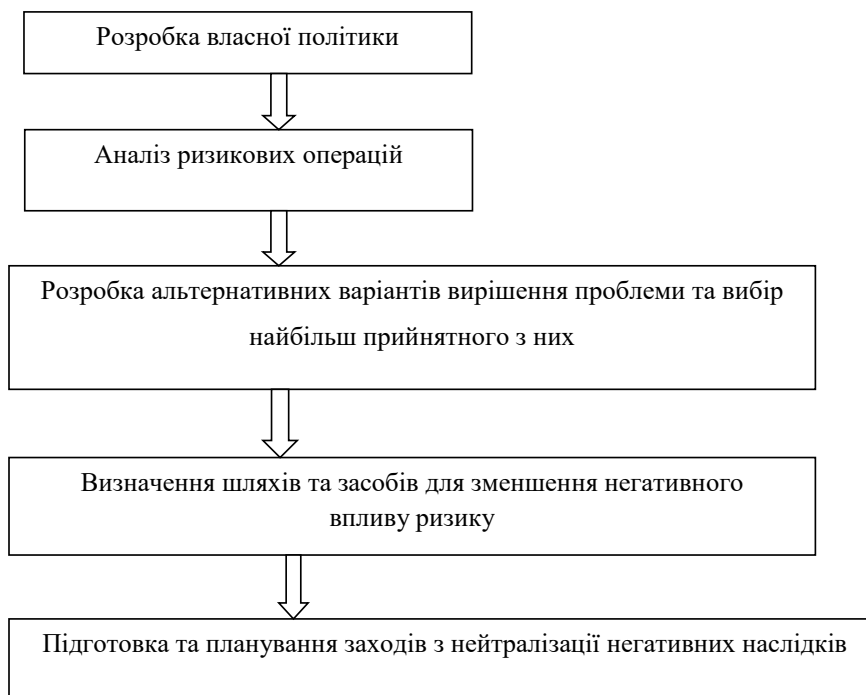


Рис. 1. Комплекс дій управління ризиками

Джерело: авторська розробка

Складниками державного інструментарію у системі антикризового управління та протидії банкрутству у підприємницькій діяльності мають бути: наявність ефективної державної підтримки збиткових підприємств; вплив на діяльність підприємств ще на стадії створення певної підприємницької структури; встановлення контролю на державному рівні за проведенням окремих господарських операцій; державний контроль за веденням бізнесу у рівних та справедливих умовах; проведення моніторингу за функціонуванням у банківсько-кредитній сфері та діяльністю фінансових посередників; створення організацій, що здійснюватимуть розробку методології антикризового управління, надаватимуть рекомендації та консалтингову допомогу кризовим підприємствам [1, с. 132].

Нині вже напрацьовані такі основні шляхи подолання кризових явищ на підприємствах. Так, можуть впроваджуватися такі заходи:

- створення принципово нових моделей управління;
- поліпшення механізму управління фінансовими потоками;
- інвестування та впровадження інновацій у виробництво;
- підвищення конкурентоспроможності шляхом створення та випуску нової продукції;
- розширення ринків збуту продукції;
- впровадження ефективної системи мотивації персоналу;
- трансформація організаційних форм управління на всіх рівнях прийняття рішень;
- створення відділів ризик-менеджменту та впровадження інформаційних систем накопичення даних для економічної діагностики показників діяльності.

Для успішного функціонування підприємства треба розробити та запровадити перелік показників, що впливають на ризикованість бізнесу та чинників, які їх створюють. Практика показує, що більшість короткострокових фінансових управлінських рішень мають інтуїтивний характер, тому виникає необхідність постійного оновлення та доповнення умов виникнення кризових явищ та чинників, які мають суттєвий вплив на результати фінансово-господарської діяльності та вказують на схильність підприємства до кризового стану. Цими розробками можуть займатися спеціально підготовлені фахівці у сфері ризик-менеджменту. Підприємствами можуть бути запроваджені схеми організації ризик-менеджменту діяльності, які передбачають організацію таких робіт, як:

1) проведення інформаційного аналізу, тобто моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища, виявлення ризиків і корегування відомих впливових чинників;

2) діагностика кризової ситуації – оцінка специфіки поставленого завдання, виявлення та врахування причин ризику, їх ранжирування та оцінка можливих втрат;

3) формування декількох варіантів управлінських рішень – для кожного варіанту рішення розглядається в межах можливого негативного прояву ризиків: економічного, соціального, екологічного, організаційного, правового тощо;

4) прийняття рішення – комплексне обґрунтування рішення і визначення параметрів допустимого ризику;

5) організація і реалізація – управлінська діяльність з реалізації ризик-рішення, у процесі якої виявляються нові аспекти прояву ризику, а це вимагає вжиття додаткових оперативних заходів.

Після проведення цього комплексу робіт менеджери можуть запропонувати керівництву підприємства такі шляхи усунення або зменшення впливу виявлених ризиків через механізм антикризового управління, тобто:

- уникнення ризику через ухилення від окремих дій, проєктів, заходів, пов'язаних з ризиком;
- утримання ризику, що передбачає залишення ризику «на інвестора», тобто на його відповідальність;
- передачу ризику, що означає передачу інвестором відповідальності за ризик комусь іншому, наприклад, страховій компанії;
- зниження ступеня ризику, тобто зменшення імовірності та обсягу втрат.

Підприємство саме обирає стратегію антикризового управління та бере відповідальність за наслідки прийнятих рішень. Нині Україна розвивається в напрямі євроінтеграції. Це дає можливість запроваджувати нові сучасні підходи до управління підприємством з використанням досвіду світових лідерів.

Підприємства запроваджують у діяльності власну систему управління ризиками в господарській діяльності через процес встановлення видів і джерел ризиків, оцінки їх величини, розробки та реалізації заходів, спрямованих на передбачення, запобігання або зменшення можливих підприємницьких втрат. Щоб ця система була ефективною, треба вирішити насамперед такі ключові завдання:

1. Дати детальну аналітичну оцінку ринку товару, головних конкурентів – це дасть змогу

уникнути зайвих витрат, вибрати найбільш сприятливий час для започаткування та розвитку бізнесу.

2. Обґрунтувати надійність ринків збуту, тобто визначити потенційну кількість покупців, виявити їхні товарні уподобання, споживацькі можливості та наміри.

3. Досягти достатньої міцності матеріально-технічної бази підприємства, яка визначається величиною та станом виробничих фондів, наявністю сучасних технологій та обладнання.

4. Вибрати ефективну інноваційну підприємницьку стратегію.

5. Впровадити пошук нових форм задоволення потреб споживачів, товарів, робіт, послуг.

Натепер розроблені та успішно впроваджуються такі методи зниження ризиків підприємницької діяльності, як:

– диверсифікація ризику – це метод зниження ризику через розподіл його між декількома ризикованими товарами або розподіл капіталу між різними об'єктами вкладення; здійснюється таким чином, що підвищення ризику від купівлі або продажу одного означає зниження ризику від купівлі або продажу іншого товарів або вкладення грошей у різні, не пов'язані між собою проекти;

– об'єднання ризиків – це метод, спрямований на зниження ризику через перетворення випадкових збитків у відносно невеликі постійні витрати, які фактично є витратами на страхування;

– розподіл ризику відбувається під час розробки бюджетного плану підприємства, підготовки контрактів, що значно зменшує потенційний ризик;

– детальна розробка бізнес-плану підприємницької діяльності, у якому закладаються можливі зміни і проблеми реалізації проекту, форми контролю поточних операцій, аналітична оцінка стану справ;

– лімітування – встановлення ліміту, тобто обмежених сум витрат, продажу, кредиту тощо; лімітування застосовується підприємствами під час продажу товарів у кредит, розрахунку допустимих сум вкладення капіталу;

– пошук інформації; невизначеність ринкової ситуації, методи аналізу ризиків передбачають використання інформації щодо запланованих підприємством операцій; пошук «свіжої» інформації сприяє зниженню ризику, але для визначення її обсягу доцільно порівняти очікувані майбутні вигоди з очікуваними запропонованими витратами, пов'язаними з її одержанням.

Висновки з цього дослідження. Підприємництво за своєю суттю є досить ризиковою діяльністю і всі, хто наважується на його практичну реалізацію, мають бути готовими до виникнення різного роду ризиків, що може привести до швидкого банкрутства. Практика показала, що на ринку діє основне правило: найбільший прибуток приносять ринкові операції з високим ступенем ризику. Але ризик має бути обов'язково оцінений та прийнятий на рівні допустимих параметрів. Для підвищення ефективності антикризового управління треба запровадити систему запобігання ризикованим операціям. Тобто головна мета впровадження системи ризик-менеджменту полягає в досягненні максимального ступеня керованості ризиком. Мають бути запропоновані заходи щодо стабілізації фінансового стану та напрями виходу з нестабільного положення.

Тому підприємства мають особливу увагу приділяти постійному удосконаленню управління ризиком у різних ситуаціях ведення господарських операцій. Підходи до визначення параметрів ризиків потребують подальшого дослідження в різних сферах підприємницької діяльності.

Список літератури:

1. Васильєва Т.А. Держава, підприємства та банки в системі антикризового управління : монографія. Суми. 2013. 488 с.
2. Гринько Т.В. Стратегія як інструмент антикризового управління на підприємстві. *Економіст*. 2013. № 8. С. 51–53.
3. Данілов О.Д. Фінанси підприємств у запитаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2011. 256 с.
4. Кунденко А.В. Використання інноваційної стратегії в системі антикризового управління підприємством. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2012. № 3 (15). С. 130–137.
5. Лігоненко Л.О. Банкрутство та санація суб'єктів господарювання в Україні : монографія. Київ : КНТЕУ, 2011. 348 с.
6. Семенов А.Г. Ключові аспекти антикризового управління підприємством. Київ : Знання, 2007. 244 с.
7. Терещенко О.О. Антикризове фінансове управління на підприємстві : монографія. Київ : КНЕУ, 2004. 268 с.
8. Тітов М.І. Банкрутство: матеріально-правові та процесуальні аспекти. Харків : Консум, 2011. 192 с.

9. Шембель Ю.С. Прогнозування кризового стану підприємства й обґрунтування комплексу заходів антикризового управління. Дніпропетровськ : НМАУ, 2012. 188 с.
10. Штангрет А.М. Антикризове управління підприємством : навчальний посібник. Київ : Знання, 2007. 335 с.
11. Галузеві аналітичні огляди кон'юнктури відповідних сегментів ринку. URL: <https://business.ua> (дата звернення: 28.10.2019).

Livoshko T.V. IMPROVEMENT OF EFFICIENCY OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF ENTERPRISE IN MODERN CONDITIONS

The article investigates the system of crisis management of the enterprise, identifies risks that affect its financial status, nature and constituents of the internal and external environment. The principles of the state policy of preventing the deterioration of the business activity, the tasks and criteria for assessing the effectiveness of managing the company in crisis conditions, the tools to support solvency and liquidity are considered. The influence on the financial state of the way of functioning on the market and the type of business activity is investigated. The article also examines the need to adopt its own assessment parameters for the relevance of crisis diagnosis and activity monitoring. The ways of overcoming crisis phenomena through implementation of anti-crisis management and implementation of the mechanism of risk management adopted in the system of state regulation of bankruptcy are offered. The main external factors that influence the level of loss-making activity of Ukrainian enterprises have been identified. Profitability of the enterprise is investigated in the process of conducting business activities from different levels of management. Therefore, the article supplements the actions in the process of crisis management through the mechanism of analysis of factors that are recognized as factors of crisis phenomena and procedurally defined stages of their conduct at the enterprise. There are various ways of overcoming the crisis phenomena, which are the main tasks for the organization of successful risk management. Timely implementation of these procedures is one of the main tools for improving the financial condition and contributes to the exit of the enterprise from the crisis, increasing competitive position in the market. The article presents a generalized sequence of realization of strategic goals of anti-crisis risk management in the sphere of enterprise activity of the enterprise for achievement of effective indicators of development.

Key words: crisis management, management system, risk, analysis, financial status, bankruptcy.

Марван Музхер Хуссейн Музхер

Міжрегіональна академія управління персоналом
orcid.org/0000-0002-1613-4412

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-БАНКІВСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

З'ясовано, що прискорення євроінтеграційних процесів в Україні вимагає модернізації системи взаємодії державного та банківського секторів. На основі огляду наукової літератури в роботі з'ясовано суть, характерні риси, відмінності, переваги та недоліки різних підходів до побудови моделей взаємодії державного та банківського секторів економіки, що застосовуються в практиці зарубіжних країн.

Розглянуто досвід формування і реалізації механізмів державно-банківського партнерства у Великобританії, Німеччині та Франції, яке здатне вирішити багато проблем господарської практики країн із ринковою економікою. Проаналізовано характерні ознаки державно-приватного партнерства та основні етапи його становлення. Визначено, що найбільш ефективна взаємодія держави і бізнесу є тоді, коли їх цільові орієнтири співпадають.

На прикладі країни, що відносно недавно приєдналася до ЄС (Польща), показано механізми впровадження державно-банківського партнерства у різних сферах.

Залежно від участі та ролі держави у механізмі державно-банківського партнерства на теоретичному рівні виділено такі його типи: держава – замовник; держава – рівноправний партнер; держава – гарант.

Намічено та обґрунтовано перспективні напрями адаптації зарубіжного досвіду в умовах України, серед яких – активна участь держави у налагодженні взаємодії з банківським сектором, законодавче закріплення переліку високотехнологічних галузей, фінансування яких з використанням банківських інструментів є пріоритетним; зниження рівня відсоткової ставки через механізм державної компенсації частини вартості кредитів для підприємств стратегічно важливих галузей економіки, використання кредитних інструментів з пільговими відсотковими ставками для фінансування інноваційних проєктів у високотехнологічних галузях; запровадження режиму пільгового оподаткування прибутку банків, що кредитують суб'єктів пріоритетних видів діяльності, розвиток фінансового лізингу та франчайзингу.

Запропоновано заходи, котрі необхідні для активізації державно-банківського партнерства в Україні з урахуванням досвіду європейських країн.

Ключові слова: державно-банківське партнерство, механізми державного регулювання, банківські структури, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Плани антикризових дій та посткризового відновлення економіки, запроваджені в багатьох країнах, передбачають розширення співробітництва між державою та банківським сектором. Значне поширення принципів державно-банківського партнерства у світі пов'язане не лише з прагненням держави залучити фінансові ресурси банківського сектору до виконання суспільно значущих завдань соціально-економічного розвитку, а і з необхідністю використання складних організаційних, управлінських та виробничих технологій. Безперечно, таке партнерство допомагає активізувати інноваційні процеси, підвищити інвестиційну спрямованість економіки, забезпечити довгострокове соціально-

економічне зростання, тобто вирішити багато проблем практики господарювання.

Отже, поширення державно-банківського партнерства в зарубіжних країнах зумовлює необхідність розгляду світового досвіду застосування проєктів державно-банківського партнерства та визначення їх особливостей з метою застосування кращих практик в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження різних аспектів державно-банківських партнерських відносин висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних учених. При цьому багатоаспектні проблеми взаємодії інститутів влади і банківського сектору аналізувалися з різних позицій. Зокрема, проблемам інституці-

ональних відносин між державою і фінансовими установами присвячені праці Т. Веблена, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона та інших. Серед вітчизняних учених слід назвати О. Амошу, О. Бойка, С. Сімака, С. Тринчука, А. Чухна та ін. Проблеми взаємодії держави і банківського сектору аналізувалися у працях таких учених, як Б. Данилишин, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, А. Моспанюк, К. Павлюк, С. Хеда та ін.

Метою статті є дослідження світового досвіду впровадження механізму державно-банківського партнерства та виявлення можливостей використання кращих практик в українських реаліях.

Виклад основного матеріалу дослідження. У більшості країн, які мають позитивний досвід реалізації проєктів на умовах державно-банківського партнерства, однією з визначальних його ознак є те, що зазначений механізм застосовується з метою реалізації масштабних, національних або міжнародних, суспільно значущих проєктів. Світовий досвід переконує, що проєкти державно-банківського партнерства реалізуються, як правило, у сфері спорудження, модернізації або реконструкції різного роду інфраструктурних об'єктів, де історично склалися передумови, потреба та можливості для такої співпраці під час реалізації масштабних соціально-економічних завдань.

У зарубіжних країнах механізм державно-банківського партнерства використовується під час: реалізації інфраструктурних проєктів (будівництво автомобільних доріг, шкіл і лікарень (Велика Британія, Іспанія, Фінляндія, Канада); будівництва швидкісних автомобільних і залізничних доріг, метрополітену та аеропортів, стадіонів (Франція, Австрія, Португалія, Туреччина та Греція); будівництва поромних переправ (Румунія, Болгарія, Греція); побудови нових та реконструкції зношених міських транспортних систем і об'єктів житлово-комунального господарства (Австралія, Нідерланди та Ірландія); гуманітарних проєктів (підвищення якості освіти і охорони здоров'я (США та Канада); проведення наукових досліджень (Німеччина); проєктів щодо захисту навколишнього середовища (Канада); проєктів у галузі сільського господарства (будівництво, експлуатація та управління іригаційними проєктами (Бразилія, Індія, Перу, Марокко та Йорданія); будівництва, обслуговування та управління ринками для збуту місцевої сільськогосподарської продукції (Філіппіни, Йорданія); будівництва та експлуатації зернових терміналів у морських портах (Філіппіни); переробки відходів сільського

господарства (Молдова, Словенія, Уганда, о. Маврикій, Бразилія) [4].

Залежно від участі та ролі держави у механізмі державно-банківського партнерства на теоретичному рівні можна виділити такі його типи: держава – замовник; держава – рівноправний партнер; держава – гарант.

А. Ренда і Л. Шрефлер запропонували класифікацію, в якій усі країни, залежно від інтенсивності впровадження механізмів державно-банківського партнерства, розділяють на такі групи. До першої групи вченими віднесено «економічно розвинуті країни», тобто країни, які є лідерами за кількістю підписаних контрактів (Великобританія, Німеччина, Франція, Ірландія, Італія, США, Японія, Сінгапур, Канада) [1]. У вищезазначених країнах уже досить чітко сформувалася нормативно-правова база, яка дає змогу використовувати механізм державно-банківського партнерства у багатьох галузях. Значний досвід використання державно-банківського партнерства дав змогу їм сформулювати чітке бачення сфер, в яких його застосування буде найбільш ефективним.

До другої групи віднесено «проміжні країни», тобто країни, де спостерігається значне поширення державно-банківського партнерства, але не в усіх сферах. Обмеженість поширення державно-банківського партнерства в інших сферах пов'язана з недосконалістю чинного законодавства та частою зміною поглядів уряду на дію цього механізму. До цієї групи належать Іспанія та Португалія.

Третя – «група країн, що запізнилися» – це країни, в яких застосування державно-банківського партнерства відсутнє в усіх галузях або перебуває на початковій стадії впровадження (Люксембург, Греція, Норвегія, Бельгія, Швеція). Причинами цього, з одного боку, є жорсткіший підхід до визначення ролі держави в забезпеченні основної державної інфраструктури, а з іншого – якісне управління бюджетною системою на державному рівні, що знижує необхідність і зацікавленість у зверненні до банківських джерел фінансування для здійснення великих інвестиційних проєктів [3].

Як окрему групу зазначені вище дослідники пропонують розглядати й «особливу групу», тобто країни, що мають різні політичні та економічні особливості: країни Центральної та Східної Європи. Ці країни належать до особливої групи, оскільки для впровадження державно-банківського партнерства уряди стикаються зі значною кількістю проблем, а саме: відсутністю кваліфікованих спеціалістів, нерозвиненістю ринку

капіталу, недостатньою аналітичною підготовкою організації проектів тощо. Більшість прикладів впровадження державно-банківського партнерства у цих країнах не дали позитивного результату, однак деяким країнам завдяки дотриманню всіх вимог все ж таки вдалося реалізувати успішні проекти.

У контексті розгляду цього питання більш детально розглянемо практику зарубіжних країн щодо взаємодії державного та банківського секторів у процесі реалізації соціально-економічних завдань.

У Європі перші прецеденти укладання угод державно-приватного партнерства сприймалися як одноразові акції, які не повторювались після покращення фінансового становища органів влади. Однак механізми державно-банківського партнерства були законодавчо введені в 1992 р. одночасно із запровадженням Ініціативи приватного фінансування (Private Finance Initiative), яка відмінила правила, що обмежують використання приватного капіталу для фінансування державних активів та стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-банківського партнерства. Стимулом розвитку державно-банківського партнерства стала ефективність його складників, тобто механізму, за допомогою якого державні ресурси могли раціональніше застосовуватися для надання суспільних послуг.

Найбільш успішним і показовим є досвід співпраці державного і банківського секторів у Великобританії. Найпопулярнішою формою державно-банківського партнерства у цій країні є «Приватна фінансова ініціатива», розвиток якої пов'язаний із пошуком способів поліпшення послуг для населення, зменшуючи навантаження на державний бюджет.

Основними структурними ланками у здійсненні політики державно-банківського партнерства у Великобританії є такі структури: «Операційна робоча група» (The Operational Taskforce) надає допомогу партнерам держави з питань роботи; «Група політики ДПП» (PPP Policy Team) здійснює діяльність у рамках Агентства розвитку інфраструктури Великобританії (Infrastructure UK) Міністерства фінансів. Група займається публікацією ключових положень державної політики в цій сфері, консультує потенційних і діючих учасників відповідних проектів. Структура відповідає за оновлення і публікацію «Стандартизованих контрактів ПФІ», а також розроблення політики «Групи розгляду проектів» (Project Review

Group). «Агентство з розвитку інфраструктури Великобританії» (Infrastructure UK) консультує уряд з питань довгострокових інфраструктурних потреб країни, а також надає комерційну експертизу, підтримуючи основні проекти і програми. «Група розгляду проектів» (Project Review Group) – спеціальний відділ Міністерства фінансів Великобританії, який здійснює нагляд за процесом затвердження регіональною владою проектів ДБП, які отримали підтримку уряду. Цей же відділ дає конкретні рекомендації щодо вибору оптимальної (з точки зору витрат) схеми реалізації проекту.

Німецька практика державно-банківського партнерства характеризується партнерськими відносинами між державою та банками, ретельною підготовкою і плануванням проектів, деталізованими угодами та тривалими переговорними процесами, що демонструють успішну реалізацію проектів державно-банківського партнерства на практиці. Підвищення ефективності партнерської взаємодії держави і приватного сектору досягається шляхом дотримання принципу життєвого циклу проекту (планування, будівництва, управління та ліквідації), правильного розподілу завдань і ризиків та поліпшення механізмів стимулювання [5].

Органи влади на різних рівнях (федеральному, регіональному, муніципальному) формують можливі проекти партнерської взаємодії держави та банківського сектору на основі визначення потреб, фінансування й аналізу ефективності.

Одним з основних напрямів роботи німецького уряду стало створення «Німецького об'єднання з технічного співробітництва» – організації, яка займається питаннями співробітництва між державним сектором і приватними партнерами на міжнародному рівні. Особливий розвиток такі форми співпраці отримують на муніципальному рівні в різних соціальних сферах і напрямках розвитку інфраструктури. Безумовними лідерами за кількістю діючих ДБП є сфери освіти (30%), спорту і туризму (28%), транспортних комунікацій (19%).

До відмінних рис розвитку ДБП у Німеччині слід віднести поступовий розвиток урядових ініціатив в інституціоналізації ДБП. Для реалізації проектів у галузі ДБП Федеральним урядом були ініційовані так звані структури підтримки та консалтингові центри для забезпечення ефективної комунікації та обміну інформацією між партнерами.

Німеччина зробила величезний крок уперед щодо впровадження дієвого механізму державно-

банківського партнерства, якому притаманні такі якості, як системність, ґрунтовність, транспарентність, гнучкість, незабюрократизованість, наявність активного діалогу держави та банківського сектору.

Важливим для української практики реалізації потенційних можливостей України є досвід розвитку ДБП у Франції. Однією з особливостей партнерства у Франції є утримання балансу між державними великими і малими проєктами, які впроваджує місцева влада.

Найпоширенішими сферами використання державно-банківського партнерства є сфера надання адміністративних послуг та інфраструктура: водопостачання, спорудження автомагістралей. Підкреслимо, що подібною є співпраця держави і банків у Швеції, однак особливістю є розподіл повноважень: держава є оператором проєктів, а банк несе всі ризики.

Незалежність місцевої влади у Франції означає, що національний уряд не може вимагати проводити оцінку якості роботи державно-банківської взаємодії. У країні функціонують 77 комітетів управління, до складу яких входять зацікавлені непрофесійні особи. Комітети вносять пропозиції щодо подальшого розвитку нормативно-правової бази стосовно державно-банківського партнерства. Видано «Керівництво користувача», у якому розглянуто основні механізми державно-банківського партнерства, схеми, форми, інформація щодо фінансування бюджету. Проводиться оцінка проєктів спільно з державним департаментом [3]. Визначається ефективність і результативність витрачання коштів. Важливе місце відводиться рекламі проєктів.

У Франції механізм реалізації партнерської взаємодії держави та банківського сектору включає чотири етапи: ідентифікація проєкту, підготовка, процес проведення конкурсу та реалізація. Такий механізм використовується під час реалізації контрактних форм партнерської взаємодії держави та банківського сектору.

На державному рівні визначають об'єкти для застосування партнерської взаємодії держави та банків. Вибір державно-банківського партнерства державними органами зумовлений такими критеріями, як: складність проєкту (складність виникає, зокрема, в тому, що влада не в змозі визначити ефективну фінансову або юридичну структуру для проєкту); терміновість проєкту. Загальними ознаками існування системи державно-банківського партнерства у Франції є поширеність його масштабів та активна присутність держави і реалізованих проєктів.

Таким чином, серед країн ЄС Великобританія, Німеччина та Франція мають найбільший історичний та практичний досвід втілення державно-банківських проєктів. У цих країнах за довгий час використання механізмів державно-банківського партнерства відпрацьовано законодавство, розроблено механізми фінансування таких проєктів, державні органи мають значний досвід їх успішного втілення. Але для України більш придатним та корисним є досвід тих країн, які подібно до України намагаються інтегруватися до європейської спільноти чи недавно приєдналися до неї. Серед таких країн, що мають успіхи в розвитку державно-банківських проєктів, можна назвати Польщу.

Безперечно, корисним для української практики є досвід взаємодії держави з банківським сектором у Франції. Розвиток державно-банківського партнерства у Польщі почався з прийняття закону про державно-приватне партнерство, а потім закону про концесії на будівельні роботи або послуги, які відповідають директивам та законодавству ЄС. Нещодавно польський уряд затвердив закон, який спрощує реалізацію капіталовкладень. Це Закон «Про публічно-приватне партнерство», який дасть змогу розширити участь приватних інвесторів, у тому числі і банківського сектору, в інфраструктурних проєктах Польщі. Законодавчий акт визначає порядок фінансово-економічного аналізу пропозицій приватних партнерів, систему оцінки ризиків та їх розподілу між партнерами, критерій відбору приватного партнера, чіткість у визначенні прав та зобов'язань кожної сторони, систему захисту інвесторів [2].

Для залучення банківських інвестицій міністерством економіки Польщі створено загальну базу проєктів, яку потенціальні інвестори можуть вивчати по регіонах Польщі, а також переглянути детальні пропозиції по кожному проєкту.

Проведений аналіз ситуації на ринку державно-банківського партнерства в Польщі показує, що з моменту набуття чинності нових правил такий інструмент усе частіше використовується як інструмент інвестицій у державний сектор. Ефективність реалізації проєктів поступово зростає в часі, що свідчить про кращу підготовку і набуття досвіду органами державної влади та публічним сектором у Польщі. Характерним є поступове зменшення проєктів, спрямованих на інвестиції в інфраструктуру та зростання кількості проєктів, пов'язаних із наданням послуг. Здебільшого процедура державно-банківського партнерства використовується місцевими

органами самоврядування. Через їх обмежені фінансові можливості більшість угод державно-банківського партнерства зосереджені в регіонах, що характеризуються високими темпами економічного зростання.

Отже, практичний досвід упровадження державно-банківського партнерства у багатьох зарубіжних країнах демонструє, що ця форма співробітництва між державою та банківськими організаціями має бути заснована на базових принципах: прозорість (надання органами влади повної інформації всім зацікавленим сторонам); змагальність (створення рівних умов щодо залучення до партнерства для всіх потенційних партнерів); підзвітність (відповідальність усіх партнерів перед громадськістю й взаємні зобов'язання, які визначені в договірному порядку); законність (створення партнерств у формі, яка дозволяється чинним законодавством та іншою нормативно-правовою базою); зрозумілість і передбачуваність (зрозумілість формулювання умов партнерства, зокрема у відповідному договорі, забезпечення можливості їх виконання без суттєвих змін); врахування специфіки (формування партнерства з урахуванням особливих потреб певного регіону (території, громади), галузі соціально-економічного життя); економічна та фінансова сталість (врахування рівня споживання послуг, що створюються в результаті партнерства, і позитивних наслідків для розвитку економіки в цілому); гнучкість (забезпечення можливості швидкого реагу-

вання та врахування змін у середовищі, в якому діє партнерство); рівність (забезпечення доступу до послуг для соціально вразливих прошарків населення, зокрема бідних); соціальне залучення (створення умов для залучення до процесу планування та реалізації партнерства різних суспільних груп).

Висновки. Таким чином, у зв'язку зі значними перевагами державно-банківського партнерства динаміка реалізації проєктів у світі має стійку тенденцію до зростання. Хоча державно-банківські партнерства найбільш поширені в комунальній і транспортній інфраструктурі в багатьох країнах світу також набувають поширення проєкти державно-банківського партнерства і в окремих секторах соціальної інфраструктури, таких як охорона здоров'я, освіта, туристична галузь та збереження культурної спадщини.

На підставі аналізу практики застосування та підтримки державно-приватного партнерства в економічно розвинених країнах з'ясовано, що кожна країна використовує свої інструменти сприяння розвитку державно-приватного партнерства. Високий рівень його застосування передбачає скоординовану діяльність урядів, органів державної і місцевої влади та банківських партнерів. Для успішної взаємодії державних органів і банківських партнерів необхідно розуміння обома сторонами важливості насамперед результату від проєкту державно-банківського партнерства для суспільства.

Список літератури:

1. Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні. *Юридична газета*. 2013. № 22. С. 42–43.
2. Мостепанюк А. Світовий досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства. *Економіка та держава*. 2011. № 11. С. 92–95.
3. Сімак С. Світовий досвід організації державно-приватного партнерства. *Науково-методичний журнал Чорноморського державного університету ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія «Державне управління». 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 88–94.
4. Тринчук С. Зарубіжний досвід партнерських відносин держави і бізнесу. *Менеджер*. 2017. № 3 (53). С. 86–96.
5. Хеда С. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні. *Юридична газета*. 2018. № 31–32 (425–426) С. 18–22.

Marvan Muzher Hussein Muzher. WORLD EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF THE STATE-BANKING PARTNERSHIP MECHANISM AND THE POSSIBILITY OF ITS USE FOR UKRAINE

It was found out that acceleration of European integration processes in Ukraine requires modernization of the system of interaction between the state and banking sector. On the basis of the review of scientific literature, the essence, characteristic features, differences, advantages and disadvantages of different approaches to the construction of models of interaction between the state and the banking sector of the economy, applied in the practice of foreign countries, are revealed in the work. The experience of forming and implementing state-banking partnership mechanisms in the UK, Germany and France is considered. The characteristic features of public-private partnership and the main stages of its formation

are analyzed. It is determined that the most effective interaction between the state and business is when their targets coincide.

The example of a country that has recently joined the EU (Poland) shows the mechanisms for implementing state-banking partnerships in various fields. Depending on the participation and role of the state in the mechanism of the state-banking partnership, the following types are distinguished at the theoretical level: the state – the customer; the state is an equal partner; the state is the guarantor. A classification is proposed in which all countries are divided into the following groups according to the intensity of the implementation of state-banking partnership mechanisms: “economically developed countries” (Great Britain, Germany, France, Ireland, Italy, USA, Japan, Singapore, Canada); “Intermediate countries” (Spain and Portugal); “Delayed group” (Luxembourg, Greece, Norway, Belgium, Sweden); “Special group” (Central and Eastern European countries).

Evolutionary changes in the implementation of state functions and building a system of partnerships in the direction of diversification of participants, increasing transparency and efficiency of projects are traced. It has been proved that a qualitative and quantitative leap in the development of state-banking partnerships in the countries studied was ensured after the establishment of special state institutions and institutions for consultations, economic expertise and general establishment of cooperation between the state and banks.

Perspective directions of adaptation of foreign experience in Ukraine are identified and substantiated, among them: active participation of the state in establishing cooperation with the banking sector, legislative consolidation of the list of high-tech industries, financing of which with the use of banking instruments is a priority; reduction of the interest rate through the mechanism of state compensation of part of the cost of loans for enterprises of strategically important sectors of the economy, the use of credit instruments with preferential interest rates to finance innovative projects in high-tech industries; introduction of preferential income tax regime for banks lending to entities of priority activities, development of financial leasing and franchising.

The measures that are needed to activate the state-banking partnership in Ukraine, taking into account the experience of European countries, are proposed.

Key words: state-banking partnership, mechanisms of state regulation, banking structures, foreign experience.

Овсак І.І.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ВПЛИВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ФОРМУВАННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО БУДІВЕЛЬНОГО РИНКУ

Визначено, що управління будь-яким економічним явищем неможливо без конкретної кількісної характеристики такого явища. Це викликано тим, що вплив на це явище має бути спрямований на зміну параметрів цього явища. Отже, з метою здійснення державного регулювання збалансованості регіонального будівельного ринку необхідно визначити кількісні характеристики цього економічного явища. Для визначення цих характеристик слід спочатку вирішити питання визначення системи показників і критерій оцінки збалансованості регіонального будівельного ринку. Хотілося б відзначити той факт, що проблеми забезпечення збалансованості розвитку будівельного ринку в ринкових умовах мають дискусійний характер, позаяк ці проблеми в нинішніх умовах розвитку економіки носять складний характер для української ринкової економіки; їх економічна сутність залежить від періоду економічного розвитку і сфери ринку; охопити всі сторони цих проблем у рамках одного наукового дослідження неможливо; оцінка збалансованості регіонального будівельного комплексу суб'єктивна і залежить від прийнятої методики оцінки, цього товарного ринку і етапів становлення ринкових відносин. Незважаючи на ці проблеми, необхідно конкретизувати досліджувану категорію через систему приватних показників, позаяк саме ця система дасть кількісну характеристику досліджуваного явища і забезпечить можливість подальшого державного регулювання збалансованості регіонального будівельного комплексу.

Зазначено, що прагнення до забезпечення збалансованості регіонального будівельного комплексу як рушійної сили розвитку будівельного виробництва можна виявити за допомогою аналізу сучасних тенденцій формування та функціонування підприємств місцевих будівельних матеріалів і регіональних підрядних будівельних підприємств. З цього випливає, що збалансованість розвитку будівельного комплексу забезпечується пропорційним розвитком цих груп підприємств.

Ключові слова: регіональний будівельний ринок, державне регулювання, кількісні характеристики, економічне явище, методики оцінки, розвиток будівельного виробництва.

Постановка проблеми. Управління будь-яким економічним явищем неможливе без конкретної кількісної характеристики такого явища. Це викликано тим, що вплив на це явище має бути спрямований на зміну параметрів цього явища. Отже, з метою здійснення державного регулювання збалансованості регіонального будівельного ринку необхідно визначити кількісні характеристики цього економічного явища. Для визначення цих характеристик слід спочатку вирішити питання визначення системи показників і критерій оцінки збалансованості регіонального будівельного ринку.

Хотілося б відзначити той факт, що проблеми забезпечення збалансованості розвитку будівельного ринку в ринкових умовах мають дискусійний характер, позаяк ці проблеми в нинішніх умовах розвитку економіки:

– носять складний характер для української ринкової економіки;

– їх економічна сутність залежить від періоду економічного розвитку і сфери ринку;

– охопити всі сторони цих проблем у рамках одного наукового дослідження неможливо;

– оцінка збалансованості регіонального будівельного комплексу суб'єктивна і залежить від прийнятої методики оцінки, цього товарного ринку і етапів становлення ринкових відносин.

Незважаючи на ці проблеми, необхідно конкретизувати досліджувану категорію через систему приватних показників, позаяк саме ця система дасть кількісну характеристику досліджуваного явища і забезпечить можливість подальшого державного регулювання збалансованості регіонального будівельного комплексу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальні розробки фінансово-економічної складової частини державного регулювання розвитку будівельної сфери в Україні розглянуті в роботах таких науковців, як І. Запатріна,

О. Собкевич, О. Кучеренко, О. Шевченко та ін. Проблеми формування та забезпечення інфраструктури започатковано в роботах О. Амоші, А. Мазаракі; як інноваційний шлях розвитку будівельної сфери у наукових працях С. Ілляшенка, І. Брижань, С. Соколенка. Не вирішеною раніше частиною загальної проблеми розвитку будівельної сфери є фінансово-економічна складова частина державного регулювання збалансованого розвитку будівельного комплексу в Україні, особливо в умовах розвитку і нарощення її інноваційного потенціалу.

Метою статті є визначення впливу державного регулювання на формування збалансованого регіонального будівельного ринку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективне функціонування підприємства в умовах ринкових відносин можливе за рахунок підвищення ролі якісних показників виробництва та управління, тому що досягнення високих результатів залежить від правильності управлінського рішення стосовно використовуваних ресурсів. Практичний зв'язок між співвідношеннями матеріальних елементів виробництва і якісними результатами господарської діяльності підприємств не викликає сумнівів, оскільки тільки економічна доцільність визначення для кожного підприємства кількісних вимірів між засобами праці, предметами праці та трудовими ресурсами може забезпечити ефективне функціонування виробництва і його розвитку. На цих принципах має базуватися державне регулювання збалансованості регіонального будівельного комплексу як економічної системи. У зв'язку з цим необхідний системний підхід до визначення окремих показників оцінки збалансованості регіонального будівельного комплексу, позаяк тільки система дає поняття про наявність елементів виробництва, зв'язків між ними і їх властивостей [1, с. 265]. Системний підхід орієнтує на розкриття цілісності об'єкта дослідження і забезпечення його механізмів, на виявлення різноманітних типів зв'язків і властивостей. За такого підходу можливе дослідження динамічного характеру процесів, що протікають у системі, їх функціонування і розвитку. Для опису функціонування і розвитку системи необхідне знання характеристик її об'єкта: властивості, взаємозв'язки, структурні і функціональні параметри.

Основними цілями кількісної характеристики ступеня збалансованості регіонального будівельного комплексу за допомогою системи приватних показників виступають:

– порівняльна кількісна оцінка ступеня відповідності виробничих потужностей ППМБМ потребам РПБП;

– економічна оцінка заходів державного регулювання збалансованості регіонального будівельного комплексу;

– оцінка впливу ступеня збалансованості регіонального будівельного комплексу на підвищення ефективності функціонування регіонального будівельного комплексу [2].

Усі ці різновиди цілей економічної оцінки є взаємопов'язаними, позаяк мають місце у рамках єдиної системи. Тому вимогами до формування системи приватних показників виступають універсальність, придатність для досягнення наведених вище цілей.

Систему приватних показників збалансованості регіонального будівельного комплексу пропонуємо визначити по товарних ринках. При цьому за кожним видом місцевого будівельного матеріалу необхідно визначити коефіцієнт номенклатурної збалансованості.

Для забезпечення збору вихідної інформації по кожному товарному сегменту місцевих будівельних матеріалів щорічно, на підставі звітних даних підприємств місцевих будівельних матеріалів і регіональних підрядних будівельних підприємств слід розробляти натуральні номенклатурні баланси по кожному виду будівельних матеріалів [3, с. 89].

Пропонована система приватних показників дасть змогу забезпечити найбільш повну характеристику ступеня збалансованості регіонального будівельного ринку місцевих будівельних матеріалів і реалізації заходів з державного регулювання збалансованості регіонального будівельного комплексу.

Управління будь-яким економічним явищем вимагає аналізу факторів, що забезпечують розвиток цього явища. У зв'язку з цим державне регулювання вимагає дослідження всіх факторів, що забезпечують збалансованість регіонального будівельного комплексу. Фактор (від лат. Factor – робить; що виробляє) – це суттєва обставина в будь-якому явищі, процесі [4]. Під факторами, що забезпечують збалансованість регіонального будівельного комплексу, у цьому дослідженні маємо на увазі всі умови, що забезпечують збалансованість регіонального будівельного комплексу.

У разі переходу до ринкових відносин виникають нові проблеми в управлінні економікою, що визначають необхідність зміни вихідних принципів управління розвитком регіонального

будівельного комплексу з урахуванням факторів зовнішнього і внутрішнього середовища, які перебувають у постійній динаміці. Головним моментом забезпечення збалансованості регіонального будівельного комплексу є питання про фактори розвитку. Дотепер немає єдиної думки щодо того, які чинники породжують розвиток або стримують його [5, с. 116]. Прагнення до забезпечення збалансованості регіонального будівельного комплексу як рушійної сили розвитку будівельного виробництва можна виявити за допомогою аналізу сучасних тенденцій формування та функціонування підприємств місцевих будівельних матеріалів і регіональних підрядних будівельних підприємств. З цього випливає, що збалансованість розвитку будівельного комплексу забезпечується пропорційним розвитком цих груп підприємств [6, с. 312]. Фактори, що впливають на збалансованість регіонального будівельного комплексу, відображені на рис. 1.

Не зовсім ясно, де ті межі, за якими розвиток будівельного комплексу не можна вже тлумачити як продукт зовнішніх сил, породжених соціальним та економічним середовищем, а треба розуміти його як результат цілеспрямованої поведінки з боку тих людей у системі управління цим комп-

лексом, які зумовлюють його політику [7, с. 225]. Питання важливості факторів забезпечують збалансованість регіонального будівельного комплексу, є основною проблемою державного регулювання збалансованості цього економічного явища.

За характером впливу зазвичай поділяють на зовнішні і внутрішні. Розширення ринкового простору, поглиблення дії ринкових відносин, висування прибутку як мети господарювання вимагають адекватних дій з боку системи управління розвитком підприємства. При цьому велика увага приділяється факторам зовнішнього середовища. До цих факторів належать соціально-економічна політика держави, кредитна політика, ринкова кон'юнктура, стан суб'єктів інвестиційної діяльності (інвесторів, проєктувальників, підрядників, замовників, постачальників), а також природно-кліматичні умови [8, с. 69].

Висновки. Зовнішні ринкові ресурси відіграють важливу роль в інтенсифікації виробничої діяльності, з яких особливо слід виділити фінансові ресурси. Їх значення зростає як якісно, так і кількісно. Фінансовому ринку доводиться поставляти все більший обсяг кредитів у зв'язку зі зменшенням питомої ваги власного капіталу

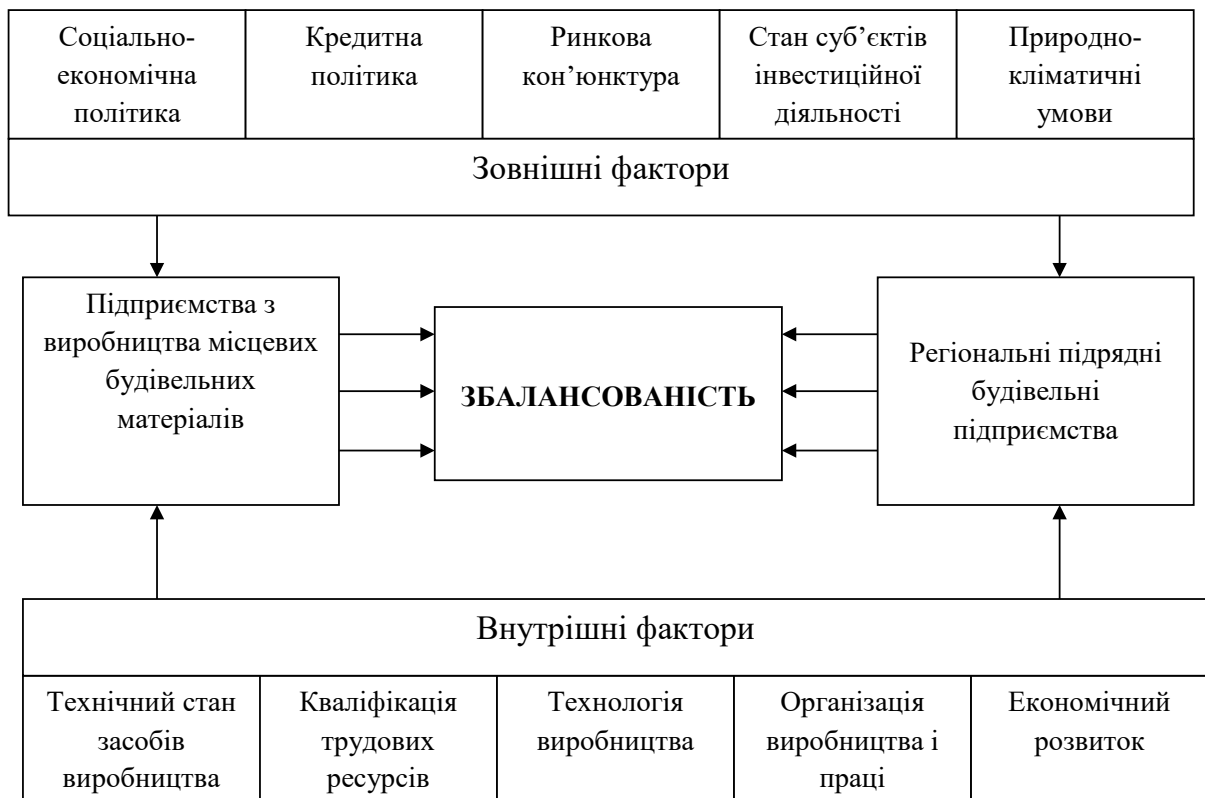


Рис. 1. Система факторів, що забезпечують збалансований розвиток будівельного комплексу

підприємств у загальній структурі їх бюджету, з одного боку, і у зв'язку з постійною необхідністю нових інвестицій у формі капітальних вкладень – з іншого, як наслідок прискорення процесу старіння технологій. З розширенням фінансових ринків і під впливом нових запитів споживачів відбувається диверсифікація фінансових послуг, що надаються споживачу, серед яких слід виділити лізинг і факторинг.

Лізинг здійснює важливі специфічні функції в рамках кредитно-фінансової системи, будучи

ефективним засобом середньострокового фінансування основного капіталу. Лізинг фінансовий являє собою фінансову операцію оренди рухомого та нерухомого майна, придбаного або побудованого за замовленням підприємством-орендодавцем по вибору і зазначенням підприємства-орендаря, що бере на себе відповідальність за збереження орендної власності і володіє можливістю стати власником орендованого майна після закінчення терміну оренди завдяки оплаті заздалегідь встановленої суми.

Список літератури:

1. Ансофф І. Стратегічне управління / Пер. з англ. Москва : Економіка, 1989. 563 с.
2. Дацій О.І., Гаман М.В., Дацій Н.В. Інноваційна модель розвитку економіки України в умовах глобалізації : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 370 с.
3. Наливайко А. Теорія стратегій підприємства. Сучасний стан та перспективи розвитку : монографія. Київ : КНЕУ, 2001. 227 с.
4. Олексенко Р.І., Ортіна Г.В. Формування інноваційної політики реального сектору економіки як особливого напрямку розвитку України. *Економіка та суспільство*. 2018. № 18. С. 173 –180.
5. Економічна стратегія фірми : навчальний посібник / За ред. А.П. Градова. 3-е вид., випр. Санкт-Петербург : Спец-Літ, 2000. 589 с.
6. Пономаренко В.С. Стратегічне управління розвитком підприємства : навчальний посібник / В.С. Пономаренко та ін. Харків : Вид-во ХДЕУ, 2002. 639 с.
7. Головінов М.І. Стратегія розвитку підприємства: сутність і ознаки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011. № 21.19. С. 224–228.
8. Шелегеда Б.Г. Стратегічне управління потенціалом підприємства : монографія / Б.Г. Шелегеда, Н.В. Касьянова, А.Я. Берсуцький та ін. Донецьк : Вид-во ДонУЕП, 2006. 219 с.

Ovsak I.I. THE IMPACT OF STATE REGULATION ON THE FORMATION OF A BALANCED REGIONAL BUILDING MARKET

It is determined that the management of any economic phenomenon is not possible without a specific quantitative characteristic of this phenomenon. This is due to the fact that the impact on this phenomenon should be aimed at changing the parameters of this phenomenon. Therefore, in order to carry out state regulation of the balance of the regional construction market, it is necessary to determine the quantitative characteristics of this economic phenomenon. To determine these characteristics, it is first necessary to address the question of defining a system of indicators and a criterion for assessing the balance of the regional construction market. It should be noted that the problems of ensuring the balance of development of the construction market in market conditions are debatable, as these problems in the current conditions of economic development: are complex for the Ukrainian market economy; their economic nature depends on the period of economic development and market scope; it is not possible to cover all sides of these problems within the framework of a single scientific study; assessment of the balance of the regional construction complex is subjective and depends on the adopted valuation methodology, the commodity market and the stages of formation of market relations. Despite these problems, it is necessary to specify the investigated category through a system of private indicators, since it is this system will give a quantitative description of the phenomenon under study and provide an opportunity for further state regulation of the balance of the regional construction complex.

It is stated that the desire to ensure the balance of the regional building complex as a driving force for the development of construction production can be identified by analyzing current trends in the formation and functioning of local construction materials and regional contracting construction enterprises. From this it follows that the balance of development of the building complex is ensured by the proportional development of these groups of enterprises.

External market resources play an important role in the intensification of productive activities, of which financial resources should be singled out. Their value is increasing both qualitatively and quantitatively. The financial market has to supply more and more credits in connection with the decrease in the share of equity of enterprises in the overall structure of their budget, on the one hand, and, due to the constant need

for new investments in the form of capital investments, on the other, as a consequence accelerating the aging of technology. With the expansion of financial markets and under the influence of new consumer demands, diversification of financial services is provided to the consumer, among which leasing and factoring should be highlighted.

Leasing performs important specific functions within the credit and financial system, being an effective medium-term means of fixed capital financing. Financial leasing is a financial lease transaction of movable and immovable property acquired or commissioned by the lessor under the choice and designation of the lessee, which takes responsibility for maintaining the rental property and has the opportunity to become the owner of the leased property upon expiration of the lease a predetermined amount.

Key words: *regional construction market, state regulation, quantitative characteristics, economic phenomenon, valuation techniques, development of construction production.*

УДК 338.481.32-043.86(477)(045)
DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.6/13>

Сінгуцький О.В.

Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ: ПЕРЕШКОДИ ТА ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ

У статті розглянуто еволюцію державної політики у туристичній галузі. Зазначено, що туризм у радянські часи визначався кризь призму відновлення трудового потенціалу, туристичні комплекси будувались як частина загального майнового комплексу при закладах освіти, заводах, державних інституціях тощо та фінансувались з державного бюджету. Туристична галузь не вважалась самостійною, тому після набуття Україною незалежності та переходу від соціалістичної системи до капіталістичної туристична галузь не трансформувалась у самостійну одиницю. У приватну власність під час приватизації потрапили підприємства зі швидким обертанням капіталу за потреби в їх докапіталізації. Туристична галузь для залучення туристичних потоків потребувала значних інвестиційних коштів, які держава не здатна була інвестувати, внутрішні інвестори були зацікавлені у стратегічних підприємствах, орієнтованих на експорт без капіталовкладень, внаслідок нестабільної політико-економічної ситуації в країні зовнішніх інвесторів туристична галузь не приваблювала. Таким чином, туризм не розвивався, підтвердженням чого є створення державної стратегії розвитку туризму лише у 2002 році та дуже незначний відсоток у структурі ВВП з урахуванням рекреаційного потенціалу в Україні.

Розвиток туристичної галузі реалізується через державну стратегічну програму розвитку туризму. Визначено складники стратегічної програми розвитку туризму. Перелічені основні перешкоди розвитку туризму, а саме відсутність структурованої з часовими періодами державної програми розвитку туризму, де має визначатись відповідальність за реалізацію програм та використання державних стимулів, партнерства, популяризації тощо. Виявлено вплив негативних факторів на стримування інвестицій у туристичну сферу, а саме відсутність чіткої законодавчої бази, яка б сприяла захисту, стимулюванню, залученню інвестицій у туристичну сферу; політична нестабільність, з кожними виборами повна зміна політичної кон'юнктури, що унеможливорює стабільність; проведення військових дій на території України. Проаналізовані передумови розвитку туризму з урахуванням рекреаційного потенціалу країни та визначено, що Україна має посісти провідне місце у світі туризму.

Ключові слова: *розвиток туризму, рекреаційний потенціал, перешкоди розвитку туризму, стратегія розвитку туризму, економічна модель, туристична галузь, державна підтримка, економічна політика, передумови розвитку туризму.*

Постановка проблеми. В Україні є всі передумови для розвитку туристичної сфери. Зручне географічне розташування, сприятливий клімат, різноманітний рельєф, унікальне поєднання природно-рекреаційних ресурсів, культурно-історичної спадщини, розгалуження санаторно-курортної бази – всі ці фактори зумовлюють конкурентні переваги України в пропозиції туристичного продукту. Туристичний потенціал України натепер розкрито не повною мірою, про що свідчить 1,5–2,5% частка туристичної галузі в структурі ВВП країни. Основними перепонами, що перешкоджають розвитку туристичного сектору в Україні, є формування кланово-олігархічної політичної системи в Україні, яка орієнтована на задоволення потреб окремих фінансово-промислових груп,

також треба взяти до уваги військово-політичну, управлінську, економічну, екологічну та культурну ситуацію в країні. На превеликий жаль, упродовж останніх років загальна частка туристичної галузі в структурі ВВП країни залишається досить низькою, що свідчить про недостатній рівень використання туристичного потенціалу в Україні.

Аналіз актуальних досліджень. Теоретичні та методологічні аспекти туристичної діяльності в Україні викладені в працях багатьох вітчизняних учених, зокрема Г.В. Балабанова, І.І. Винниченка, Л.В. Воротиної, Н.А. Гук, О.П. Корольчук, Т.І. Ткаченко, Л.М. Шульгіної та інших. Проте, враховуючи мінливість зовнішнього середовища, можна стверджувати, що актуальним залишається питання дослідження сучасного стану

туристичної галузі в Україні та перспектив її розвитку в майбутньому.

Мета статті полягає у дослідженні перешкод, які уповільнюють розвиток туристичної галузі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасна державна політика має сприяти розвитку країни, створювати конкурентне середовище всередині країни, моделювати податкову політику з урахуванням вимог часу та кон'юнктури ринку, виявляти перспективні галузі та сприяти їх розвитку, унеможливити за рахунок упровадження інформаційних технологій лобювання інтересів фінансово-промислових груп.

Розвиток держави потребує своєчасного реагування на економічні сигнали. Попит на спеціалістів IT-галузі має стимулювати державу підтримувати відповідний сектор, девальвація грошової одиниці, галопаюча інфляція та наявний рекреаційний потенціал створюють передумови розвитку внутрішнього туризму, який потребує державного регулювання. Державна підтримка внутрішнього туризму збільшить потоки в'їзного туризму та іноземних інвестицій. Держава має враховувати наявний економічний потенціал, підтримувати та створювати передумови його розвитку. На нашу думку, туристична галузь в Україні має значний потенціал щодо розвитку. Рекреаційно-туристичний потенціал потребує дослідження та виявлення перешкод і передумов розвитку для подальшого застосування державного інструментарію.

Радянська система орієнтувалась на внутрішній туризм, розбудову рекреаційних зон та створювала систему «праця-відпочинок» у виробничих комплексах. Політична модель того часу не передбачала створення самостійних туристичних одиниць, усі сфери рекреації створювались під загальну економічну систему та працювали синхронно. Кожний працівник відновлював свою працездатність у підпорядкованій за місцем роботи зоні рекреації – пансіонаті, санаторії, базі відпочинку тощо, які у своїй більшості належали заводам, державним інституціям, навчальним закладам. Рекреаційні зони будувались пропорційно щодо кількості робочих місць з коефіцієнтом приросту (з урахуванням демографічного росту). Внаслідок чого створювались величезні рекреаційні комплекси, на утримання яких виділялись значні кошти.

Економічна система в Україні внаслідок здобуття незалежності змінилась на ринкову, що зумовило трансформацію всіх її ланок. Деякий час

туризм продовжував функціонувати за старою системою, але зміни економічної моделі вплинули і на зміни у туристичній сфері. Туристичний потік зменшився за рахунок кризи в пострадянських країнах, а зовнішній не компенсував внаслідок відсутності популяризації країни за кордоном. Утримання рекреаційних комплексів комунальними господарствами, державними закладами стало економічно недоцільно, а реформа приватизації створила поштовх до початку змін у туристичній сфері.

Виникнення приватного капіталу встановило попит на новий розвиток внутрішнього та зовнішнього туризму. Зовнішній туризм вплинув на підвищення якості у наданні послуг у рекреаційно-туристичних закладах. Збільшення зовнішнього туризму зумовлює розвиток якості туризму в Україні.

Трансформування України в кланово-олігархічну політично-економічну модель створило умови для розвитку сфер економіки зі швидким обертанням капіталу, а саме сільського господарства та промисловості, розподілення яких проводилось з порушенням законодавства та за заниженою вартістю, що зумовило лобювання та розвиток окремих підприємств, приналежних до фінансово-промислових груп у політичній сфері, внаслідок чого для окремих галузей економіки створювались передумови розвитку. Інші галузі розвивались за рахунок малого підприємництва без направленої державної підтримки. Незважаючи на потужний рекреаційно-туристичний потенціал в Україні, туристична галузь залишалась осторонь державного стратегічного регулювання, свідченням того є запізніле створення закону про туризм у 1995 році.

Стратегічне планування є інструментом розвитку будь-якої галузі. Стратегічна програма має включати основні підрозділи, такі як: часові етапи, фінансування, нормативно-правові зміни, маркетингова діяльність, інфраструктурна перебудова, створення сприятливих умов для залучення інвестицій. Перша стратегічна програма розвитку туристичної галузі розроблена лише 2002 року.

Метою та завданнями державної стратегії розвитку туризму є створення умов для забезпечення сталого розвитку сфери туризму та курортів, перетворення її на високорентабельну, інтегровану у світовий ринок галузь, що зможе стати вагомим чинником прискорення економічного зростання за рахунок надходження інвестицій, підтримки зайнятості, структурної модернізації економіки, наповнення бюджетів усіх рівнів.

Основними завданнями стратегії мають стати: вирішення проблем комплексного розвитку сфери туризму та курортів; максимальне використання рекреаційного потенціалу України, перерозподілення податків і зборів на відтворення рекреаційних ресурсів; підтримка створення та модернізації туристичної інфраструктури; законодавче регулювання державно-приватних партнерств у туристичній сфері; забезпечення належної якості туристичних та курортних послуг; ефективне використання наявного туристичного потенціалу; законодавча підтримка та захист інвестицій; створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту, забезпечення на цій основі сприятливих умов для перерозподілу міжнародних туристичних потоків на користь України та сталого соціально-економічного розвитку регіонів і держави загалом.

Програма розвитку туристичної діяльності має враховувати нинішню ситуацію в Україні. У сучасних умовах господарювання на розвиток туризму в Україні негативно впливає також напружена політична ситуація. Анексія Криму та події на Сході та Півдні України вже сьогодні вплинули на зниження розмірів в'їзних і внутрішніх туристичних потоків та збільшення обсягів виїзного туризму. Адже частина українських туристів, яка надавала перевагу відпочинку біля моря, змушена їхати за кордон або відмовитися від такого виду відпочинку внаслідок поступового зниження якості життя, девальвації грошової одиниці, зростання тарифів, галопуючої інфляції.

Всі плани, програми та проекти щодо розвитку туристичної індустрії мають бути максимально зорієнтовані не тільки на створення належних умов для туристів, а й на забезпечення високого комфорту проживання корінних жителів регіону. Іншими словами, розвиток туристичної галузі треба розглядати як фактор стабілізації місцевих ринків праці та розширення зайнятості населення. Розвиток туризму в Україні суттєво впливає на такі сектори економіки, як транспорт, торгівля, зв'язок, будівництво, сільське господарство, виробництво товарів народного споживання, і є одним із найбільш перспективних напрямів структурної перебудови економіки.

Для спрямування бюджетних коштів на розвиток і реалізацію програм розвитку туризму в кожному регіоні потрібно створити місцеві органи, які будуть відповідальними за подальше впровадження та здійснення стратегії розвитку туризму. Але якщо з тих чи інших причин туристичні показники не відповідають заявленим

результатам, то має бути зміна та удосконалення наявної стратегії.

Аналізуючи перспективи розвитку туристичного бізнесу в Україні, насамперед необхідно підкреслити, що сучасний туризм – це сфера економіки та життєдіяльності суспільства, яка загалом тією чи іншою мірою інтегрує практично всі галузі. Саме це і має стати головним у формуванні нового державного підходу до туризму як галузі, пріоритетний розвиток якої може позитивно вплинути на економічний і соціальний стан країни, стимулювати важливі галузі економіки, сприяти зміцненню позитивного іміджу України на світовій арені. Стратегічною метою розвитку туристичної галузі в Україні можна визначити створення конкурентоспроможного на світовому ринку туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечити на цій основі комплексний розвиток територій і їхніх соціально-економічних інтересів за збереження екологічної рівноваги та історико-культурного довілля. Програма дій, зорієнтована на досягнення цієї мети, має бути синхронізована із загальними темпами становлення ринкових механізмів і узгоджена з політикою структурних реформ в економіці, враховувати накопичений досвід розвитку туризму в світі, що створює сприятливі умови для опрацювання та розроблення відповідної нормативно-правової бази з питань туризму.

Аналіз стану вітчизняного туристичного ринку свідчить про те, що розвиток туризму в Україні перебуває лише на початковій стадії. Для вирішення поставлених проблем необхідна підтримка держави. Спочатку потрібно створити належні умови для роботи туристичних підприємств, установ та організацій. Потребують розробки й впровадження прогресивні методи і стандарти туристичного обслуговування; потрібно пропонувати вигідні умови для підприємців малого та середнього бізнесу; підвищувати ефективність використання рекреаційних ресурсів та об'єктів культурної спадщини; зміцнити матеріально-технічну базу туризму. Серед важливих напрямів роботи з питань розвитку туризму є потужна інформаційна політика [8].

Як зазначено вище, вітчизняні туристичні ресурси використовуються далеко не в повному обсязі. Дослідження науковців свідчать про те, що одночасна ємність природних ресурсів України з урахуванням можливого навантаження та екологічних вимог становить близько 50 млн осіб, тоді як рівень використання внутрішніх

туристично-рекреаційних ресурсів України фактично дорівнює 7–9%. Це викликано недосконалою маркетинговою політикою в сфері туризму, нестабільним політичним становищем. Регулювання туристичної діяльності в Україні здійснюється за допомогою певних інструментів, серед яких є правове регулювання. Так, Законом «Про туризм» встановлено, що державна політика у галузі туризму визначається Верховною Радою України.

Застаріла нормативно-правова база вимагає суттєвих змін. В Україні діє наказ від 30.07.2012 р. № 876 «Щодо скасування обов'язкової сертифікації готельних послуг та послуг харчування» і, як результат, неможливість контролю певних підприємств галузі гостинності, зокрема, система статистичного обліку і звітності не відповідає стану галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу.

Іншими гострими проблемами туристичної галузі України є такі як:

- невідповідність туристичної інфраструктури світовому рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку;

- низька якість туристичних послуг;

- відсутність сприятливого інвестиційного клімату, що зумовлює нерозвиненість соціальної інфраструктури;

- недостатній рівень кадрового забезпечення управління туристичною галуззю за кількісними та якісними параметрами;

- відомча підпорядкованість закладів розміщення, санаторно-курортних і рекреаційних закладів, що ускладнює стандартизацію туристичних послуг, поліпшення їх якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

Туристична сфера займає тільки 1,5% у структурі країни, тоді як у розвинених туристично орієнтованих країнах цей показник становить 10% від ВВП, це свідчить про незацікавленість у розвитку туристичної діяльності і її поступовий занепад. З таким показником Україна посідає 155-е місце у світі. Результатом інвестиційної непривабливості та відсутності реформування цієї сфери є висока капіталоємність та довгострокова оборотність вкладених коштів, що з урахуванням теперішнього стану кризи, у якому перебуває країна, є непривабливим для інвесторів.

Найбільший відсоток у структурі ВВП має сільське господарство – 10,2% і промисловість – 16,9%, а туристичний сектор займає 1,5%. Як бачимо, значну частину структури у економіці країни займають сировинні експорто-орієнтовані

частки, зі стрімким оборотом капіталовкладень, такі як сільське господарство та торгівля, частка якої становить 14,2%. Такі показники є свідченням відсутності прогнозованості подальшого стану економіки країни та відсутності ефективних державних програм щодо розвитку України.

В Україні подорожує в основному населення від 25 до 40 років, тоді як в економічно розвинених країнах туристи – це переважно люди старшої вікової групи (понад 60 років). Поступове збільшення кількості працюючих, забезпечення більш високого доходу на кожного члена сім'ї, зростання рівня освіти розширяють такі сегменти туристичного ринку, як поїздки з метою відпочинку і в період відпусток, відвідування тематичних парків і культурних заходів, здійснення ділових поїздок, короткочасних подорожей і маршрутів вихідного дня тощо. Одним із найважливіших чинників, що впливає на розвиток туризму, є добробут населення. Є чіткий зв'язок між тенденцією розвитку туризму, загальним економічним розвитком і особистими доходами громадян. Туристичний ринок дуже відчутний до змін в економіці.

Щорічне збільшення доходів громадян України приведе до більш інтенсивної туристичної діяльності і, зокрема, до збільшення кількості споживачів з високими доходами. Розвиток туризму в Україні дасть змогу створити додаткові робочі місця, поповнити валютний запас, відновити занедбану інфраструктуру, зміцнити авторитет у світовій спільноті. Очікується, що в найближчому майбутньому відбудеться інтенсивний розвиток культурно-пізнавального, тематичного, пригодницького туризму; завдяки жорсткій конкуренції якість надаваних послуг у сфері туризму буде стрімко зростати; витрати домогосподарств на подорожі будуть рости швидше, ніж інші статті витрат [1].

Серед найважливіших факторів туристичної мобільності населення можна виокремити такі: соціально-економічні (добробут, розміри національного доходу, що припадає на одну особу, загальний культурний рівень громадян, вартість проїзду, доступність сполучень, приналежність мешканців до тієї або іншої соціальної групи), територіальні (виробничо-господарське та історичне значення регіонів, кількість населення, площа населеного пункту, щільність забудови), організаційні (розгалуженість розташування транспортної мережі, зручність використання рухомого складу та поїздки, якість обслуговування, витрати часу на пересування) та природно-кліматичні [6].

Важливо зазначити ще й таке: під час впровадження Закону «Про туризм» його метою визначалося створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення валютних надходжень, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності. Як бачимо, пройшло вже понад двадцять три роки, а ситуація в туристичній галузі реально не змінилася. Тому можна дійти до цілком логічного висновку, що вся створена система органів, видана кількість законів, розпоряджень, указів є черговою жертвою бюрократизму в нашій державі. І саме це є головною проблемою сьогодення у суспільстві. Не можна вважати, що, видавши декілька законів, ситуацію можна змінити на краще. Доки політична система не трансформується у націонал-капіталістичну, потенційні сектори економіки так і залишаться потенційними.

Аналізуючи перспективи розвитку туристичної індустрії в Україні на наступні десять років, перш за все необхідно підкреслити, що сучасний туризм – це та сфера економіки і життєдіяльності суспільства в цілому, яка тією чи іншою мірою інтегрує практично всі галузі. Саме це і визначає одне з перших місць, яке посідає туризм у світовій економіці. Саме цей фактор має стати головним у формуванні нового державного підходу до туризму як тієї галузі, пріоритетний розвиток якої може позитивно вплинути на економічний і соціальний стан країни загалом, стимулювати низку важливих галузей економіки, сприяти зміцненню нового позитивного іміджу України на світовій арені.

Стратегічною метою розвитку туристичної індустрії в Україні можна визначити створення конкурентоспроможного на світовому ринку туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечити на цій основі комплексний розвиток територій та їх соціально-економічних інтересів у разі збереження екологічної рівноваги та історико-культурного довілля. Програма дій, зорієнтована на досягнення цієї мети, має бути синхронізованою із загальними темпами становлення ринкових механізмів і співвідносною з політикою структурних реформ в економіці. Вона має також ураховувати накопичений досвід розвитку туризму у світі, що створює сприятливі умови доопрацювання та розроблення відповідної нормативно-правової бази туризму.

Коли на туризм не зважають, його доходи не визначені, відсутнє ретельне планування та, як наслідок, відсутній і розвиток. Як тільки буде глибока зацікавленість на законодавчому рівні, поєднання зусиль для піднесення статусу індустрії туризму на більш високий рівень не тільки у вигляді декларацій, а й конкретних заходів щодо встановлення та підтримки економічних зв'язків, почне ефективно діяти маркетинг у сфері туризму, відтоді можна розраховувати на видимі результати.

Координація стратегічного розвитку культурної сфери і туризму на місцях має привести до більш тісної співпраці місцевої влади і реального бізнесу у вирішенні конкретних завдань зі збереження культурної спадщини, впровадження в діяльність музеїв, національних заповідників передової менеджерської практики, орієнтації для роботи в ринкових вимірах і координації діяльності із суб'єктами туристичної індустрії.

Важливими факторами, що впливатимуть у подальшому на розвиток ринку туризму, є демографічні зміни, матеріальний та соціальний стан населення, рівень освіти, тривалість відпустки, професійна зайнятість та багато інших чинників. Туристичний ринок дуже відчутний до змін в економіці. За стабільних цін зростання особистого споживання на 2,5% збільшує витрати на туризм на 4%, а зростання особистого споживання на 5% – на 10%.

Щорічне збільшення доходів громадян України приведе до більш інтенсивної туристичної діяльності і, зокрема, до збільшення кількості споживачів з високими доходами. У майбутньому населення України буде характеризуватися як таке, що має підвищену якість життя. Відпочинок, подорожі, мистецтво, культура стануть основними елементами, які заповнять вільний час людини.

Висновки. Отже, перед туристичною галуззю України стоїть багато проблем, що потребують розв'язання шляхом удосконалення системи та механізмів її державного регулювання. Державна політика має орієнтуватись на розвиток потенційних галузей, таких як туристична.

Зазначимо, що способи та методи впливу, які використовуються нині для регулювання туристичної галузі, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам і тенденціям. Якщо врахувати законодавчу базу, туристична галузь є пріоритетною, внаслідок чого у структурі економіки туризм має займати десяту частину ВВП.

На основі викладеного матеріалу можна зробити висновок, що, незважаючи на значний потенціал, туристична галузь України має цілу низку

проблем, нагальне вирішення яких покращить перспективи її розвитку вже найближчим часом. Аналізуючи перспективи розвитку туристичного бізнесу в Україні, насамперед необхідно підкреслити, що сучасний туризм – це сфера економіки та життєдіяльності суспільства, яка загалом тією чи іншою мірою інтегрує практично всі галузі. Саме

це і має стати головним у формуванні нового державного підходу до туризму як галузі, пріоритетний розвиток якої може позитивно вплинути на економічний і соціальний стан країни, стимулювати важливі галузі економіки, сприяти зміцненню позитивного іміджу України на світовій арені.

Список літератури:

1. Галасюк С.С. Оцінка конкурентоспроможності підприємств готельного господарства Одеської області. *Вісник Житомирського державного університету. Серія «Економічні науки»*. 2014. № 2. С. 43–54.
2. Про туризм : Закон України від 15.09.1995 р. / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр>.
3. Биркович В.І Тенденції та перспективи розвитку туристично-рекреаційної галузі в Закарпатській області. *Вісник НІСД. Серія «Економіка»*. 2009. № 2. С. 218–224.
4. Іванух І., Данилишин Б. Природно-ресурсний потенціал України і шляхи підвищення його використання. *Вісник НАН*. 2008. № 1. С. 36–38.
5. Кифяк В.Ф. Сфера рекреації та туризму як складник регіональної економічної системи. *Вісник НАН*. 2006. № 1. С. 116–119.
6. Орлов О. Важливість курортно-рекреаційного комплексу зростає. *Економіст*. 2008. С. 74.
7. Сафулліна В. Перспективи розвитку курортної галузі та рекреаційних територій в Україні. *Вісник НАН. Управління сучасним містом*. 2007. № 12. С. 88–94.
8. Стеченко Д.М. Наукові аспекти економічної діагностики природно-рекреаційного потенціалу регіону. *Вісник НАН*. 2010. № 1. С. 136–139.
9. Хамініч С.Ю. Ефективність методів управління маркетингом у сфері туризму. *Вісник ОДУВС*. 2007. № 1. С. 210–218.
10. Цьохла С.Ю. Активізація та розвиток інвестиційної діяльності в сфері курортно-рекреаційного господарства. *Інвестиції. Практика та досвід*. 2008. № 22. С. 6–10.

Singutskiy O.V. THE STATE SUPPORT OF TOURISM IN UKRAINE: OBSTACLES AND PREREQUISITES FOR DEVELOPMENT

The article focuses on the evolution of public policy in the tourism industry. It is noted that tourism in the Soviet times was determined through the lens of restoration of labor potential, tourist complexes were built as part of a common property complex in educational establishments, factories, state institutions, etc., and were financed from the state budget. The tourism industry was not considered to be independent, so after Ukraine gained independence and the transition from the socialist system to the capitalist tourist industry did not transform into an independent unit. During privatization, privately-owned enterprises were the entities with the rapid rotation of capital, if needed to capitalize on them. In order to attract tourism flows, the tourism industry needed considerable investment funds, which the state was not able to invest, domestic investors were interested in strategic enterprises oriented to export without investment, due to the unstable political and economic situation in the country, foreign investors did not attract the tourism industry. Thus, tourism did not develop as a confirmation of the creation of a national tourism development strategy only in 2002 and a very small percentage in the GDP structure, taking into account recreational potential in Ukraine.

The development of the tourism industry is realized through the state strategic tourism development program. The components of the strategic tourism development program have been identified. The main obstacles to the development of tourism are listed, namely the absence of a state-funded tourism development program structured with time periods, where the responsibility for the implementation of programs and the use of state incentives, partnerships, promotion etc. should be determined. The influence of negative factors on the restraint of investments in the tourism sphere has been revealed, namely the lack of a clear legislative base that would contribute to the protection, stimulation, attraction of investments in the tourism sphere; political instability, with every election a complete change in the political environment, which makes it impossible for stability; conducting military operations on the territory of Ukraine. Prerequisites for tourism development are analyzed taking into account the country's recreational potential and it is determined that Ukraine should occupy a leading position in the world of tourism.

Key words: *tourism development, recreational potential, obstacles to tourism development, tourism development strategy, economic model, tourism industry, state support, economic policy, prerequisites for tourism development.*

Терещенко Д.А.

Харківський національний університет будівництва та архітектури

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню регіональних аспектів формування людського капіталу в Україні та визначенню перспектив розвитку людського капіталу на мезорівні. Визначено сучасний стан і тенденції змін параметрів людського розвитку за окремими аспектами, виявлено чинники та характеристики прогресу людського розвитку. Проведено аналіз значення Індексу регіонального людського розвитку України та особливостей його складників. Розглянуто проблематику асиметричності людського розвитку у розрізі регіонів України. Досліджено типи регіонів відповідно до ознак прогресу людського розвитку. Показано нерівність розподілу загальних доходів серед населення України за допомогою кривої Лоренца та коефіцієнта концентрації (індексу Джіні).

На основі проведених досліджень зроблено висновок, що чинники, які впливають на розвиток людського капіталу у регіональному розрізі, демонструють низькі темпи регіонального розвитку у таких напрямках, як: відтворення населення; соціальне становище; комфортне життя; добробут; гідна праця; освіта.

Визначено пріоритетні напрями державної соціально-економічної політики щодо забезпечення умов для ефективного формування і розвитку людського капіталу регіону, зокрема використання механізмів державного регулювання; коригування політики формування та розвитку людського капіталу у напрямках зменшення диспропорцій розвитку більшості регіонів; подолання негативних тенденцій звуження ринку висококваліфікованої робочої сили, спроможної масово втілювати інновації; формування таких регіональних програм, котрі були б зорієнтовані на підтримку трудових мігрантів та членів їхніх сімей, налагодження інституційної співпраці та підтримки громадських ініціатив у сфері зовнішньої трудової міграції; прийняття сучасних стратегій регіонального розвитку, де ключовим аспектом буде визначено всебічний розвиток людського капіталу відповідно до потреб інноваційної економіки.

Ключові слова: людський капітал, регіон, індекс регіонального людського розвитку, прогрес людського розвитку, державне регулювання.

Постановка проблеми. Проблематика включення людини у суспільне виробництво в період інноваційного прискорення економічних процесів передбачає складні виклики щодо побудови середовища, спроможного забезпечувати необхідну якість людського капіталу. Людський розвиток спирається на багатовекторний підхід, заснований на задоволенні потреб людини, формуванні якості життя та необхідних компетенцій, забезпеченні можливості постійного вдосконалення, творчості та суспільній реалізації. Враховуючи значну диференціацію регіонів, локальну різноякісну концентрацію робочої сили, різний науково-технічний потенціал регіональних утворень, стримувальні чинники внутрішньої міграції, постає питання щодо посилення уваги до регіональних особливостей використання людського потенціалу не лише як до фактора підвищення виробництва праці, а як до головного чинника у формуванні стратегічного розвитку регіонів.

Тому вкрай актуальними залишаються питання пошуку напрямів зменшення негативного впливу трансформаційних процесів на формування та використання людського капіталу, пошук можливостей його розвитку з урахуванням взаємозв'язку між рівнем соціально-економічного розвитку регіонів і ступенем їх диференціації, з одного боку, а також якістю людського капіталу – з іншого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вивчення регіональних особливостей розвитку людського капіталу розглядалися у працях Т. Богданової, Т. Збрицької, О. Ілляш, Е. Лібанової, О. Макарової, В. Никифоренко та інших. Не применшуючи наукових здобутків учених, доцільним видається проведення комплексного аналізу чинників, які впливають на формування людського капіталу в Україні у розрізі регіонів.

Мета статті. Метою статті є дослідження регіональних аспектів формування людського

капіталу в Україні та визначення перспектив розвитку людського капіталу на мезорівні.

Виклад основного матеріалу. Стратегічні підходи до розбудови різних сфер держави передбачають і ставлять за ціль інтегрування України до європейського співтовариства, що неможливе без впровадження політики забезпечення людиноцентричного підходу, формування системи забезпечення високих стандартів життя, які продукують високий людський потенціал, здатний реалізувати сучасні завдання соціально-економічного розвитку. Зазначене бачення ґрунтується і на світових підходах до людського розвитку, людського капіталу та ін., що регулярно досліджується та аналізується у доповідях про людський розвиток на основі розрахунків Індексу людського розвитку, Індексу людського капіталу, Індексу соціального розвитку, інших подібних показників. Саме методологія досліджень людської реалізації та потенціалу дає змогу зважено коригувати державну політику розвитку держави та регіонів.

Різноманітні виміри та прояви людського капіталу дають змогу вирізняти різне бачення економічних векторів розвитку. Від стратегічного бачення майбутнього України у світовому поділі праці залежать і підходи щодо забезпечення попиту на висококваліфіковані трудові ресурси та вимоги до їхнього освітнього та наукового рівнів. Аналіз показників людського капіталу України доводить його досить високий рівень, водночас ефективність його використання, низька продуктивність праці не дає змогу продукувати необхідний соціально-економічний розвиток держави. Підходи, визначені державою до розвитку людського капіталу, що є ключовим у забезпеченні сталого розвитку, залишаються надієвими. Вказане – наслідок незначних загальних інвестицій у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту як на рівні розподілу видатків державного бюджету, так і на рівні місцевих бюджетів. Іншою проблематикою є регіональні особливості (асиметрії параметрів), які є проявами територіальної, економічної, соціальної та інших відмінностей регіонів, які безпосередньо впливають на формування людського капіталу. Для розуміння стану формування людського капіталу та окремих його складників на регіональному рівні слід використовувати у дослідженні різні методологічні підходи. Одним з таких підходів є концепція людського розвитку, для реалізації якої необхідно використання компонентів, що є фундаментом для забезпечення відповідного рівня людського капіталу. Рішенням Президії НАН України та

колегії Державної служби статистики України було затверджено Методику вимірювання регіонального людського розвитку. До розрахунку регіонального індексу людського розвитку включено 33 показники, об'єднані у 6 блоків відповідно до основних аспектів людського розвитку: відтворення населення; соціальне становище; комфортне життя; добробут; гідна праця; освіта [1].

Незважаючи на загальну позитивну динаміку, досягнуті параметри людського розвитку в Україні безнадійно відстають від «потрібної» траєкторії, яка мала б бути, якби за досліджуваний період ми досягли визначених цільових індикаторів (рис. 1). З рис. 1 помітно, що зміни середнього значення Індексу регіонального людського розвитку України за 2004–2017 рр. збільшився лише на 0,44, або майже 13%.

Характерними рисами інноваційної економіки є [4, с. 210; 5]: постійне зростання продуктивності праці; отримання інноваційними підприємствами і людським капіталом статусу головної рушійної сили економіки; підвищення знань і інтелектуальних здібностей людини; посилення значущості освіти; активізація інвестицій у людський капітал; зростання значущості витрат на НДДКР.

Враховуючи різні підходи до структури людського капіталу, проведемо аналіз та розглянемо основні складники відповідно до різних наукових підходів (табл. 1). Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» [12] визначила показники, які використовують під час розрахунку Індексу регіонального людського розвитку: довге та здорове життя (середня очікувана тривалість життя у разі народження, загальний коефіцієнт приросту (скорочення) чисельності населення, коефіцієнт смертності від навмисного самоушкодження), добробут та гідні умови праці (обсяг видатків місцевих бюджетів, відношення середньої заробітної плати до мінімальної, рівень працевлаштування зареєстрованих безробітних), освіта (чистий показник охоплення дошкільними навчальними закладами дітей віком три-п'ять років, кількість випускників вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації).

Виходячи з основних підходів до структури людського капіталу, розглянемо відмінності регіонів щодо показників регіонального людського розвитку, відповідно до Методики вимірювання регіонального людського розвитку. Інтегральна оцінка регіонального людського розвитку у 2017 р. коливалася від мінімальної величини –

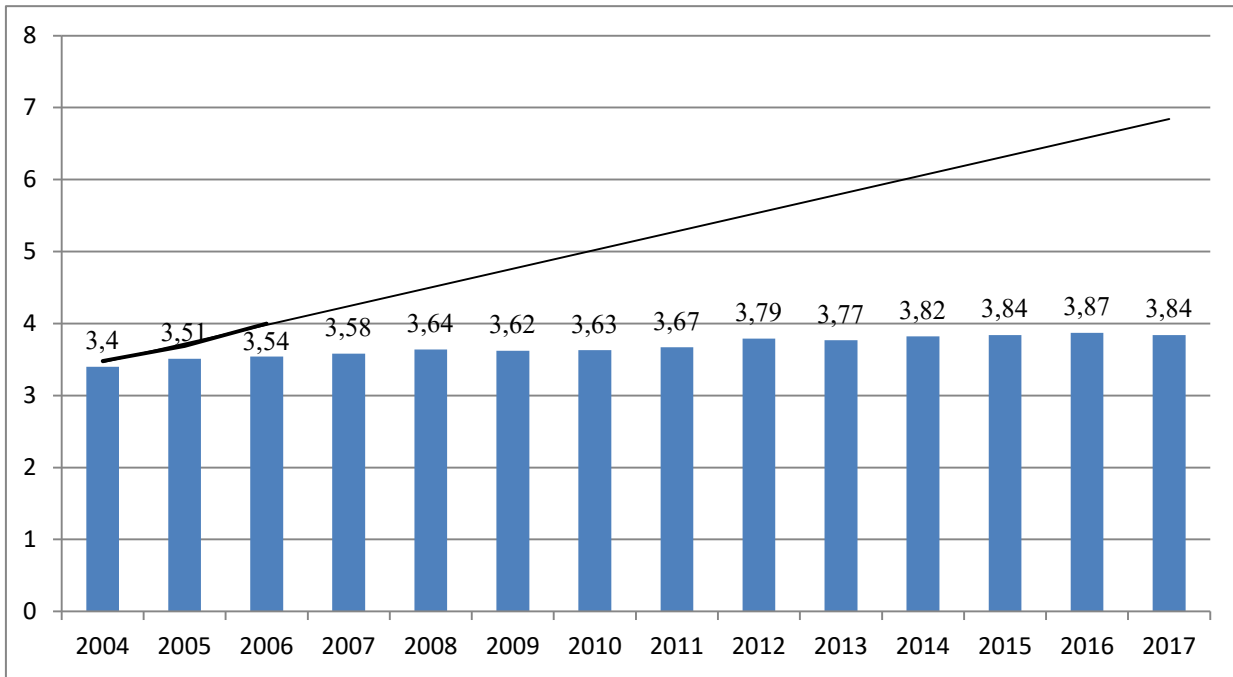


Рис. 1. Середнє значення Індексу регіонального людського розвитку України та траєкторія бажаного розвитку

Джерело: [2; 3]

Таблиця 1

Структура людського капіталу

Автор	Основні складники
Р.В. Короленко [6]	Інтелект, здоров'я, знання, якість життя, навчання, досвід, культура.
І.В. Васильєв [7, с. 10]	Біологічний капітал, капітал освіти, капітал здоров'я, капітал сім'ї, капітал виробничої підготовки, капітал культури.
О.Н. Казмалова [8, с. 101]	Фізичний капітал, інтелектуальний капітал, соціальний капітал, якість життя, мотиваційна компонента, капітал міграції.
І.Н. Ільченко, Г.Н. Арустамян [9, с. 11]	Капітал здоров'я, культурно-моральний капітал, трудовий капітал, інтелектуальний капітал, організаційний капітал, підприємницький капітал.
С.М. Клімов [10, с. 105]	Біофізичний капітал, інтелектуальний капітал, соціальний капітал.
О.М. Носик [11, с. 155]	Капітал здоров'я, освітній, професійного навчання, інформаційний, культурний, капітали мобільності і родинного виховання, інтелектуальний, трудовий, організаційно-підприємницький, соціальний капітали.

3,526 (Кіровоградська область) до максимальної – 4,229 (Чернівецька область) [2]. Відповідно, до 6 основних складників, що враховуються під час визначення Інтегральної оцінки регіонального людського розвитку, мінімальні та максимальні значення по регіонах показано на рис. 2, де відображено для порівняння асиметрію людського розвитку Харківської області, основні показники якої перебувають переважно у проміжку між максимальними та мінімальними значеннями.

Досліджуючи показники індексів-складників регіонального людського розвитку, слід зупинитися на аналізі коефіцієнта асиметрії. Якщо значення коефіцієнта асиметрії становить одиницю, це свідчить про цілковиту симетрію людського

розвитку за всіма досліджуваними компонентами. Чим більша відстань від одиниці, тим вищою є асиметричність людського розвитку [3].

За розрахунком регіональних коефіцієнтів асиметрії можна бачити, що у 2017 р. коливання значень лежить у проміжку від 1,0197 (Закарпатська область) до 1,0889 (Миколаївська область) (рис. 3). 11 регіонів (з 22 досліджуваних) мають коефіцієнти асиметрії вищі за середньоукраїнський (1,05).

Тип людського розвитку в Україні належить до переважно низького, з негативним характером забезпечення гідної праці. Типологізаційною ознакою можна розглянути індекси прогресу, що являють собою темпи зростання часткових

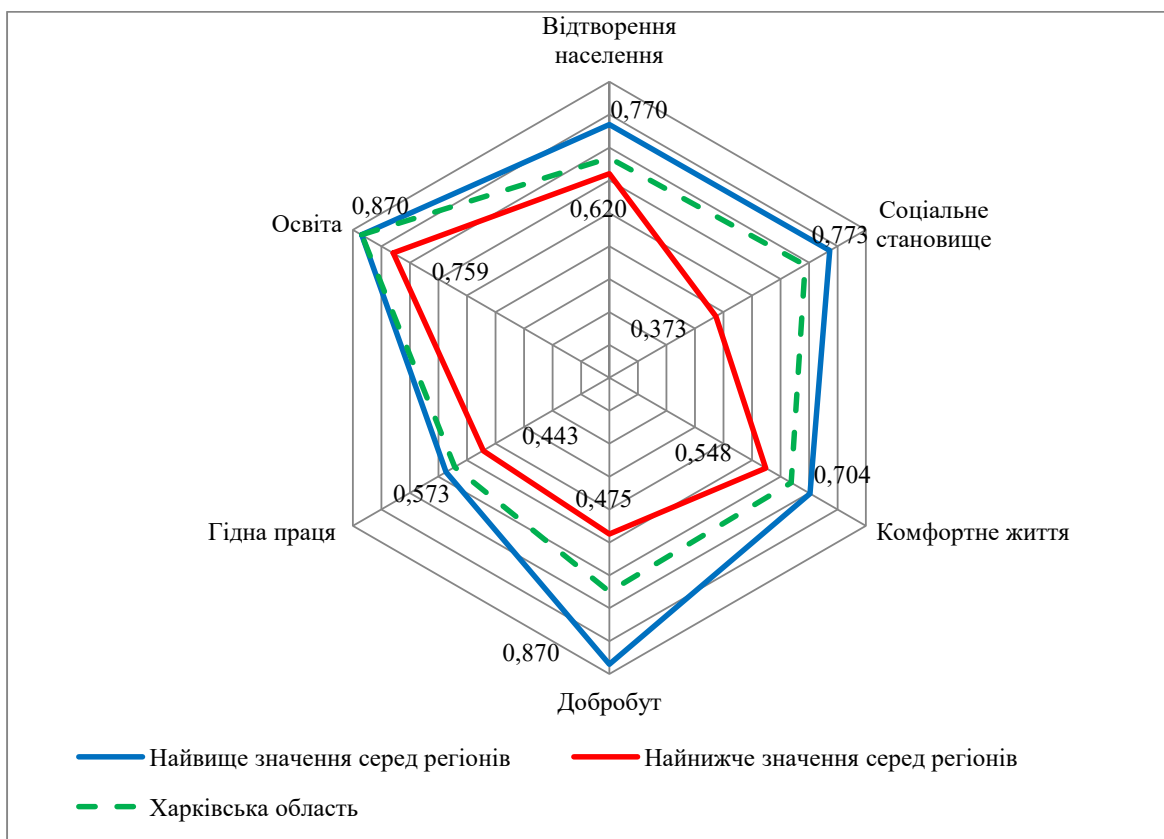


Рис. 2. Регіональна асиметрія людського розвитку Харківської області

Джерело: побудовано автором на основі [2]

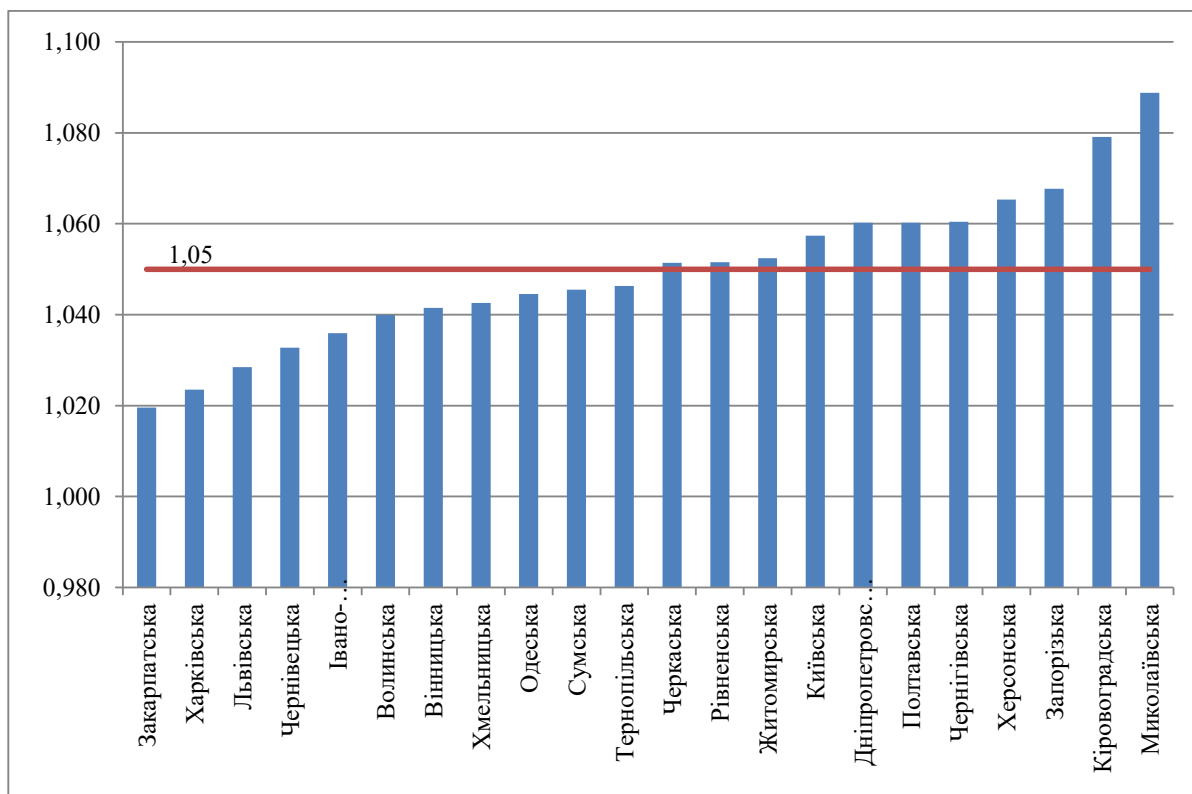


Рис. 3. Коефіцієнти асиметрії людського розвитку у розрізі регіонів України, 2017 р.

Джерело: розраховано автором на основі [2; 3]

індексів людського розвитку за період 2013–2017 рр. Найгірший показник прогресу спостерігається у Харківській області за індексом добробуту (79,68), найкращий – у Івано-Франківській області за індексом добробуту (161,64). Використовуючи методологію, представлену в [3], розмахах варіації індексів прогресу поділено на три групи: 1) 98,37–100,0 (регресивний); 2) 100,0–104,0 (відсутність прогресу або незначний прогрес); 3) понад 104,0 (наявність прогресу). Враховуючи нерівномірність розвитку за окремими аспектами, виокремлюють такі групи регіонів: 1 – прогресивні; 2 – розвиваються без ознак регресу; 3 – розвиваються з регресом за одним з аспектів; 4 – розвиваються з регресом за двома аспектами (табл. 2). Регіони, які можливо віднести до 1 та 2 групи за досліджуваний період, відсутні.

Щодо показників окремих аспектів, то отримано такі дані: відтворення населення – найгірший показник прогресу (Тернопільська обл. (92,47%), найкращий показник (Полтавська обл. (107,08%); соціальне середовище – найгірший показник прогресу (Житомирська обл. 96,83%), найкращий показник (Вінницька обл. (126,1%); комфортне життя – найгірший показник прогресу (Закарпатська обл. 89,22%), найкращий показник (Івано-Франківська обл. (120,31%); добробут – найгірший показник прогресу (Харківська обл. 79,68%), найкращий показник (Івано-Франківська обл. (161,64%); гідна праця – найгірший показник прогресу (Одеська обл. 79,4%), найкращий показник (Житомирська обл. (90,34%); освіта – найгірший показник прогресу (Одеська обл. 79,68%), найкращий показник (Івано-Франківська обл. (107,52%).

Одним з інших важливих показників розвитку регіону є індекс фізичного обсягу валового регіонального продукту (ВРП) – зведеного індексу валових доданих вартостей регіону за видами

економічної діяльності з урахуванням податків за винятком субсидій на продукти. У 2018 р. зростання індексу фізичного обсягу ВРП було зафіксовано у всіх регіонах. Індекс фізичного обсягу валового внутрішнього продукту (ВВП) України становив 103,3% (рис. 4) [13].

На жаль, збільшення доходів не завжди може впливати на добробут громадян. Державною службою статистики досліджено рівень життя різних соціальних груп населення у 2018 р. (обстежено 8,1 тис. домогосподарств). Нерівність розподілу загальних доходів характеризують крива Лоренца (рис. 5) та коефіцієнт концентрації (індекс Джині), який може перебувати у проміжку від 0 (рівномірний розподіл доходів серед усього населення) до 1 (увесь дохід належить одній особі) [14].

Індекс Джині по загальних доходах населення зріс з 0,232 у 2017 р. до 0,238 у 2018 р. Крива Лоренца (лінія фактичного розподілу) відображає співвідношення відсотків усіх загальних доходів та відповідних відсотків населення, які їх отримали, таким чином характеризуючи нерівномірний розподіл. Віддаленість від прямої цієї лінії демонструє збільшення фактичної диференціації населення за рівнем добробуту. Відсоток населення із середньодушовими доходами менше встановленого законодавством прожиткового мінімуму в середньому за місяць (нижче прожиткового мінімуму) у 2018 р. склав 1,3% (зменшення відповідно до 2017 р. на 1,1 в. п.), тоді як розмір законодавчо встановленого прожиткового мінімуму за вказаний період зріс на 9%. Частка населення із середньодушовими доходами нижче розміру фактичного прожиткового мінімуму в середньому за місяць (нижче фактичного прожиткового мінімуму) зменшилася у 2018 р. порівняно з 2017 р. по Україні в 1,3 раза і становила 28%. Межа бідності досягла рівня 2621 грн у

Таблиця 2

Типи регіонів відповідно до ознак прогресу людського розвитку 2013–2017 рр.

Ознака розвитку	Регіони	Опис регресу
Регрес за одним із показників	Івано-Франківська область	Погіршення відтворення населення
	Чернігівська область	Погіршення показників гідної праці
Регрес за двома показниками	Житомирська область	Погіршення соціального середовища, показників гідної праці
	Запорізька область	Погіршення добробуту, показників гідної праці
	Львівська, Тернопільська, Черкаська області	Погіршення відтворення населення, показників гідної праці
	Миколаївська, Сумська, Херсонська області	Погіршення показників гідної праці, освіти
	Полтавська область	Погіршення показників комфортного життя, гідної праці

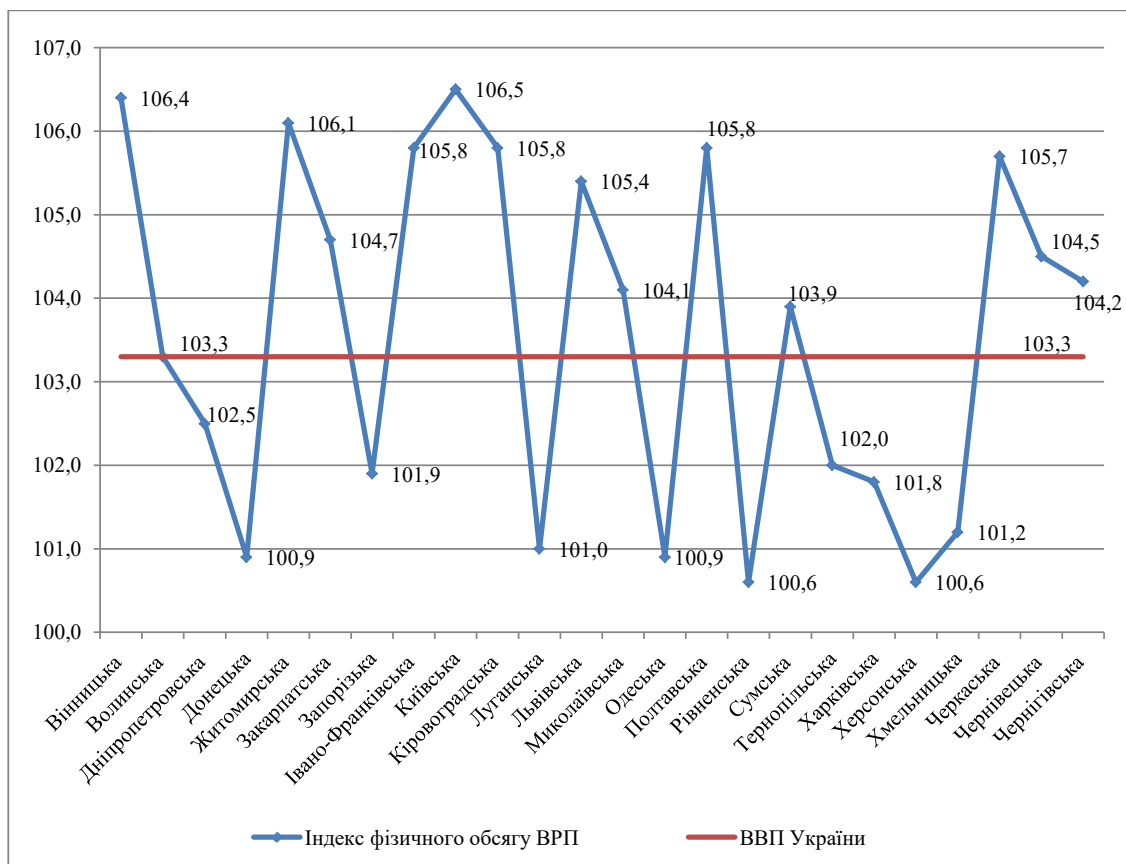


Рис. 4. Індеси фізичного обсягу ВРП у 2018 р., % [13]

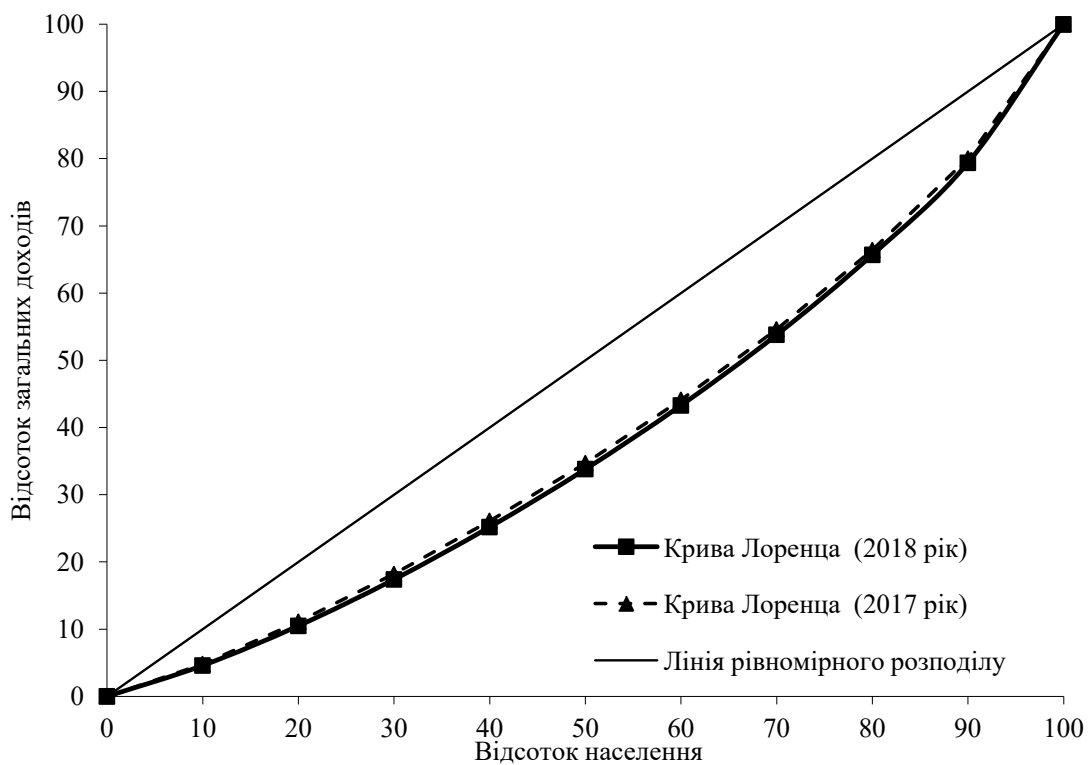


Рис. 5. Нерівність розподілу загальних доходів за децильними (10%-ми) групами населення у 2017–2018 рр. [14]

середньому на одну особу на місяць, збільшившись на 16% [14].

За даними 2018 р. найвищий показник рівня бідності, визначений за відносним критерієм за витратами, виявився у Рівненській області (58,7%), що вище за середнє по країні значення в 2,4 раза. До регіонів з високим рівнем бідності потрапила Херсонська область (42,3%). У негативній зоні розташувалися Донецька, Луганська, Київська (без м. Кисва), Житомирська з рівнем бідності у межах 32–33%. Низький показник зафіксовано у Чернігівській (13,7%), Івано-Франківській (15,4%), Запорізькій (15,7%), Чернівецькій (16,1%), Дніпропетровській (16,3%) областях. З урахуванням глибини бідності найгірша ситуація у Рівненській, Херсонській, Луганській, Житомирській та Одеській областях. Найблагополучнішими регіонами визнано Івано-Франківську, Запорізьку, Чернівецьку та Харківську області. Показники 2018 р. доводять, що географічні ознаки у ситуації з відносною бідністю відсутні. Найвищий рівень бідності за абсолютним критерієм у Херсонській області – 42,5%. Високі показники мають Волинська (39,8%), Рівненська (39,0%), Сумська (37,5%) області. Значно нижчі за середні по країні показники бідності є у Львівській (17,5%), Дніпропетровській (18,8%) та Чернігівській (21,0%) та Одеській (21,2%) областях. Порівняно з 2017 р. тринадцять регіонів показали зростання рівня відносної бідності. Погіршена ситуація окремих регіонів спостерігається і за рівнем і за глибиною бідності. За обома критеріями бідності найгірший стан справ у Рівненській, Херсонській та Житомирській областях. Найнижчі масштаби бідності є у Дніпропетровській та Чернігівській областях [15].

З проведеного аналізу можна зробити висновок, що чинники, які впливають на розвиток людського капіталу у регіональному розрізі, демонструють низькі темпи регіонального розвитку у досліджуваних напрямках: відтворення населення; соціальне становище; комфортне життя; добробут; гідна праця; освіта. Відповідно до думки окремих дослідників темпи зростання регіонального людського розвитку мають бути значно більшими. Теоретичні дослідження структури людського капіталу, українські нормативно-правові акти з тематики дослідження підтверджують тезу про ключову роль у структурі людського капіталу соціальних, освітніх, трудових, біологічних, професійних складників.

Дослідження Інтегральної оцінки регіонального людського розвитку виявило суттєві асиметрії показників. З 22 досліджуваних регіонів в 11 регіонах коефіцієнти асиметрії вищі за середньоукраїнський. Тип людського розвитку в Україні переважно низький, має негативний характер забезпечення гідної праці. Всі без винятку регіони в межах аналізу за 2013–2017 рр. мають тип, що демонструє регрес за одним та більше показників людського розвитку. Незважаючи на зростання у 2018 р. індексу фізичного обсягу ВВП у всіх регіонах, помітного зменшення рівня бідності не відбувається. Окремі регіони, навпаки, демонструють зростання рівня відносної бідності.

Спираючись на вищевикладене, можна виокремити такі пріоритетні напрями державної соціально-економічної політики щодо забезпечення умов для ефективного формування і розвитку людського капіталу регіону: використання механізмів державного регулювання; коригування політики формування та розвитку людського капіталу у напрямках зменшення диспропорцій розвитку більшості регіонів; подолання негативних тенденцій звуження ринку висококваліфікованої робочої сили, спроможної масово втілювати інновації; формування таких регіональних програм, котрі були б зорієнтовані на підтримку трудових мігрантів та членів їхніх сімей, налагодження інституційної співпраці та підтримки громадських ініціатив у сфері зовнішньої трудової міграції; прийняття сучасних стратегій регіонального розвитку, де ключовим аспектом буде визначено всебічний розвиток людського капіталу відповідно до потреб інноваційної економіки.

Висновки. Отже, дослідження регіональних аспектів формування людського капіталу в Україні демонструє складну проблематику нерівномірності досягнення певних рівнів розвитку регіонів та асиметричності окремих показників людського розвитку. Зазначене передбачає з точки зору використання механізмів державного регулювання необхідність зосередитися на коригуванні політики формування та розвитку людського капіталу у напрямках зменшення диспропорцій розвитку більшості регіонів, подолання бідності, напрямів зростання заробітної плати, прийняття сучасних стратегій регіонального розвитку, де ключовим аспектом буде визначено всебічний розвиток людського капіталу відповідно до потреб інноваційної економіки.

Оскільки формування людського капіталу здійснюється під впливом багатьох чинників, важливе місце серед яких належить економічним і соціальним, подальші дослідження будуть присвячені їх вивченню.

Оскільки формування людського капіталу здійснюється під впливом багатьох чинників, важливе місце серед яких належить економічним і соціальним, подальші дослідження будуть присвячені їх вивченню.

Список літератури:

1. Методика вимірювання регіонального людського розвитку: затверджена рішенням Президії НАН України та колегії Державної служби статистики України від 13.06.2012 р. № 123-м. URL : https://idss.org.ua/ukr_index/Methodika_ua.pdf.
2. Статистичний бюлетень «Регіональний людський розвиток». Державна служба статистики України. Київ, 2018. 71 с.
3. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект : колективна монографія / за ред. Е.М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 356 с.
4. Асалиев А.М., Забелина О.В. Непрерывное образование как фактор экономического и социального развития страны. *Экономика устойчивого развития*. 2012. № 9. С. 210–216.
5. Дорофеева Н.М. Концепция человеческого капитала как фактор инновационного развития и экономического роста. *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2012. № 1. С. 25–28.
6. Короленко Р.В. Теоретичні підходи до визначення поняття «людський капітал». *Інноваційна економіка*. 2013. № 2. С. 189–192.
7. Васильев И.В. Классификация человеческого капитала и инвестиций в него. *Балтийский экономический журнал*. 2010. № 2. С. 8–18.
8. Казмалова О.Н. Влияние человеческого капитала на валовой региональный продукт. *Вестник Академии*. 2012. № 4. С. 100–107.
9. Ильченко И.Н., Арустамян Г.Н. Значимость человеческого капитала в укреплении здоровья и профилактике заболеваний. *Профилактическая медицина*. 2009. № 2. С. 9–17.
10. Климов С.М. Интеллектуальные ресурсы общества : монография. Санкт-Петербург : ИВЭСЭП : Знание, 2002. 199 с.
11. Носик О.М. Форми людського капіталу: головні підходи до визначення. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 3 (18) С. 149–158.
12. Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1029. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF>.
13. Индексы физического объема валового регионального продукта у 2018 році. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
14. Соціально-економічне становище домогосподарств України у 2018 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств). URL : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publdomogosp_u.htm.
15. Аналітична записка «Комплексна оцінка бідності та соціального відчуження в Україні за 2016–2018 роки». Київ, 2019. URL : https://idss.org.ua/arhiv/Year_2018_Pov.pdf.

Tereshchenko D.A. REGIONAL ASPECTS OF HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article is dedicated to researching of regional aspects of human capital forming in Ukraine and determining of human capital perspectives on mesolevel. The current state and changing trends of human development parameters as per the particular aspects are defined, the factors and progress characteristics of human development are found. The analysis of Index value of regional human development and special aspects of its components is performed. The problematic of human development asymmetry in terms of the regions of Ukraine is considered. The types of regions are researched according to features of human development progress. The inequality of total income distribution among the population of Ukraine is presented with Lorentz curve and concentration factor (Gini index).

On the basis of performed researches it is concluded that the factors, which influence on human capital development in terms of regions, present low rates of regional development in the following directions: reproduction of population; social situation; comfort living; commonwealth; decent work; education.

The priority guidelines of government social and economic policies concerning provision of the conditions for effective formation and development of human capital of a region are determined, specifically usage of mechanisms of government regulation; adjustment of human capital formation and development policy to decrease lack of balance in development of most regions; passing of negative tendencies of market decline of highly qualified labor power, that is able to implement innovations in wholesale numbers; development of such regional programs, that might be focused on support of labor migrants and their families, establishment of institutional collaboration and support of public initiatives in the sphere of outer labor migration; acceptance of current regional development strategies, where the key aspect will be defined as inclusive development of human capital according to the needs of innovative economy.

Key words: human capital, region, index of regional human development, human development progress, government regulation.

Усаченко О.О.

Інститут законодавства Верховної Ради України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ

Відзначено, що державні органи виконавчої влади не створили дієву систему щодо недопущення переходу оборонних підприємств під контроль іноземних осіб. Процес скупки іноземцями пакетів акцій стратегічно і економічно значущих для України підприємств через підставних осіб і на вторинному фондовому ринку не контролювався і не контролюється дотепер. Підсумком таких дій є істотне зменшення частки держави на підприємствах, що мають державні пакети акцій, і, як наслідок, втрата державного контролю за діяльністю важливих об'єктів промисловості. Порушення з боку представників державних органів в основному виражалися у зловживанні посадовими повноваженнями в інтересах комерційних структур з метою отримання особистої вигоди. У результаті застосування для підприємств оборонної промисловості механізму штучного банкрутства у вигоді зацікавлених осіб руйнувалися цілком успішні виробництва, а самі підприємства і їх активи виводились з-під контролю держави. При цьому в низці випадків ініціаторами штучного порушення справ про неспроможність підприємств оборонної промисловості виступали не тільки комерційні структури, але також відомства й організації.

Зазначено, що державні агентства та відомства мають стати аналітичними центрами, що забезпечують Генеральний штаб, головні командування необхідною інформацією, яка має лягати в основу програм озброєння Збройних сил. Далі необхідно організаційне зміцнення командних управлінь видів Збройних сил і родів військ. Перш за все створення у військових академіях факультетів з підготовки офіцерів для командних управлінь і військових представництв Міністерства оборони зі спеціалізованою програмою підготовки, адаптованою до специфіки роботи з оборонною промисловістю. Необхідно розширення підготовки військових економістів для контролю оборонного замовлення. Крім того, необхідні розробка і законодавче затвердження спеціального правового акта, що детально визначає порядок оформлення, розгляду, узгодження і затвердження контрактів на поставку продукції за державним оборонним замовленням. Там же має бути детально розписано, як застосовується оборонна продукція, як вона оплачується, як перевіряється правильність витрачання підприємствами грошових коштів, що надійшли для оплати оборонної продукції. У документі мають бути наведені типові форми всіх документів, які мають оформлятися під час укладання контрактів і під час прийому продукції від підприємств.

Ключові слова: організаційно-управлінський механізм, державне регулювання, оборонна промисловість, державне оборонне замовлення, державний контроль.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

У рамках виконання державної цільової програми, особливо зі створення нових зразків ОВТ, які мають поступово надходити в Збройні сили України, значною мірою підвищиться ступінь їх технічної активності. Але реалізація цих програм, на наш погляд, буде утруднена. І справа не тільки в можливому недофінансуванні і браку економічних ресурсів. Великі негативні наслідки таїть у собі приватизація оборонних галузей промисловості.

Відзначимо, що державні органи виконавчої влади не створили дієву систему щодо недо-

пущення переходу оборонних підприємств під контроль іноземних осіб. Процес скупки іноземцями пакетів акцій стратегічно і економічно значущих для України підприємств через підставних осіб і на вторинному фондовому ринку не контролювався і не контролюється дотепер.

Підсумком таких дій є істотне зменшення частки держави на підприємствах, що мають державні пакети акцій, і, як наслідок, втрата державного контролю за діяльністю важливих об'єктів промисловості. Порушення з боку представників державних органів в основному виражалися у зловживанні посадовими повноваженнями в інтересах комерційних структур з метою отримання особистої вигоди.

У результаті застосування для підприємств оборонної промисловості механізму штучного банкрутства у вигоді зацікавлених осіб руйнувалися цілком успішні виробництва, а самі підприємства і їхні активи виводились з-під контролю держави. При цьому в низці випадків ініціаторами штучного порушення справ про неспроможність підприємств оборонної промисловості виступали не тільки комерційні структури, але також відомства й організації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналізом проблем, пов'язаних з організаційно-управлінськими механізмами регулювання державного оборонного замовлення, займалися вітчизняні дослідники, зокрема Н.Н. Лепа, Н.П. Карачина, С.З. Весперіс, М.Г. Міронов та ін. Проте, як і раніше, оборонна промисловість посідає незаслужено далеко не основне місце в промисловості України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Мета цієї статті – визначення особливостей, системних проблем та актуальних питань організаційно-управлінських механізмів регулювання державного оборонного замовлення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Разом із тим, на нашу думку, не слід упиватися досягнутими успіхами. Потрібно рішуче відновлення системи замовлень озброєння та військової техніки для потреб оборони [1, с. 72]. Наші міркування з цього приводу зводяться до таких положень:

1. Державні агентства та відомства мають стати аналітичними центрами, що забезпечують Генеральний штаб, головні командування необхідною інформацією, яка має лягати в основу програм озброєння Збройних сил. А самі програми мусять мати ранг законодавчого акта. І затверджуватися навіть не Указом Президента України або постановою Уряду та законом України. Відповідно до цих програм мають формуватися і розділи оборонного бюджету.

2. Далі необхідно організаційне зміцнення командних управлінь видів Збройних сил і родів військ. Перш за все створення у військових академіях факультетів з підготовки офіцерів для командних управлінь і військових представництв Міністерства оборони зі спеціалізованою програмою підготовки, адаптованою до специфіки роботи з оборонною промисловістю [2, с. 376].

3. Необхідно розширення підготовки військових економістів для контролю оборонного замовлення. Не тільки у Військовій фінансово-економічній академії, а й у Військово-фінансовому училищі, а також у Військовій академії тилу і транспорту (можливо, і в інших вузах). Економікою військового замовлення мають займатися професійні економісти. Відповідно, мають бути укріплені й укрупнені фінансово-економічні відділи командних управлінь. У них мають бути не тільки підрозділи, які контролюють поточне фінансування оборонного замовлення, а й аналітичні підрозділи, які відстежують стан справ оборонних галузей промисловості, здатних оцінювати підприємства і галузі промисловості до виконання оборонного замовлення.

4. Крім того, необхідні розробка і законодавче затвердження спеціального правового акта, що детально визначає порядок оформлення, розгляду, узгодження і затвердження контрактів на поставку продукції за державним оборонним замовленням. Там же має бути детально розписано, як застосовується оборонна продукція, як вона оплачується, як перевіряється правильність витрачання підприємствами грошових коштів, що надійшли для оплати оборонної продукції. У документі мають бути наведені типові форми всіх документів, які мають оформлятися під час укладання контрактів і під час прийому продукції від підприємств [3]. Також у цьому документі має бути детально регламентований порядок залучення головними виконавцями субпідрядників до робіт за державним оборонним замовленням. Неодмінною умовою створення озброєння та військової техніки мають бути конкурсні умови розробки.

5. Головною метою під час вирішення цього питання має бути створення такого механізму замовлень і поставок озброєнь і військової техніки, який забезпечив би максимальну ефективність витрачання фінансів. При цьому Збройні сили мають отримувати тільки ті озброєння і військову техніку, які відповідають всім вимогам сучасної війни [4]. На перше місце має ставитися критерій «вартість + ефективність».

6. Також має бути максимально знижено вплив лобістських груп у разі прийняття рішень про розробку і постановку на виробництво ОВТ шляхом персональної відповідальності керівництва командних управлінь та осіб, які підписують акти прийому техніки на озброєння, за поставки їх у Збройні сили неналежної якості.

Ми переконані в тому, що продукція оборонної промисловості має реалізовуватися перш за все в рамках єдиного оборонного замовлення за посередництва директора (керуючого органу ДОЗ у системі оборонної промисловості). Тільки в цьому разі можна домогтися поєднання інтересів як замовника, так і виробника. Саме питання підтримки високої бойової готовності армії та флоту дають змогу державі зобов'язувати підприємства оборонної промисловості у випуску нової військової продукції, необхідної для Збройних сил [5]. Однак якщо ця продукція буде більш низької якості і вимагає великих витрат порівняно із зарубіжними аналогами, то неминучий процес деградації оборонної промисловості і, як наслідок, зниження оборонної безпеки держави.

Отже, у галузі оборонної промисловості і Збройних сил головна увага має приділятися плануванню інноваційних процесів, виробництву та забезпеченню новими зразками озброєння і військової техніки, формуванню єдиного оборонного замовлення, що має бути виведене зі сфери діяльності командування всіх видів і родів військ. Це має дозволити практично реалізувати єдину військово-технічну і цінову політику, скоротити типажі розроблюваних ОВТ, проводити об'єднання конкурсів і створювати умови для переходу на єдину систему технічного оснащення армії і флоту.

Важливим елементом інноваційного механізму, що забезпечує ефективність управління і в кінцевому рахунку успіх інноваційної діяльності підприємств (організацій) оборонної промисловості, є фінансування. В економічній науці і практиці склалася досить чітка та ясна класифікація інвестиційних ресурсів, використовуваних для фінансування інновацій. За формою фінансування поділяється на:

а) пряме фінансування (прямі джерела: бюджетні (державні і регіональні засоби); позабюджетні фонди; власні кошти підприємств (організацій); спеціальні фонди, інноваційні іноземні кредити та ін.);

б) непряме фінансування (непрямі джерела: податкові пільги; податкові кредити; кредитні пільги та ін.). За рівнем управління джерела фінансування інновацій діляться на:

а) національні (держбюджет, позабюджетні фонди, спеціальні фонди, позикові кошти, кредити тощо);

б) галузеві (галузеві та міжгалузеві позабюджетні фонди, залучені кошти, бюджетні та банківські кредити та ін.);

в) регіональні (регіональний, обласний, місцевий бюджет, частково державний бюджет, кредити, інноваційні інвестиції тощо);

г) інституційні (підприємств, організацій, власні кошти, бюджетні кошти, позабюджетні фонди, кредити, кошти ФПГ і ін.). Структурно основні джерела інвестицій в українську економіку можна представити у вигляді схеми [Див. 6].

Об'єктами бюджетного фінансування в інноваційній діяльності є: 1) пріоритетні напрями науково-технічного прогресу; 2) цільові бюджетні фонди; 3) сектори науки, провідні фундаментальні і пошукові дослідження. За пріоритетними напрямками науково-технічного прогресу з державного бюджету фінансуються комплексні державні інноваційні програми, державні науково-технічні та міжнародні програми [7, с. 317].

В основному за рахунок державного бюджету фінансуються сектори науки, провідні фундаментальні і пошукові дослідження, до яких належать академічний і вузівський сектори науки, державні наукові центри і державні комплексні науково-дослідні та проектно-конструкторські інститути.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Оскільки межі нашого дослідження визначені рамками виробництва інноваційної продукції в оборонній промисловості і поставками її до Збройних сил, тому для нас важливим питанням є аналіз проблем військового бюджету і фінансування оборони. І особливе значення в рамках постановки цього питання набуває посилення фінансування державного оборонного замовлення.

З нашої точки зору, під військовим фінансуванням розуміється фінансове забезпечення з коштів державного бюджету потреб військової організації держави, до складу якої входять Збройні сили, інші військові формування оборонної промисловості та інші організаційно-економічні структури, пов'язані з виробництвом продукції (послуг) військового призначення. Фінансування ж оборони є тільки фінансовим забезпеченням Збройних сил. Звідси випливає, що оборонний бюджет є складовою частиною військового бюджету.

Військовий бюджет являє собою цілеспрямований фонд грошових коштів, що перебувають у розпорядженні держави і призначені для фінансового забезпечення військової організації країни. Оборонний бюджет включає в себе цільові статті витрат державного бюджету. До них належать:

- грошове забезпечення військовослужбовців;
- грошове утримання цивільного персоналу;
- забезпечення особового складу;
- бойова підготовка і матеріально-технічне забезпечення військ;
- науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи;
- закупівля ОВТ, продукції військово-технічного призначення і майна;
- ремонт ОВТ, продукції військово-технічного призначення і майна на підприємствах;
- будівництво спеціальних та інших об'єктів;
- утримання військових освітніх установ;

- мобілізаційна підготовка, резервів, військові збори;
- забезпечення військовослужбовців, які звільняються з військової служби тощо.

Крім того, Міністерство оборони України є одержувачем фінансових коштів з інших розділів державного бюджету (наприклад, у розділі «Соціальна політика» – кошти, що йдуть на пенсійне забезпечення військовослужбовців; у розділі «Проведення військової реформи» – кошти, що йдуть на реорганізацію Збройних сил). Кожна цільова стаття розділу «Національна оборона» має кілька видів.

Список літератури:

1. Отрошко О.В. Суспільні блага: уявні та дійсні відмінні риси. *Теоретичні та прикладні питання економіки* : збірник наукових праць. Київ: Випуск 26, 2011. С. 70–74.
2. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика / Пер. с англ. 11-го изд. Киев : ХагарДемос, 1993. 785 с.
3. Державний комітет статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Інформаційне агентство Інтерфакс Україна. URL: <http://interfax.com.ua/news/interview/388136.html>.
5. Інформаційне агентство Le Point. URL: http://www.lepoint.fr/monde/budgetmilitairelafraancedepenseraplusquelarussieen2017121220162089696_2php#xtmc=poncet&xtnp=1&xtr=2.
6. Громадська думка про судову реформу та конституційне забезпечення прав людини і громадянина. *Національна безпека і оборона*. 2016. № 5–6. С. 34.
7. Единбурзький погляд на історію демократії від давніх часів до майбутніх можливостей / За ред. Б. Айзехена та С. Стоквелла ; Пер. з англ. Р. Машкової, О. Хоменко. Харків : Фоліо, 2017. 639 с.

Usachenko O.O. ORGANIZATION AND MANAGEMENT MECHANISMS OF REGULATION OF STATE DEFENSE ORDER

It was noted that the state executive authorities did not create an effective system for preventing the transfer of defense enterprises to the control of foreign persons. The process of buying foreign stakes of strategically and economically significant enterprises for Ukraine through dummies and in the secondary stock market has not been controlled or controlled to date. The result of such actions is a significant reduction of the state's share in enterprises holding state-owned stakes and as a result, of the loss of state control over the activity of important industrial objects. Offenses on the part of representatives of state bodies were mainly expressed in the abuse of office in the interests of commercial structures for the sake of personal gain. As a result of the use of artificial bankruptcy for the defense industry for the benefit of interested parties, quite successful production was destroyed, and the enterprises and their assets were brought out of control of the state. However, in some cases, not only commercial entities but also agencies and organizations have initiated the initiation of artificial insolvency cases of defense industry enterprises.

It was stated that state agencies should become the think tanks providing the General Staff, commanding the necessary information, which should underpin Armed Forces programs. Further, organizational reinforcement is required for the command of the Armed Forces and Forces. First of all, the creation in the military academies of faculties of training officers for commissioning departments and military missions of the Ministry of Defense with a specialized training program adapted to the specifics of work with the defense industry. Training of military economists to control the defense order is needed. In addition, the development and legislative approval of a special legal act, specifying the procedure for drawing up, reviewing, approving and approving contracts for the supply of products under the State Defense Orders are required. It should also detail how the defense products are used, how they are paid, how the correctness of spending by the enterprises on the received funds for defense products is checked. The document must specify the standard forms of all documents that must be drawn up, when concluding contracts and when receiving products from enterprises.

Key words: organizational and management mechanism, state regulation, defense industry, state defense order, state control.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.08

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.6/16>**Мешковський К.Е.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ДОБРОЧЕСНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У наш час класичні риси бюрократичної системи, такі як раціональність, зорієнтованість на формалізовані процедури, прозорість, чіткість, підзвітність суспільству, не суперечать новим тенденціям. Втім, трансформації навколишнього світу вносять у функціонування бюрократичного апарату відповідні зміни, що призводить до появи нових концепцій менеджменту загалом та публічного управління зокрема. Серед останніх слід виділити концепцію врядування (governance), розуміння якого пов'язане з питанням про те, яким чином суспільство може себе зорганізувати для того, щоб гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість для всіх громадян.

Зазначені трансформації органів публічного адміністрування можливі за умови здійснення оновлення влади та антикорупційної реформи. На нашу думку, реформа державного адміністрування можлива виключно на основі запровадження принципів доброчесності. З огляду на зазначене необхідно розглянути основні виміри поняття «доброчесність». Важливість цього поняття була підтверджена гаслом Коаліційної угоди від 27 листопада 2014: «Ми формуємо органи влади із професійних доброчесних людей та боремося з корупцією».

Аналіз наукової літератури з досліджуваного питання дає змогу стверджувати, що доброчесність розглядається як принцип забезпечення цілісності, професійності та етичності діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Діяльність постає доброчесною в тому разі, коли вона відповідає суті справи. Тому доброчесність має розглядатися не як абстрактна аксіологічна цінність безвідносно до конкретних обставин свого застосування, а як діяльнісна якість людини.

Ключові слова: доброчесність, державне управління, публічне адміністрування, громадянське суспільство, «добре врядування».

Постановка проблеми. Трансформації українського суспільства супроводжуються актуалізацією питань, пов'язаних із формуванням інституту доброчесності державної служби. Діяльність осіб, уповноважених виконувати функції держави в умовах прискорених соціально-економічних змін глобалізованого світу та нашого суспільства, набуває яскраво виражений персоналістичний характер. У цих умовах, окрім інституційних засад забезпечення принципів доброчесності в державному управлінні, особливе значення має так званий «людський фактор», тобто особистісні характеристики та компетенції державних службовців. Виникає необхідність дослідити специфіку функціонування інституційних та особистісних чинників забезпечення принципів доброчесності в державній службі взагалі та їх роль у боротьбі з таким типом недоброчесної поведінки, як корупція.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Серед учених, які присвячували свої роботи вивченню різноманітних аспектів проблеми доброчесності, насамперед варто виділити таких як: Р. Головенко, Н. Гончарук, А. Гошка, В. Гошовська, С. Гула [1], Г. Дарнопих, Г. Дмитренко, Т. Дніпрова [2], С. Жуков [3], Д. Ковриженко, О. Крюкова, Д. Котляр, А. Кулібаба [4], Б. Кухти, М. Логунова, Д. Неліпа, М. Пірен, Л. Прудіус [5], Т. Ріктор, М. Рудакевич, В. Соловійов [6], Т. Семків [7], С. Сьрьогін, Н. Сорочкіна [8], Д. Стоун [9], І. Сурай [10], О. Томкіна [11], О. Чебаненко, Н. Черенко, О. Черняк [12], О. Хмара.

Звернення до історії розвитку поняття «доброчесність» у контексті етичної та соціально-політичної проблематики здійснюються в працях О. Артем'євої, Т. Василевської, В. Гошовської, А. Гусейнова, А. Кендрі, Є. Калюжної [13], О. Лосева, Ф. Меле, С. Понд, Е. Енском тощо.

Вагомий внесок у дослідження різних аспектів недоброчесної поведінки як у нашій державі, так і у світі здійснили О. Костенко В. Мандибуря, М. Мельник, О. Михальченко, Є. Невмержицький, В. Соловійов, О. Прохоренко, С. Стеценко та О. Ткаченко. Серед іноземних дослідників варто виділити праці С. Роуз-Аккерман, П. Мауро, Ф. Хан, Дж. Макфарлан, С. Флетчер та Д. Херман. Велике значення в контексті досліджуваної проблематики мають публікації міжнародної організації Трансперенсі Інтернешнл.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження взаємодії суб'єктивних та інституційних механізмів забезпечення доброчесної поведінки державних службовців в умовах трансформації принципів державної служби.

Виклад основного матеріалу. Як зазначають науковці та дослідники проблем державної служби, класичні риси бюрократичної системи, такі як раціональність, зорієнтованість на формалізовані процедури, прозорість, чіткість, підзвітність суспільству, не суперечать новим тенденціям. Утім, трансформації навколишнього світу вносять у функціонування бюрократичного апарату відповідні зміни, що призводить до появи нових концепцій менеджменту загалом та публічного управління зокрема. Серед останніх слід виділити концепцію врядування (governance), «розуміння якого пов'язане з питанням про те, яким чином суспільство може себе зорганізувати для того, щоб гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість для всіх громадян» [14, с. 49].

У 1999 році на Всесвітній конференції з якісного управління, яка відбулася у Манілі, Заступник Генерального секретаря ООН Луїза Фрешет запропонувала таке визначення врядування: «Governance є процесом, у рамках якого <...> суспільні інститути, бізнес-організації та групи громадян формулюють свої інтереси, здійснюють свої права та обов'язки і розв'язують протиріччя (mediate their differences)» [15, с. 3]. Одним з найважливіших моментів нового підходу до державного управління є якісно інше розуміння взаємин держави та недержавних організацій. Вважається, що в межах нової парадигми відбувається перехід від ієрархічних, підпорядкованих відносин до системи співробітництва, врядування, заснованого на горизонтальних зв'язках, рівноправних статусах, мережевих структурах, що виключають використання механізмів примусу і прямого тиску [14, с. 49–50].

Проте необхідно зауважити, що натепер поки ще не відбулось остаточного оформлення нау-

ково-теоретичних положень інноваційних підходів до проблем державного управління. Важливо розуміти, що це відбувається не тільки і не стільки внаслідок обмеженості гносеологічних можливостей людини, скільки відображає специфіку розвитку суспільства у XXI столітті, котре, як відомо, на думку науковців, характеризується як «плинна сучасність» [16], тобто така, що постійно і швидко трансформується. Інший відомий соціолог Е. Гіденс визначає сучасний світ як такий, що «вислизає» [17], уникає статичного та чітко впорядкованого стану, тому немає нічого дивного у тому, що на поточний момент розгортається криза у теоретичному аналізі нових концепцій управління «невідомим» світом.

Незважаючи на незавершеність та міждисциплінарність підходів до реформування державного управління, в низці країн світу на зламі тисячоліть відбулися практичні перетворення у галузі державного адміністрування. Як зазначає в своїх працях В. Соловійов [18; 19; 20; 21], упродовж останніх десятиріч серед західних дослідників ведуться дискусії стосовно практичного вживання терміна «державне управління» (public administration). Як наслідок, утверджується думка, відповідно до якої саме використання цього терміна розглядається як анахронізм, тобто як такий, що не відповідає вимогам сучасного суспільства. В аспекті зазначеного науковці пропонують замінити традиційний термін «державне управління» на «новий державний менеджмент» (new public management). Справа у тому, що в контексті проведення спрямованої на впровадження менеджеризму у державному секторі адміністративної реформи використання терміна «державне управління» має недоречні конотації, пов'язані з надмірною централізацією влади, ієрархічністю, нормативним регламентуванням, що вступає у суперечність з прагненням обмежити вплив з боку держави [22, с. 126].

До основних моментів, які характеризують суть управління у новому державному менеджменті, можна віднести такі: реформовані бюджети мають бути підзвітними і прозорими у частині здійснення фінансових операцій; оцінка організацій як ланцюга низької довіри, з усталеними в них відносинами «довіритель–довірена особа», мережі укладених угод, які поєднують стимули і досягнуті результати діяльності; розукрупнення роздільних державних функцій та їх виконання на квазіконтрактних і квазіринкових умовах; створення умов для існування конкурентного середовища між провайдерами державних агенцій,

приватних компаній та неприбуткових організацій; деконцентрація провайдерів до мінімально можливих за розмірами агенцій та створення для користувачів можливостей вибору певного виду послуг, які надаються провайдерами в умовах конкуренції, а не покладання на «голос» користувачів, тобто їхнє право впливати на якість надання державних послуг шляхом оскарження [20, с. 9].

На необхідності розрізнення державного управління та публічного адміністрування в контексті реформування державної служби наголошують О. Амосов і Н. Гавкалова. Відповідно до їхньої точки зору публічне адміністрування визначається як взаємовплив та взаємозв'язок суб'єкта управління на суспільні процеси і суспільні відносини у відповідності до суспільно значимих цілей. «У вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, що спрямована на реалізацію рішень уряду; 2) вивчення, розробка і впровадження рішень уряду» [23, с. 7]. Натомість у широкому сенсі публічне адміністрування трактується як система управління, яка репрезентується адміністративними інститутами в межах певної структури влади.

У межах теорії управління США державне управління ототожнюється з публічним адмініструванням, втім, як зазначають О. Амосов та Н. Гавкалова, європейська традиція державного управління визначає її як таку, що перебуває у компетенції виключно державних службовців. Звідси випливає висновок, що публічне адміністрування є ширшою за об'ємом діяльністю, метою якої є задоволення потреб усіх зацікавлених учасників суспільного процесу. Публічне адміністрування передбачає включення в управлінські процеси не тільки «професійних бюрократів», а й усіх членів суспільства. Результатом такої всеосяжної участі громадян у суспільно-політичному житті має стати виокремлення публічної політики в окрему сферу. «На відміну від державної (урядової) політики, – пишуть О. Амосов та Н. Гавкалова, – котра виражає спрямованість політичного керівництва всім суспільством, вона виражає інтереси нації, окремих секторів і регіонів, суспільних класів, груп населення, а відповідно, для її успіху особливо необхідною є добровільна підтримка всіх задіяних та пов'язаних з цією політикою осіб» [23, с. 8].

Модернізація всіх галузей суспільного життя зумовлює необхідність трансформації державної

служби відповідно до змін навколишнього світу. В аспекті зазначеного відбувається посилення уваги науковців і дослідників до пошуку нових моделей державного управління. Так, наприклад, у межах дослідження інноваційного розвитку соціально-економічної галузі науковці констатують невідповідність вітчизняної системи державного управління тим вимогам, які покладає на неї необхідність розвитку сучасної держави і суспільства. Як вказують Ю. Шаров, І. Чикаренко, Т. Маматова і Е. Сергієнко [24], в контексті модернізаційних процесів, що відбуваються в нашій державі, актуалізуються проблеми впровадження нових способів і технологій управління цими процесами. «Відповіддю на вимоги демократизованого суспільства, – як зазначають дослідники, – є сучасні намагання щодо створення результативної, спрямованої на людину системи управління; запровадження ідеології та методології нового публічного управління (New Public Management), підходів і технік бізнес-менеджменту; застосування інноваційних інструментів та технологій управління територіями, організаціями та персоналом сфери публічного управління; формування нової організаційної культури і т. ін.» [24, с. 4].

Питання нового державного менеджменту в контексті модернізації державної служби досліджував Ю. Шаров. У своїх працях він виділяє дві конкуруючі парадигми до організації держави: *бюрократичну* та *менеджеріальну* [25]. На його думку, не варто бездумно відкидати один з цих підходів, адже кожен з них має як переваги, так і недоліки. Втім, нині ідеї та підходи до управлінської діяльності, котрі були сформовані в межах бізнесу, все більше зумовлюють діяльність у сфері публічного управління. Методи, що довели свою ефективність у недержавному секторі, утворюють підґрунтя для просування менеджералізму в усі сфери суспільного життя. Парадигма нового державного менеджменту («нового суспільного управління») та близька їй парадигма “governance”, котра від початку наповнена демократичним змістом, конституують управління як таке, що відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та впроваджує партнерство між державними та недержавними організаціями. У більшості вітчизняних досліджень критерії процесу реформування традиційної системи управління вбачаються у європейських стандартах публічного управління, які, на думку Ю. Шарова, варто розуміти як «комплекс принципів і норм формування й впровадження політик, вимог до системи управління, які

в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину» [25, с. 297].

Наведених підходів до нового державного менеджменту достатньо, щоб провести досить чітку різницю між традиційними та інноваційними парадигмами щодо організації держави. Якщо бюрократична система управління зосереджується на власних потребах і перспективах, то нове публічне управління зосереджене на потребах і перспективах споживачів. В основі бюрократичної моделі міститься теорія, описана М. Вебером бюрократична модель раціональної організації, котра має високий рівень прогнозованості для політиків та громадян. Натомість у межах моделі менеджменту адміністративна діяльність тлумачиться крізь призму ринкової економіки, що передбачає «ринофікацію» та дебюрократизацію. Переважний тип внутрішньої структури традиційної моделі управління є жорстко ієрархічним з чітким розподілом обов'язків і відповідальності. Його можна визначити як «пірамідальний» тип структури. Нова модель впроваджує мережеву організацію з такими домінантами, як довіра, взаємодопомога та взаємність. На цій підставі вона визначається як командна організація. Суб'єктами управління у бюрократичній організації є деперсоналізовані органи державної служби, в яких «професійні бюрократи» реалізують політику вищих щаблів влади. Результатом такої організації управлінської діяльності постає відсутність ініціативи. На противагу цьому в межах публічного менеджменту на чолі органів влади перебувають професійні менеджери, котрі несуть відповідальність за результати діяльності відповідного органу, зберігаючи при цьому операційну незалежність і маючи достатній рівень свободи дій. Основний контроль у традиційному державному управлінні відбувається за дотримання правил, нормативів процедур і норм видатків, своєю чергою новий державний менеджмент «здійснює контроль за результатами діяльності та їх відповідності поставленим цілям» [24, с. 51, 57].

Зазначені трансформації органів публічного адміністрування можливі за умови здійснення оновлення влади та антикорупційної реформи. На нашу думку, реформа державного адміністрування можлива виключно на основі запровадження принципів доброчесності. З огляду на зазначене необхідно розглянути основні виміри поняття «доброчесність». Важливість цього

поняття була підтверджена гаслом Коаліційної угоди від 27 листопада 2014: «Ми формуємо органи влади із професійних доброчесних людей та боремося з корупцією» [26, с. 12].

Аналіз наукової літератури з досліджуваного питання дає змогу стверджувати, що доброчесність розглядається як принцип забезпечення цілісності, професійності та етичності діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Діяльність постає доброчесною в тому разі, коли вона відповідає суті справи. Тому доброчесність має розглядатися не як абстрактна аксіологічна цінність безвідносно до конкретних обставин свого застосування, а як діяльнісна якість людини.

Звернення до філософських, політологічних та етичних джерел дає змогу стверджувати, що доброчесність постає суспільною якістю діяльності, котра спрямована на задоволення спільного інтересу. Звідси випливає, що доброчесність є результатом комбінування спільних зусиль різних суб'єктів суспільного розвитку.

З нашої точки зору доброчесність необхідно розглядати в контексті тих вимог, що покладаються на державне управління в умовах транзитивного суспільства. Аналіз проблем у контексті дискурсу модернізації дає змогу зробити висновок про необхідність адміністративної реформи відповідно до потреб сучасного суспільства. Державна служба має доповнити традиційні принципи раціональної бюрократичної моделі управління новими підходами, відповідно до яких формується демократичний тип взаємодії держави та громадян.

У такому ракурсі розкривається взаємодія доброчесності і довіри, яка постає способом легітимізації влади та передумовою залучення громадян до соціального діалогу з представниками державного управління. Будь-які формальні інститути будуть неефективними, якщо люди, котрі наділені функціями управління державою, використовують їх для задоволення власних інтересів. Низький рівень соціального діалогу в суспільстві унеможлиблює відповідальність як норму, що забезпечується саме поєднанням формальних та неформальних правил і обмежень. Наприклад, якщо використання службового становища для задоволення егоїстичних інтересів вважається в суспільстві припустимим, тоді наявність формальних обмежень у вигляді кримінального та адміністративного законодавства виявляється малоефективним. Діалог між державою і громадянами

відсутній не тільки внаслідок незацікавленості представників органів державного управління, а і внаслідок неофіційного схвалення подібної ситуації громадянами. У цій ситуації монополія держави на насилля «приватизується» окремими групами та індивідами, котрі мають доступ до функцій державного управління. «Знеособлений» характер довіри в сучасному суспільстві забезпечується завдяки наявності конкуренції як в економічному, так і в політичному житті суспільства. Втім, встановлення «порядку відкритого доступу» вимагає кардинального реформування традиційних способів командно-адміністративного управління державою. Особливої ваги результативність адміністративної реформи набуває в контексті тих фундаментальних трансформацій, котрі відбуваються в сучасному світі на початку XXI століття.

Висновки. Отже, доброчесна поведінка державних службовців не тотожна простій відсутності недоброчесної діяльності. Тому особи, котрі виконують функції держави, можуть вважатися доброчесними за умови, що вони діють відповідно до суспільних запитів. Якщо ж подібна діяльність унеможливується внаслідок адміністративних, законодавчих чи інституційних перепон, державний службовець не може вважатися доброчесним.

Профілактика недоброчесної поведінки через введення штрафних санкцій, створення перепон для корупційної діяльності не забезпечують самі по собі таких форм управлінської діяльності, котрі будуть спрямовані на захист публічного інтересу. Не менш важливими, ніж санкції, є заходи, спрямовані на утворення інституційних можливостей для діяльності, спрямованої на задоволення суспільного блага. У цьому контексті показовими є слова Голови правління Transparency International Україна Я. Юрчишина: «Головне – це не люди, а дієві інституції» [27].

Проте внаслідок того, що доброчесність не є абстрактною цінністю, її реалізація забезпечується тільки через активність конкретної людини, а саме державного службовця. Таким чином, профілактика недоброчесної поведінки ще не гарантує реалізації принципів доброчесності у державній службі. Необхідно створення таких форм управлінської діяльності, що будуть надавати можливості особам, які виконують функції держави, ефективно захищати суспільний інтерес, тобто реалізуватися як ефективні менеджери. Якщо ж адміністративна структура державної служби не містить таких можливостей, у людини відсутнім буде справді альтернативний недоброчесній діяльності вибір.

Список літератури:

1. Гула С. Доброчесність як нова категорія антикорупційного законодавства: реальність та перспективи. URL: <http://nihabarnyctvu.org.ua>.
2. Дніпрова Т. Доброчесність, відповідальність, достовірність – три базові цінності американської системи державного фінансового контролю. *Фінансовий контроль*. 2017. № 5. С. 13–17.
3. Жуков С.В. Генеза розвитку категорії «доброчесність» у сучасній правовій науці. *Наука і правоохорона*. 2017. № 4. С. 293–296.
4. Кулібаба А. Поняття доброчесності як ключовий критерій у процесі добору на посаду суддів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 212–218.
5. Прудіус Л.В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. Т. 4. № 8. С. 65–74.
6. Соловійов В. Доброчесність як складова запобігання корупції в Україні. *Вісник державної служби України*. № 4. 2012. С. 38–41.
7. Семків Т. Впровадження інституту перевірок на доброчесність в законодавство України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 11–16.
8. Сорокіна Н., Сergyгіна Т. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2. С. 246–258.
9. Стоун Д. Парадокс політики: мистецтво ухвалення політичних рішень. Київ: «Альтернативи», 2000. 304 с.
10. Сурай І.Г. Доброчесність – сутнісна ознака еліти державного управління. *Суспільство. Держава. Управління. Право*. 2011. № 2. С. 43–52.
11. Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 65–74.
12. Черняк О. Імітація давання неправомірної вигоди як засіб перевірки на доброчесність. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2(14). С. 171–176. URL: <http://www.chasopysnaru.gov.ua/chasopys/ua/pdf/2-2017/chernyak.pdf>.
13. Калюжна Є.М., Вовна А.М. Доброчесність і моральність: спроба реінтерпретації понять. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Педагогіка і психологія»*. 2011. № 17. С. 37.

14. Науково-методичне забезпечення реалізації концепції New Public Management : наук. розробка / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко, Т.В. Маматова, Е.О. Сергієнко. Київ : НАДУ, 2013. 92 с.
15. Plumptre T. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives. *Institute On Governance*. 1999. December 3. 27 p. URL: <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>.
16. Бауман З. Текучая современность / пер. с англ. под ред. Ю.В. Асочакова. Санкт-Петербург : Питер, 2008. 240 с.
17. Гидденс Э. Ускользающий мир. Как глобализация меняет нашу жизнь / пер. с англ. М. Коробочкин. Москва : Весь Мир, 2004. 120 с.
18. Соловйов В.М. Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2014. № 1. С. 80–83.
19. Соловйов В. Новий державний менеджмент як напрям адміністративної реформи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 2. С. 8–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2010_2_4.
20. Соловйов В. Особливості реформування державного управління Великобританії. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2010. Вип. 2. С. 38–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_2_7.
21. Соловйов В.М. Реформування державного управління на засадах нового державного менеджменту: сутність та критицизм. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 126–129.
22. Соловйов В. Добросесність як складова запобігання корупції в Україні. *Вісник державної служби України*. 2012. № 4. С. 38–41.
23. Амосов О., Гавкалова Н. Модели публичного администрирования (архетипическая парадигма). *Публичное управление: теория и практика: сборник научных трудов Ассоциации докторов наук государственного управления*. Харьков : Изд-во «ДокНаукДержУпр». Специальный выпуск, 2013. С. 6–13.
24. Науково-методичне забезпечення реалізації концепції New Public Management: наук. розробка / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко, Т.В. Маматова, Е.О. Сергієнко, Київ : НАДУ, 2013. 92 с.
25. Шаров Ю. Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 1(4). С. 295–304.
26. Верховна Рада України VIII скликання. Коаліційна угода. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
27. Юрчишин Я. Головне – не люди, а дієві інституції. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/golovne-ne-lyudya-diyevi-instytutsiy/>.

Meshkovsky K.E. INTEGRITY IN THE CONTEXT OF PUBLIC SERVICE PRINCIPLES

Nowadays, the classic features of the bureaucratic system, such as rationality, orientation to formalized procedures, transparency, clarity, accountability to society, do not contradict new trends. However, the transformations of the surrounding world make changes in the functioning of the bureaucratic apparatus, leading to the emergence of new concepts of management in general, and public management in particular. The latter include governance, an understanding of how society can organize itself to ensure equal opportunities, social and economic justice for all citizens.

These transformations of public administration are possible provided, that the authorities are renewed, and anti-corruption reform is implemented. In our opinion, the reform of public administration is possible only if it is based on the introduction of the principles of integrity. Consequently, it is necessary to consider the basic dimensions of the concept of “integrity”. The importance of this concept was confirmed by the slogan of the Coalition Agreement of November 27, 2014: “We form authorities of professional virtuous people and fight corruption”.

The analysis of the scientific literature on the investigated issue shows that integrity is considered as a principle of ensuring the cohesion, professionalism and ethics of the activities of persons authorized to perform the functions of the state. Activity appears to have a quality of integrity when it is relevant to the merits of the case. Therefore, integrity must be regarded not as an abstract axiological value irrespective of the particular circumstances of its application, but as a quality of a person’s activity.

Key words: integrity, state governance, public administration, civil society, “good governance”.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.6/17>*Дурман О.Л.*

Херсонський національний технічний університет

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУСУ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

У статті розглядається поняття та правова характеристика статусу депутатів місцевих рад, які є представниками інтересів громадян певної території. Проаналізовано, що правовий статус депутата місцевої ради визначається як цілісна сукупність взаємоузгоджених елементів, передбачених чинним законодавством, які визначають особливості інституту депутата місцевої ради як представника відповідної територіальної громади, а саме права й обов'язки депутата, джерело і порядок виникнення і припинення відповідних повноважень, відповідальність та гарантії діяльності. Наголошується на тому, що Конституцією, низкою кодексів та законів України, таких як «Про місцеве самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», передбачено наділення депутата всією повнотою прав, які необхідні для здійснення ним своєї діяльності у відповідній місцевій раді. Тобто нині встановлені досить широкі гарантії, які покликані забезпечити ефективну діяльність представників територіальних громад для захисту її інтересів. Зазначається, що від депутата місцевої ради як представника територіальної громади вимагається наявність високої правової культури, а також загальнолюдських норм моралі, тому пропонується вироблення науково обґрунтованих рекомендацій для навчання депутата щодо вдосконалення форм і методів роботи.

Ключові слова: Конституція, законодавчо-правова основа, місцеве самоврядування, депутати місцевих рад, об'єднані територіальні громади.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Важливою складовою частиною реформи місцевого самоврядування є формування дієвих і спроможних об'єднаних територіальних громад. Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, представляють обраний голова, депутатський корпус та старости. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

У цих умовах особливого значення набуває діяльність депутатів місцевих рад, які формують нову місцеву політику. Саме від їхнього професіоналізму залежить якість прийнятих органами місцевого самоврядування рішень, що впливають на якість життя громад.

Кожен староста, кожен депутат місцевої ради та сільський, селищний, міський голова має зробити все можливе задля втілення ідеалів місцевої демократії, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування [1].

Подальший розвиток місцевого самоврядування стане запорукою економічного зростання,

забезпечення регіонального розвитку та підвищення якості життя громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Варто зазначити, що проблеми депутатської діяльності були предметом дослідження багатьох вчених, а саме: І. Лопушинського [2], В. Божка [3], Т. Деруна [4], І. Мищака [5], О. Чернецької [6], Ю. Ковалевської [7], С. Назаренко [8], В. Шарого [9], Ф. Ткачука [10], О. Скакуна [11], О. Радченка [12] та ін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є теоретичне дослідження поняття та правової характеристики статусу депутатів місцевих рад в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Пріоритетне місце в системі органів місцевого самоврядування посідають саме місцеві ради. Їх провідна роль забезпечується тим, що депутати місцевих рад обираються безпосередньо територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної

громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють місцеву владу від її імені та в її інтересах. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування та депутатів, які входять до їх складу, громадяни здійснюють владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників [9].

Правовим статусом депутата міської ради можна вважати його місце і роль у системі правовідносин як представника відповідної територіальної громади у місцевій раді, що визначені і гарантовані чинним законодавством України; при цьому правовий статус депутата місцевої ради зберігається на весь строк дії його мандата [13].

На думку Б. Андресюка, основою правового статусу будь-якої особи є його конституційний статус, де права, свободи та обов'язки в сукупності утворюють єдиний, цілісний та внутрішньо узгоджений комплекс із системними характеристиками [14].

На думку О. Сурилова, ядром правового положення особи є її правовий статус, під яким розуміють систему прав та обов'язків, наданих особі за законом і гарантованих усіма досягненнями суспільства. Поряд з цим у правовий статус особи включається громадянство, загальна правоздатність, гарантії, в т.ч. юридичні, законні інтереси, юридична відповідальність тощо [15, с. 392]. Спеціальні статуси (зокрема, статус депутата місцевої ради) конкретизують загальний правовий статус на рівні окремих соціальних груп, які відрізняються різноманітною галузевою гамою від загального статусу, визначеного Конституцією [10, с. 414].

Таким чином, правовий статус депутата місцевої ради можна визначити як: цілісну сукупність взаємоузгоджених елементів, передбачених чинним законодавством, які визначають особливості інституту депутата місцевої ради як представника відповідної територіальної громади. Такими елементами можна вважати його права й обов'язки (що у своїй сукупності становлять повноваження депутата місцевої ради), джерело і порядок виникнення і припинення відповідних повноважень, відповідальність та гарантії діяльності.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Згідно зі ст. 140 Конституції України [17], місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою

в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. При цьому в основному місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою саме через місцеві ради. Таке провідне місце місцевих рад пояснюється тим, що її склад формується з депутатів, що обираються безпосередньо територіальною громадою і є представниками її інтересів. І саме через місцеві ради як представницькі органи місцевого самоврядування та депутатів, які входять до їх складу, територіальна громада реалізує гарантоване Конституцією України право на місцеве самоврядування.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [18] депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і закону про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України [16]. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Також відповідно до ч. 2 ст. 49 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [15] депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення.

При цьому певному обсягу повноважень кореспондується відповідний обсяг обов'язків, який покладається на депутата, з метою забезпечення мінімальних гарантій його діяльності в інтересах громади. Зрозумілим є те, що депутат місцевої ради насамперед покликаний відстоювати інтереси відповідного виборчого округу. При цьому з метою збалансованої та ефективної реалізації територіальною громадою свого права на самоврядування законодавцем було закріплено порядок діяльності колегіального представницького органу місцевого самоврядування, до якого входять представники різних виборчих округів. Це дає змогу уникнути лобіювання інтересів певної частки громади і забезпечити рівні можливості

для захисту інтересів громад різних виборчих округів.

Знову слід наголосити на тому, що законодавцем передбачено наділення депутата всією повнотою прав, які необхідні для здійснення ним своєї діяльності у відповідній місцевій раді. Тобто нині встановлені досить широкі гарантії, які покликані забезпечити ефективну діяльність представників територіальних громад для захисту її інтересів.

Відповідно до ч. 3–5 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15] на час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок відповідного місцевого бюджету. Депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку.

Також згідно з ч. 1, 2 ст. 6 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [17], депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

При цьому відповідно до ст. 7 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [17] депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у

місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в рада, їх виконавчих органах та апараті. Депутат місцевої ради не може використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю. Депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата.

Вищезазначена законодавча конструкція передбачає, що суспільна користь від виконання депутатом як представником територіальної громади своїх повноважень є вищою, аніж від виконання ним виробничих або службових обов'язків. При цьому соціальна вагомість статусу депутата не лише надає право бути обраним до складу комісії ради, до яких його обрано, але і зобов'язує брати участь у їх роботі. При цьому невиконання відповідного обов'язку є підставою для подальшої процедури відкликання депутата виборцями територіальної громади, наслідком якої є припинення повноважень депутата. Така можливість відкликання депутата територіальною громадою за невиконання ним своїх обов'язків є важливою гарантією захисту від зловживань депутатом своїм статусом. Встановлені обмеження щодо несумісності статусу депутата місцевої ради з деякими посадами та видами діяльності є необхідним механізмом забезпечення використання депутатом своїх повноважень виключно з метою здійснення обов'язків, передбачених його статусом, і в інтересах територіальної громади [19].

Відповідно до ч. 1–3 ст. 4 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [17] відповідні повноваження набуваються депутатом у результаті обрання його до відповідної місцевої ради і починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів. Повноваження депутата місцевої ради, обраного замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах починаються з дня заслуховування на черговому після виборів депутата місцевої ради пленарному засіданні відповідної місцевої ради повідомлення територіальної виборчої комісії про підсумки виборів.

Тобто єдиною підставою виникнення повноважень депутата місцевої ради є відповідне волевиявлення територіальної громади. Чинним законодавством України не передбачено спадкування статусу депутата місцевої ради, його призначення не за результатами виборів тощо. Саме така підстава виникнення повноважень депутата місцевої ради є втіленням конституційного принципу, згідно з яким єдиним джерелом влади в Україні є

народ (у цьому разі – у формі територіальної громади) і яскравим виявом реального демократизму.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [16] після набуття депутатом місцевої ради повноважень йому видаються посвідчення і нагрудний знак. І хоч посвідчення і нагрудний знак депутата є насамперед документом і відзнакою, що засвідчують повноваження депутата, вони несуть певне морально-етичне навантаження. Чинним законодавством України встановлені також вимоги депутатської етики. Зокрема, під час здійснення своїх повноважень депутат зобов'язується:

1) керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано;

2) не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;

3) керуватися у своїй діяльності та поведінці загально визнаними принципами порядності, честі і гідності;

4) не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях ради чи її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевірках;

5) не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад;

6) не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.

Вищезазначене є свідченням того, що від депутата місцевої ради як представника територіальної громади вимагається наявність високої правової культури, а також загальнолюдських норм моралі.

Гарантії діяльності депутата місцевої ради є невід'ємним елементом правового статусу депутата і являють собою систему організаційно-правових заходів, що забезпечують ефективно здійснення депутатами місцевих рад своїх повноважень. О. Радченко зауважує, що залежно від

характеру гарантії депутатської діяльності можна розподілити на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні гарантії не спрямовані безпосередньо на створення оптимальних умов діяльності депутатів місцевих рад, а забезпечують їх побіжно, впливаючи на суспільство в цілому. Спеціальні гарантії мають суто юридичний зміст, «вузьке» спрямування і спеціально закріплені в чинному законодавстві України [11].

При цьому гарантіями загального характеру є демократичний, правовий, соціальний характер української держави, конституційне закріплення народовладдя, рівності і рівноправності, гласності, політичного та ідеологічного плюралізму, закріплення і гарантування місцевого самоврядування, відповідний рівень інформаційного розвитку, рівня освіти, культури, правової культури [20]. Спеціальні гарантії діяльності депутатів місцевих рад визначаються Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15], ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [16], іншими нормативно-правовими актами (наприклад, Кодексом законів України про працю [21], Кримінальним кодексом України [22], Кодексом України про адміністративні правопорушення [23] тощо).

Нині система гарантій діяльності депутатів місцевих рад закріплена ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [15] та ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [17]. При цьому механізм їх практичної реалізації може бути закріплено іншими нормативно-правовими актами, зокрема, рішеннями відповідної місцевої ради.

Слід погодитись з класифікацією гарантій діяльності депутатів місцевих рад, запропонованою С. Серьогіною, яка виокремлює особисті, організаційні, соціальні та трудові гарантії. Особистими гарантіями є [24]:

1) депутатський імунітет:

– право порушення кримінальної справи проти депутата місцевої ради мають тільки суд або прокурор;

– застосування запобіжного заходу щодо депутата у вигляді підписки про невиїзд чи взяття під варту можливе виключно судом;

– про кримінальне переслідування депутата має бути поінформована відповідна місцева рада;

2) депутатський індемнітет:

– звільнення депутата від відповідальності за виступи на засіданнях відповідної місцевої ради та її органів під час виконання своїх повноважень.

Організаційними гарантіями, за словами [23], є такі:

1) звільнення від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських повноважень;

2) надання відстрочки від призову на строкову військову чи альтернативну службу;

3) звільнення від проходження навчальних зборів;

4) забезпечення необхідною інформацією, надання юридичної допомоги, організація вивчення депутатами законодавства, досвіду роботи місцевих рад;

5) право на отримання і поширення інформації;

6) сприяння місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій державної і комунальної форм власності в організації прийому громадян, звітів депутатів перед виборцями, створенні інших умов, необхідних для депутатської діяльності;

7) сприяння депутату в організації виконання доручень виборців;

8) право на невідкладний прийом тощо.

До соціальних гарантій, на думку дослідників, можна віднести такі організаційно-правові заходи, як:

1) грошова компенсація депутату місцевої ради у зв'язку із виконанням своїх повноважень;

2) право на безкоштовний проїзд;

3) право на отримання протягом шести місяців середньої заробітної плати, яку депутат отримував під час роботи на виборній посаді в раді на період працевлаштування після закінчення його повноважень (при цьому доречним буде зауважити, що оплата праці депутатів місцевих рад у зарубіжних країнах за виконання ними своїх депутатських повноважень практично не здійснюється).

Трудові гарантії, як правило, стосуються здебільшого тих депутатів, які працюють у місцевій раді на постійній основі. Такими гарантіями є [25]:

1) надання попередньої чи рівноцінної роботи (посади) на тому самому чи іншому (за згодою депутата) підприємстві, установі, організації після закінчення строку депутатських повноважень;

2) зарахування часу роботи у місцевій раді до загального, безперервного чи спеціального стажу роботи.

Слід зауважити, що вищезазначена класифікація включає гарантії депутатської діяльності, передбачені не лише спеціальним законодавством з питань регулювання статусу депутата місцевої ради, а й іншими правовими актами. Причому

деякі з вищезазначених гарантій характерні також для народних депутатів, державних службовців тощо. У такому разі на особливу увагу заслуговують гарантії діяльності депутата місцевої ради, визначені спеціальним законодавством [26].

Зокрема, ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» передбачені такі гарантії депутатської діяльності:

1) непорушність повноважень депутата місцевої ради та забезпечення умов для їх здійснення;

2) особливості повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради;

3) звільнення депутата місцевої ради від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських повноважень;

4) охорона трудових та інших прав депутата місцевої ради;

5) підвищення професійного рівня депутатів місцевих рад;

6) право депутата місцевої ради на безоплатний проїзд;

7) надання депутату місцевої ради інформаційної та юридичної допомоги;

8) відповідальність за невиконання вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності.

Згідно з вищезазначеними законодавчими положеннями, депутатам надається час та організаційна можливість реального здійснення своїх повноважень. Відповідні гарантії спрямовані на забезпечення ефективного захисту інтересів відповідної територіальної громади.

Вищезазначені гарантії діяльності депутата місцевої ради є необхідною складовою частиною правового статусу депутата. Вони забезпечують реальну можливість ефективного здійснення депутатами своїх повноважень, захист інтересів відповідної територіальної громади, підкреслюють суспільну вагомість депутатської діяльності тощо.

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. Отже, правовий статус депутатів місцевих рад являє собою на рівні місцевого самоврядування зумовлену функціями і компетенцією місцевих рад правову природу депутатського мандата, його особливості, зміст та завдання визначеного строку його виникнення, дії та припинення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в якій утворюється рада місцевого самоврядування; повноважень депутата, визначених законом, видів його відповідальності, а також гарантій депутатської діяльності.

Слід зазначити, що депутат місцевої ради організує свою діяльність самостійно з урахуванням загальнодержавних інтересів, наказів виборців, звернень громадян, планів роботи місцевої ради та її органів, заходів, що проводяться на території ради, виборчого округу, своєї програми депутатської діяльності, проблем, які потребують уваги депутата, його особистих планів і можливостей.

Депутат є вільним у виборі конкретних форм і методів депутатської діяльності за умови їх відповідності закону. Ради та їх органи не мають права змінювати межі й характер депутатської діяльності, встановлені законом. Велике значення має підвищення кваліфікації або навчання депутата практики депутатської діяльності з метою вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення форм і методів роботи.

Список літератури:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Лопушинський І.П. Що має знати депутат місцевої ради: Книга III. Бюджетний процес на місцевому рівні. Київ : Інститут Політичної Освіти, 2016. 240 с.
3. Божко В.М. Права та обов'язки депутатів місцевих рад. URL: http://lgdc.org.ua/sites/default/files/library/prava_at_obovyazky_deputativ_miscevyh_rad.pdf.
4. Дерун Т.М. Навчальний посібник для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад. Видання друге. Асоціація міст України. Київ : ТОВ «Підприємство «ВІЕНЕЙ». 2017. 164 с.
5. Мишак І.М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 56–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_1_11.
6. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія. Київ : ВД «Скіф». КНТ. 2008. 144 с.
7. Ковалевська Ю. Основні завдання професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. *Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 4. С. 9–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mcgru_2013_4_8.
8. Назаренко С.В. Щодо статусу депутатів місцевих рад: конституційно-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4. С. 55–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_10.
9. Шарий В.І. Впровадження системи управління якістю в діяльність депутатів місцевих рад України. *Університетські наукові записки*. 2010. № 3. С. 215–222. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2010_3_37.
10. Ткачук А.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2000. 704 с.
12. Радченко О.І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ. 2005. 19 с.
13. Надежденко А.О. Окремі питання статусності та повноважень депутата міської ради. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/11_2018/22.pdf.
14. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. Київ : СтилоС. 1997. 231 с.
15. Сурилов А.В. Теория государства и права. Одесса : Вища школа, 1989. 439 с.
16. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print>.
17. Конституція України : Основний Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
18. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
19. Чого не знає депутат? Київ, 2016. 92 с.
20. Що має знати депутат місцевої ради: Книга 1. Київ. 2010. С. 116.
21. Кодекс законів України про працю. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
22. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
23. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
24. Серьогіна С.Г. Особливості правового статусу депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю.М. Тодики. 2009. С. 324–345.

25. Основні гарантії депутатської діяльності. URL: http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/35.php.

26. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2016. 736 с.

Durman O.L. CONCEPT AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE STATUS OF DEPUTIES OF LOCAL COUNCILS IN UKRAINE

The article discusses the concept and legal characteristics of the status of deputies of local councils who are representatives of the interests of citizens of a certain territory, elected directly by the territorial community on the basis of common, equal, direct suffrage by secret ballot. Representative bodies of local self-government express the will of the territorial community, make it generally binding and exercise local authority on their behalf and in their interests. It is through the representative bodies of local self-government and deputies that are members of them that citizens exercise power at the local level, exercising their right to participate in managing local affairs through their representatives. It is analyzed that the legal status of a deputy of a local council is defined as an entire set of mutually agreed elements provided for by the current legislation that defines the features of the institution of a deputy of a local council as a representative of the relevant territorial community, namely the rights and obligations of the deputy, the source and procedure for the emergence and termination of authority, responsibility and guarantees of activities. It is noted that the Constitution, a number of codes and laws of Ukraine, such as: "On Local Self-Government", "On the Status of Deputies of Local Councils" provide for the vesting of a deputy with the full range of rights that are necessary for him to carry out his activities in the relevant local council. That is, so far broad guarantees have been established that are designed to ensure the effective activity of representatives of territorial communities to protect its interests. It is noted that a representative of a local council as a representative of a territorial community is required to have a high legal culture, as well as universal moral standards, therefore it is proposed to develop scientifically sound recommendations for training a deputy in improving the forms and methods of their work. Review that the deputy is free to choose specific forms and methods of deputy activity, provided, that they are in accordance with the law, in turn, the councils and their bodies do not have the right to change the boundaries and nature of deputy activity established by law.

Key words: Constitution, legislative base, local government, deputies of local councils, united territorial communities.

Клюцевський В.І.

Херсонська обласна державна адміністрація

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ТА НАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ

У статті розглядаються становлення та розвиток органів місцевого самоврядування на території сучасної України в різні часи існування нашої держави. Завдяки аналізу історичних джерел і наукової літератури визначено історичні періоди становлення національного місцевого самоврядування в Україні. Показано відродження місцевого самоврядування в Україні, якому передувала чергова спроба підвищення ролі рад як місцевих органів державної влади шляхом удосконалення їх структури, а також еволюційне вдосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування, а саме важливі кроки на шляху становлення та конституційно-правового закріплення основ місцевого самоврядування в нашій державі. Окреслено, що згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування Україна взяла на себе у цій сфері низку зобов'язань, які повною мірою до цього часу не виконала, а саме недовершеним залишається місцеве самоврядування на районному і обласному рівнях, оскільки ради не мають своїх виконавчих структур, на практиці не реалізовано повною мірою основоположні принципи місцевого самоврядування, передбачені Хартією, якими є організаційна, правова та фінансова автономія органів місцевого самоврядування. Запропоновано деякі перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, реформа місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Розпочата 2014 року реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади стала однією з найуспішніших в Україні. Територіальні громади отримали більш широкі повноваження та фінансові ресурси – значний інструментарій і серйозні можливості для забезпечення сталого місцевого розвитку.

Важливою складовою частиною реформи є формування дієвих і спроможних об'єднаних територіальних громад. Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, представляють обраний голова, депутатський корпус та старости. У населених пунктах, що ввійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Кожен староста, кожен депутат місцевої ради та сільський, селищний, міський голова має зробити все можливе задля втілення ідеалів місцевої демократії, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування [1].

Дальший розвиток місцевого самоврядування стане запорукою економічного зростання, забезпечення регіонального розвитку та підвищення якості життя громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування були предметом досліджень таких вітчизняних учених, як: П. Ворона [2], І. Лопушинський [3], А. Некряч [4], Ю. Молодожен [5], Р. Плющ [6; 7], В. Толкованов [8], Л. Оленковська [9], С. Саханенко [10], С. Серьогін [11], В. Куйбіда [12] та ін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження історичного аспекту органів місцевого самоврядування в Україні на різних етапах розвитку нашої держави.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Місцеве самоврядування на теренах нашої держави виникло в середні віки у вигляді перших спроб міського самоврядування, що надавалось Магдебурзьким правом, частково зберігалось у часи козацької республіки (XV – XVII ст.), але остаточно занепало в часи після безславного об'єднання України з Росією (1654 р.). Незначна його реанімація (1917–1919 рр.) закінчилася фактичним відродженням національного поняття місцевого самоврядування лише в березні 1990 року після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів [13].

Науковці виділяють такі основні історичні періоди становлення національного місцевого самоврядування [14]:

перший період – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (в основі яких були рід та суверенна громада) своїми хронологічними рамками сягало часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і тривало до середини XIV століття;

другий період, або ж період європеїзації. Характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (місто Магдебург), тривав від середини XIV ст. і до першої половини XIX ст. Магдебурзька грамота, що надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади;

третій період відзначався зросійщенням вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України. Центральна, східна, а згодом і південна частина якої входили до складу царської Росії. Західна частина України належала Польщі, Австрійській, а пізніше Австро-Угорській монархії. Хоча процес російщення в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII ст., свого апогею він досягнув у XIX ст. та на початку XX століття;

четвертий період є спробою українізації місцевого самоврядування. Його початком потрібно вважати 20-ті рр. XX ст. і він триває дотепер. Починаючи з 1991 р. в Україні зрештою відновлено спроби українізувати як місцеве самоврядування, так й інші сфери суспільного життя.

Реальне місцеве самоврядування об'єктивно можливе лише в умовах суверенітету держави, оскільки вона постає його гарантом, а іноді й творцем його системи. Природно, що і в нашій країні цей інститут поступово склався лише після здобуття Україною незалежності.

Відродженню місцевого самоврядування в Україні передувала чергова спроба підвищення ролі рад як місцевих органів державної влади шляхом удосконалення їх структури. Відповідно до рішень союзних органів, ухвалених упродовж 1989–1990 рр., поряд з виконкомом та їх головами стали обиратися президії і голови рад [15].

Щоправда, передбачалось обрання на посади голів рад партійних керівників, але незалежно від наслідків цієї спроби діяльність представницьких органів дещо активізувалася, хоча й викликала в

самих радах суперечності між представницькими і виконавчими органами та їх керівниками.

Початок реального відродження місцевого самоврядування в сучасних умовах поклали «Декларація про державний суверенітет України» [16] та ухвалений на її основі та відповідно до неї Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. (нині втратив чинність) «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» [17]. Цей Закон уперше в умовах радянської влади проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів.

Було ліквідовано структурне двовладдя рад, оскільки голова ради ставав одночасно головою виконавчого комітету відповідної ради. Проте фактично виникло функціональне двовладдя у зв'язку з тим, що місцеві ради народних депутатів відповідно до статті 2 Закону проголошувались одночасно органами місцевого самоврядування й органами державної влади. Дуалізм цих органів влади не лише об'єктивно послаблював ради як органи місцевого самоврядування, але й порушував вертикаль виконавчої влади. У зв'язку з цим 26 березня 1992 р. Верховною Радою було ухвалено нову редакцію відповідного Закону і частково змінено його назву [12].

У новому Законі України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [12] місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України [18], законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування – як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України.

Тим самим Закон у новій редакції зробив значний крок щодо відходу від дуалістичної теорії та практики в організації місцевої влади і місцевого самоврядування й передбачив утвердження місцевого і регіонального самоврядування, проголосивши, щоправда, практично новий дуалізм. Територіальною основою місцевого самоврядування проголошувались село, селище, місто, а регіонального самоврядування – відповідно район, область [19].

На основі виконавчих комітетів рад областей, районів та міст Києва і Севастополя утворювалися державні адміністрації на чолі з представниками

Президента України. У зв'язку із зупиненням діяльності виконавчих комітетів можливості рад в управлінні місцевими справами істотно зменшувалися, що посилювало конфронтацію між керівниками органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади.

Згодом від двоїстої природи рад відмовилися. За Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [20] ради всіх рівнів проголошувалися органами місцевого самоврядування. Голови рад, за винятком районних у місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети. Поряд з цим нововведенням ради областей, районів, міст Києва і Севастополя наділялися функціями органів державної влади. Порівняно з попередньою моделлю місцевої влади можна було розцінювати ухвалення зазначеного Закону як тимчасову перемогу прихильників місцевого самоврядування, адже на всіх рівнях передбачалося формування повноцінних представницьких органів місцевого самоврядування зі своїми виконавчими структурами.

Проте всього за кілька місяців у країні було проведено дострокові президентські вибори. Новий голова держави, Леонід Кучма, не міг погодитися з такою моделлю місцевої влади, оскільки, на його погляд, це послаблювало систему виконавчої влади. У серпні 1994 р. новообраний Президент України видав Указ «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» [21], яким встановив підзвітність та підконтрольність собі голів районних і обласних рад та очолюваних ними виконавчих комітетів з питань здійснення ними делегованих повноважень державної виконавчої влади [22].

З обранням нового Президента України настав період гострої кризи і конфронтації органів державної влади. Розпочалась активна ревізія досягнутих демократичних перетворень у розбудові місцевого самоврядування. Інтенсифікувався пошук систем кожного виду влади і одночасно системи місцевих органів державної влади та моделі місцевого самоврядування. Цей пошук завершився безпрецедентним кроком у державному будівництві і конституційному процесі – підписанням 8 червня 1995 року Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України [23], яким було введено в дію схвалений 18 травня 1995 року Верховною Радою України Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» [24]. Згідно з цим Законом місцевими органами державної вико-

навчої влади в районах (крім районів у містах), областях, містах Києві і Севастополі знову проголошувалися державні адміністрації, які тепер очолювали голови відповідних рад, тобто обіймали одночасно дві посади. Право призначення керівників адміністрацій отримав Президент України.

Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визначалися територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах, а його територіальною основою – відповідні населені пункти. Представницькі органи місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць – ради – очолювали їх голови, які одночасно були і головами виконавчих комітетів [25].

Представницькими органами районів, областей, міст Києва і Севастополя, згідно із Законом, визначалися відповідні ради. Виконавчі комітети при них не формувалися. Отже, цього разу «взяли гору» прихильники командно-адміністративної системи управління, яких, як виявилось, в Україні чимало. Фактично вся владу на обласному і районному рівнях було зосереджено в руках місцевих державних адміністрацій. Обласні ж і районні ради перетворилися на декоративні органи, що імітували місцеве самоврядування на регіональному рівні.

Цю систему місцевого самоврядування було значною мірою закріплено новою Конституцією України, а згодом і Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [26], яким було введено інститут сільського, селищного, міського голови, а також розподілено посади голови районної і обласної рад та глави районної і обласної державних адміністрацій.

Безперечно, з прийняттям Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [21] зроблено важливі кроки на шляху становлення та конституційно-правового закріплення основ місцевого самоврядування у нашій державі. Водночас слід зазначити, що базові принципи місцевого самоврядування, сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування [27], яку було схвалено Комітетом міністрів країн Ради Європи 1985 року і ратифіковано парламентом України 15 липня 1997 року, у місцевому самоврядуванні України було реалізовано не повною мірою.

Цими широкими принципами є: правова, організаційна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування.

Суть правової автономії органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні

повноваження, визначені писаним законом і, де це можливо – Конституцією (стаття 2 Європейської хартії місцевого самоврядування), а також має право на судовий захист щодо забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності (стаття 11). Повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування повністю незалежний у здійсненні власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до його компетенції. Це правило чинне і тоді, коли йдеться і про делеговані цьому органу повноваження (ст. ст. 3 і 4) [22].

Суть організаційної автономії полягає в тому, що орган місцевого самоврядування мусить мати можливість сам визначати власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління (ст. ст. 6, 7 і 10). Діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам влади, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише за умови забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування (стаття 8) [22].

Суть фінансової автономії місцевого самоврядування полягає у праві органів місцевого самоврядування володіти та розпоряджатися власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (стаття 9) [22].

Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язує всі країни, які її ратифікували, застосовувати у своєму законодавстві основні принципи, що гарантують самостійність місцевої влади.

Країни-члени Ради Європи, серед них і Україна, вже зробили істотні кроки в напрямі досягнення цілей цього документа, що є гарантом і дієвим інструментом демократизації всіх країн європейського співтовариства [28].

Основний Закон нашої держави (стаття 7) стверджує: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 2), відповідно до Конституції, визначає поняття місцевого самоврядування як: гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Задля справедливості зазначимо, що порівняно з так званим радянським періодом, коли інститут місцевого самоврядування взагалі не визнавався,

нині на найвищому, тобто конституційному рівні його визнано і гарантовано.

Останніми роками розпочато процес децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Здійснено, зокрема, бюджетну децентралізацію, що збільшило фінансові можливості місцевих рад. На підставі Закону України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [29] (який за висновками Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Верховної Ради України суперечить Конституції України) розпочався і триває процес об'єднання територіальних громад з метою забезпечення їх спроможності вирішувати питання місцевого значення, віднесені чинним законодавством до відання місцевого самоврядування. Проте ця робота проводиться хаотично, без належного організаційно-методичного, нормативного та інформаційного забезпечення з боку органів виконавчої влади.

Як відомо, чинна стаття 140 Конституції України передбачає можливість добровільного об'єднання в одну територіальну громаду лише жителів кількох сіл. Хоч на практиці безліч випадків, коли в одну громаду об'єднані жителі і селищ, і міст у різних конфігураціях. Такі об'єднання нині є неконституційними, як і новоутворювані об'єднані територіальні громади, до складу яких входять селища і міста. Проте водночас це не турбує ініціаторів цього процесу.

Водночас слід зауважити: за період після ухвалення Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» можна було б зробити набагато більше в напрямі розвитку і зміцнення місцевого самоврядування в нашій державі, якби на те була добра воля керівництва держави. Проте у практичній діяльності вищого державного керівництва проголошувані час від часу декларації не завжди підкріплюються конкретними і дієвими кроками щодо зміцнення та розвитку місцевого самоврядування.

Крім того, Верховна Рада так і не спромоглася до цього часу внести необхідні зміни до чинної Конституції України, ухвалити закони про адміністративно-територіальний устрій, про всеукраїнський та місцевий референдуми, про загальні збори громадян за місцем проживання, про комунальну власність, про територіальну громаду, нову редакцію Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

Водночас, як усім добре відомо, нині є нагальна потреба вживати якихось конкретних заходів щодо зміцнення і розвитку місцевого

самоврядування в Україні. Про це нам постійно нагадує Рада Європи, членом якої є наша держава. Ратифікувавши 1997 року Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна взяла на себе у цій сфері низку зобов'язань, що повною мірою до цього часу не виконано. Недовершеним залишається місцеве самоврядування на районному і обласному рівнях, оскільки ради не мають своїх виконавчих структур; не розмежовано належним чином повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між ними та місцевими органами виконавчої влади; не врегульованим залишається питання управління комунальним майном, не визначено правовий статус об'єктів спільної власності територіальних громад; не на користь місцевого самоврядування розмежовано землі державної та комунальної власності; місцеві бюджети все ще не забезпечено достатніми джерелами їх наповнення; законодавчо не визначено статус, функції і повноваження територіальних громад, що є базовим елементом системи місцевого самоврядування. Зрештою, в Україні не забезпечено реалізації повною мірою на практиці основоположних принципів місцевого самоврядування, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування, якими є організаційна, правова та фінансова автономія

органів місцевого самоврядування, про що вже йшлося вище. Перелік не вирішених досі проблем можна продовжувати.

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. У підсумку можна стверджувати про глибокі історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні та наявність у сучасному українському суспільстві необхідних передумов для формування справді демократичної системи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що, незважаючи на те, що система місцевого самоврядування в Україні вже набула певних сталих форм, це не означає недоцільності її подальшого розвитку. Нині відбувається постійний пошук можливостей підвищити ефективність цієї системи, насамперед це може бути забезпечення формування самодостатніх територіальних громад – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективного виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами, а також чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами державної влади, що має виключити випадки втручання органів державної влади у справи територіальних громад.

Список літератури:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Ворона П.В., Гошовська В.А., Лопушинський І.П. Місцева влада в країнах пострадянського простору : монографія / За заг. ред. д. держ. упр. П.В. Ворони. Полтава : ПП Шевченко. 2016. 528 с.
3. Громадівська модель самоврядування в Україні : колективна монографія / Кол. авт. ; за заг. ред. проф. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 708 с.
4. Некряч А.І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : дис... д-ра політ. наук : 23.00.02. Нац. акад. наук України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. Київ, 2003. 444 с.
5. Молодожен Ю.Б. Деякі аспекти визначення самодостатності органу місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_22.
6. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : колективна монографія / за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ : РІДНА МОБА. 2016. 808 с.
7. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / Кол. авт. ; за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ : РІДНА МОБА. 2016. 744 с.
8. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Толкованов В.В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації. Київ : НАДУ. 2014. 128 с.
9. Оленковська Л.П. Перші результати об'єднання громад: вивчені уроки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_22.
10. Саханенко С.Є. Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04. Національна академія держ. управління при Президентові України. Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса, 2005. 432 с.
11. Серьогін С.М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_29.

12. Куйбіда В.С. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. Вип. 1. С. 146–163. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2015_1_14.
13. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Київ : Атіка, 2007. 126 с.
14. Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : АО БАХВА, 2003. 192 с.
15. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
16. Мельникова І.М. Декларація про державний суверенітет України 1990. Енциклопедія історії України: Т. 2: Г–Д. НАН України. Інститут історії України. Київ : В-во «Наукова думка», 2004. 688 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Deklaraciya_pro_derzh_suverenitet.
17. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (втрата чинності).
18. Конституція України : Основний Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
19. Сидор М.Я. Еволюція правового регулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-10-2015/item/361-evolyutsiya-pravovoho-rehulyuvannya-vzayemodiyi-mistsevykh-derzhavnykh-administratsiy-ta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-v-ukrayini-sydor-m-ya>.
20. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 22. Ст. 144. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12> (втрата чинності).
21. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 6 серпня 1994 року № 430/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94> (втрата чинності).
22. Кампо В. Український муніципалізм: історія і сучасність. *Хроніка*. 2000. Вип. 27–28. 1998. С. 497.
23. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року № 1к/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.
24. Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 18 травня 1995 р. *ВВР*, 1995. № 18, ст. 133.
25. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні. Київ : Вид. дім «КМ Академія», 2001. 262 с.
26. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print>.
27. Європейська хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
28. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
29. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Kliutsevskiy V.I. LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN UKRAINE: HISTORICAL ASPECT AND EMERGENCY PROBLEMS

The article discusses the formation and development of local governments in the territory of modern Ukraine at different times of the existence of our state. Thanks to the analysis of historical sources and scientific literature, the historical periods of the formation of national local self-government in Ukraine are determined. It shows the revival of local self-government in Ukraine, which was preceded by another attempt at the role of councils as local government bodies by improving their structure, as well as the evolutionary improvement of the legal framework for the functioning of local governments, namely important steps towards the establishment and constitutional consolidation of the foundations of local government self-government in our state. It is noted that local self-government is objectively possible only under the conditions of state sovereignty, since it acts as its guarantor, and sometimes the creator of its system. It is determined that according to the European Charter of Local Self-Government, Ukraine has undertaken a number of obligations in this area that it has not

yet fully fulfilled, namely, local self-government remains at the district and regional levels, since the councils do not have their own executive structures, in practice the fundamental principles of local self-government provided for by the Charter are not fully implemented, what are the organizational, legal and financial autonomy of local governments. Now there is a constant search for opportunities to improve the effectiveness of this system, first of all, it can be ensuring the formation of self-sufficient territorial communities – communities that possessed material, financial and other resources in an amount sufficient to effectively carry out the tasks and functions of local self-government, provide social services to the population at the level of stipulated by national standards, as well as a clear distribution of powers between local governments of different levels, and organs of state power first, should exclude cases of interference by public authorities in the affairs of local communities, so offered some prospects for the development of local government in Ukraine at the present stage of the creation of the state.

Key words: *local self-government, united territorial communities, reform of local self-government, European Charter of Local Self-Government, local authorities.*

Назаренко Д.Л.

Національна академія державного управління при Президентіві України

АДВОКАСІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ: ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ

У статті досліджено застосування адвокати в основних сферах суспільного життя на місцевому рівні в Україні, виходячи з яких виділено підходи до класифікації адвокати. Встановлено, що більша частина сфер реалізації адвокати пов'язана із повноваженнями виконавчих органів місцевих рад базового рівня, в зв'язку з чим запропоновано розрізняти адвокати за сферами та за рівнями застосування у відповідності до основних блоків компетенції органів місцевого самоврядування. З організаційної точки зору виділено адвокати внутрішню та зовнішню. За проведеним аналізом рекомендовано застосовувати зовнішню, з огляду на її ефективність, мобілізаційні якості та як таку, що передбачає об'єднання й посилення ініціатив від громади, небайдужої до проблеми, або тієї, яка безпосередньо потерпає від порушення її прав. Визначено рівні здійснення адвокати, що відображаються у нормотворчій діяльності, такі як міжнародний, національний, місцевий. Рівень застосування адвокати залежить від масштабу проблеми або питання, що потребує вирішення.

За обсягом проблематики розглянута типологізація таких видів адвокати, як самоадвокація, коли людина обстоює свої інтереси або захищає власні права; кейс-адвокація, яка застосовується у конкретних життєвих ситуаціях, і громадська адвокація для захисту права широкої категорії людей, соціальної групи або цілого суспільства.

Класифікація адвокати за принципами ґрунтується на принципах етики, ефективності, партнерства, виокремлюючи домінуючі принципи дотримання суб'єктності громадянина, наявність якісної стратегії, яка зумовлюється необхідністю здійснення достовірних прогнозів щодо динаміки всіх соціально-економічних процесів на відповідній території; реалізація функції балансиру у системах кількох рівнів; забезпечення інституційного саморозвитку; функціонування відповідно до вимог правового поля; ретельне планування досягнення чітко сформульованої мети.

Ключові слова: адвокати, територіальна громада, залучення громадськості, адвокатування, просування цінностей.

Постановка проблеми. Поточний етап вітчизняного державотворення характеризується стрімким наростанням громадянської активності, насамперед зумовленої проблемами, що виникають на місцевому рівні. До сучасних форм суспільної мобілізації, що є реакцією спільнот на наявні недоліки, належить явище адвокати. Одним із поширених її визначень є таке, з якого ми і виходимо у подальших дослідженнях: адвокати тлумачиться як системна діяльність з просування певних цінностей, представлення інтересів тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками проблематика адвокати знаходить своє відображення у працях сучасних дослідників та науковців, серед яких слід особливо зазначити публікації І. Бриноша та А. Бойко про реалізацію успішних місцевих адвокатиційних ініціатив [1], Р. Безуса та С. Буртака, присвячену формуванню системи відстоювання інтересів в органічному виробництві [8], О. Станкевич-

Волосянчук та О. Лукша з реалізації адвокатиційної кампанії, спрямованої на призупинення згубних для довкілля, непродуманих проєктів у малій гідроенергетиці, на зупинення масового будівництва мініГЕС у верхів'ї річок Карпат [20], праці Еліс Стюарт та Джиліан Макінтаер з визначенням ключових елементів найбільш поширених моделей адвокатиції, передових практик, а також обмежень, які застосовуються до адвокатиційних моделей [24], виданий за сприяння Інституту стійких товариств (Institute for Sustainable Communities(ISC) та Надера Тадроса з People's Advocacy посібник з адвокати, з узагальненням кращих практик адвокати та досвіду застосування адвокати в різних сферах діяльності [25].

Таким чином, ми можемо констатувати наявність інтересу до вказаної проблематики серед вітчизняних та зарубіжних учених. Водночас нині відсутні комплексні дослідження, пов'язані із розв'язанням задачі класифікації адвокати, саме

тому вважаємо за доцільне здійснити розробку підходів до її класифікації. Як вказується у джерелах, «класифікація – система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями» [19].

Предметом дослідження є класифікація адвокатів на місцевому рівні в Україні.

Метою дослідження є обґрунтування підходів до розробки класифікації адвокатів на місцевому рівні в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Виходячи зі специфіки самої адвокатів, слід розпочати розробку вказаної класифікації з визначення основних сфер суспільного життя на місцевому рівні, де найчастіше виникають об'єктивні передумови для реалізації процесів адвокатів, та здійснити їх кореляцію з основними сферами повноважень органу місцевого самоврядування відповідного рівня.

Зважаючи на визначальний для місцевого розвитку статус економічного складника розвитку громади, самоврядної території, розпочнемо аналіз сфер реалізації адвокатів саме з економічної. На поточному етапі розвитку суспільства однією з фундаментальних засад функціонування економіки визначено конкуренцію. Водночас її рівень в сучасній Україні характеризується як вкрай недостатній. Зasadничі принципи для адвокатів конкуренції були сформовані робочою групою Міжнародної конкурентної мережі у Неаполі в 2002 році. За цим визначенням адвокатів конкуренції – це набір видів діяльності антимонопольних органів, спрямованих на зміцнення конкурентного середовища, економічної активності шляхом використання механізмів, які не належать до системи примусу щодо дотримання встановлених правил, і орієнтовані, головним чином, на підвищення обізнаності громадськості щодо користі від конкуренції, у тому числі через вплив на інші державні органи [30]. Адвокатів конкуренції, як зазначено у звіті робочої групи Міжнародної конкурентної мережі, здійснювалося Міністерством юстиції США та Федеральною торговою комісією ще у 20–30-х роках ХХ століття, хоча активної фази ця діяльність набула починаючи з 1970-х років [18], що було пов'язано, як зазначається, з активною хвилею дерегуляції у регуляторній системі [30]. В інших юрисдикціях розуміння необхідності адвокатів конкуренції прийшло набагато пізніше. Тобто активна діяльність з адвокатів конкуренції пов'язана з процесами лібералізації [18].

Саме тому економічна конкуренція стала одним із пріоритетів для здійснення адвокатів, в її

тлумаченні «просування цінностей». Як зазначає Е. Нечіпай: «У сучасних умовах бурхливий розвиток науки та інформаційних технологій докорінно змінює економіку, впливає на конкуренцію як рушійну силу ринку та *вимагає розширення інтелектуального потенціалу* (курсив наш. – Д.Н.) країни. Адвокатів конкуренції означає організацію комунікації з метою просування принципів конкуренції та виступає доповненням до правозастосування. Основними завданнями адвокатів конкуренції є інформування суспільства про стан і перспективи розвитку конкурентного законодавства, про діяльність Антимонопольного комітету України, <...> основні напрями конкурентної політики. Натепер гостро стоїть проблема підвищення ефективності конкуренції на основних соціально-важливих ринках, формування *конкурентної культури* (курсив наш. – Д.Н.) в Україні» [16]. Вище не випадково акцентовано увагу на двох аспектах цитованої думки дослідника. Так, нами розглядається адвокатів не тільки у вищезгаданому контексті як засіб «просування цінностей», але значно ширше – як інструмент формування принципово нових для певної спільноти елементів культури. Адже, як відомо, цінності мають культуротворчий зміст, тому здійснене вище розширення тлумачення функцій адвокатів з «просування цінностей» до «культуротворчих функцій» видається цілком логічно виправданим. Така думка підтверджується також і позначеним фрагментом щодо «розширення інтелектуального потенціалу», адже культура, в широкому розумінні, передбачає і розвиток наукової думки, що ґрунтується на інтелекті спільноти.

Вкрай значущою як для держави в цілому, так і для місцевого чи регіонального рівнів територіального управління є роль малого та середнього бізнесу (далі – МСБ). Як зазначається у сучасних дослідженнях, «...надзвичайно важливою є конструктивна та *компетентна* (курсив наш – Д.Н.) участь бізнес-об'єднань у формуванні та реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва... Адвокаційну діяльність щодо наявних проблем...МСБ має бути спрямовано на створення умов для підвищення обізнаності суспільства, державних органів, громадських та комерційних організацій щодо наявної проблематики... Використання такого інструменту впливу, як розробка правил професійної *етики* (курсив наш – Д.Н.), у конкуренції є недооціненим та найменш поширеним у практиці застосування» [11]. На нашу думку, вкрай важливим фактором ефективного реалізації потенціалу адвокатів є про-

фесіоналізм у її здійсненні, що має забезпечувати компетентність та фаховість у формулюванні пропозицій для місцевих органів публічного управління (далі – МОПУ) щодо конкретної сфери застосування інструментарію адвокати. Нами також наголошується на значущості етики у процесах адвокати не тільки щодо захисту прав МСБ, не тільки економічної сфери в цілому, але і щодо всіх тих предметів, стосовно яких може реалізуватися адвокати, та щодо самих процедур її реалізації.

Однією з актуальних сфер реалізації адвокати є сприяння розвитку органічного землеробства та виробництва. Сучасні вчені вбачають пріоритетним напрям «формування системи відстоювання інтересів в органічному виробництві як окремими суб'єктами, так і організаціями в цілому» [8]. У такому напрямі поєднуються фундаментальні властивості та суспільно значущі функції адвокати – формування інноваційного простору, відстоювання «зелених» цінностей тощо. Причому, на думку Р. Безус та С. Буртак, «функція адвокати – акцентування, підтримка, просування цінностей, що притаманні певним спільнотам чи загальнолюдським. У глобальному сенсі – формування передумов для трансляції інновативних цінностей, що формують майбутнє спільноти» [8]. Іншими словами, цитовані автори підтверджують нашу тезу щодо суспільних функцій адвокати, ключовими з яких є формування принципово нової якості життя, культуротворча та трансляція інноваційних для певної спільноти цінностей.

Уже традиційною для сучасності стала поширеність адвокати у питаннях захисту довкілля. Водночас, завдячуючи розповсюдженості відповідних практик, вони досить повно описані у фаховій літературі як вітчизняній [1; 20], так і зарубіжній [24], тому нині для нас становить інтерес у межах цього дослідження лише констатація відповідної сфери поширеності адвокати практик та проведення кореляції із повноваженнями органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Визначальною цінністю сучасних спільнот виступає здоров'я дітей. Вочевидь, сучасність породжує значну кількість викликів, що формують передумови для виникнення проблем для досягнення вказаної цінності. Саме це стає причиною використання потенціалу адвокати для розв'язання суперечностей, що виникають.

Варто зазначити, що така проблематика поділяється на низку аспектів, серед яких предметом адвокати найчастіше виступали профілактика здоров'я та соціальна педіатрія. Що стосується

профілактики, то йдеться насамперед про формування культури здоров'я. Так, сучасні автори зазначають: «Удосконалення системи формування культури здоров'я школярів – комплексна проблема тривалого характеру. Тому робота з впровадження здоров'язберігаючих технологій з метою профілактики захворювань на ВІЛ-інфекцію/СНІД та туберкульоз, а також пропаганди здорового способу життя серед молоді буде тривати й надалі з урахуванням технічного прогресу та вимог сучасного суспільства. Формування культури здоров'я учнів передбачає перш за все озброєння їх відповідними знаннями з питань здоров'я, за допомогою яких у дитини формується певне уявлення про значення здоров'я у житті кожної людини, відповідальне ставлення до його збереження, а також знаннями певних оздоровчих технологій, їх застосування у практичній діяльності та ведення здорового способу життя» [21]. Близьким за спрямованістю до вищеописаного є досвід реалізації адвокати за напрямом «захист прав дітей» [6]. У роботі Т. Уотерстона «представлено власну концепцію про роль соціальної педіатрії в сучасному світі». Автор має досвід роботи в Африці, що привело його до розуміння необхідності розвитку принципів соціальної педіатрії. Він звертає увагу на ключових діячів у сфері охорони здоров'я англійських країн (Девід Морлі, Моріс Кінг, Девід Вернер, Іван Ілліч, Джеймс Спенс), їх роль у формуванні ідей щодо ефективності підходів до охорони здоров'я дітей. Чітко доводить наявність зв'язку між хворобами дитини та проблемами суспільства: етнічність, нерівність,гноблення жінок та ризику надмірного просування дитячої суміші. Причиною повсюдних захворювань виступає «недоїдання, інфекційні захворювання, інфікування ВІЛ та жорстоке поводження з дітьми <...> дефекти системи охорони здоров'я у вигляді надмірного призначення дорогих ліків <...> відсутність доступу до основних медичних послуг» [22]. Цитований автор наголошує, що «Міжнародне товариство соціальної педіатрії та дитячого здоров'я було засновано в 1978 році як ISSoP. Його метою були виховання, викладання і дослідження у сфері соціальної педіатрії. Адвокати завжди була центральною частиною роботи ISSoP. Її спрямуванням було подолання чинників бідності, нерівності, куріння, забруднення від двигунів, зміни клімату та багато іншого. У глобалізованому суспільстві педіатри – це особи, які відповідають за майбутнє» [22].

Зважаючи на атрибутивні для адвокати принципи захисту індивідуальних прав та свобод,

окремі адвокати спрямовуються на підтримку ЛГБТ спільнот. У таких випадках «насамперед процес адвокати надає інформацію про те, як ЛГБТ активісти можуть застосовувати міжнародні і регіональні інструменти в сфері просування прав ЛГБТ на місцевому рівні для формулювання своїх аргументів і в досягненні своїх цілей» [13].

Значний блок успішних адвокатів практик пов'язаний із соціокультурною сферою. Ідеться насамперед про широковідомий позитивний кейс щодо просування інтересів бібліотек [2]; боротьбу та запобігання корупції [10] та цілу низку інших, що також є проявом ціннісних та культуротворчих змістів адвокатів.

Таким чином, можемо впевнено констатувати, що в Україні реалізуються практики успішної адвокати у всіх сферах повноважень ОМС, що пов'язані із ключовими аспектами життєдіяльності територіальної громади (далі – ТГ). До них належать повноваження, визначені у ст. 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад», зокрема, ст. 22 «Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування» та Главі 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад», зокрема, ст. 27 «Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку»; ст. 32 «Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту»; ст. 33 «Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища»; ст. 34 «Повноваження у сфері соціального захисту населення» [17] тощо. Таким чином, як доводить проведений аналіз, більша частина сфер реалізації адвокати пов'язана із повноваженнями виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

Проведений аналіз повноважень уможливив здійснення певних узагальнень, зокрема, щодо рівнів адвокати. Так, «міжнародний рівень, до якого відносимо Раду Європи, продукує: Рішення Комітету Міністрів, рішення Парламентської Асамблеї тощо. Національний рівень, уособлений Парламентом будь-якої держави, приймає закони, постанови. Президент України видає розпорядження. Кабінет Міністрів України – постанови та розпорядження. Міністерства – накази, інструкції, положення, стандарти, методичні рекомендації тощо. На місцевому рівні місцеві ради затверджують рішення, місцеві програми тощо. Районні профільні управління – накази, інструкції, поло-

ження, методичні рекомендації тощо. У разі детального дослідження проблеми необхідно вирішити, який рівень впливу принесе найбільш сталий результат і допоможе розв'язати проблему швидше і ефективніше. Дуже важливо розуміти, що не завжди звернення до суб'єктів вищого рівня прискорить розв'язання проблеми... Можливо, суспільна проблема швидше вирішиться на рівні безпосередніх виконавців...» [5].

Як уточнюють цю думку інші фахівці, «Рівень адвокати залежить від масштабу проблеми або питання. Вона може мати виключно місцеву або глобальну причину; зв'язків і контактів; того, на якому рівні можна найбільше вплинути на проблему; наявних ресурсів, адже різні форми та рівні адвокати потребують різних вкладень робочого часу, коштів і умінь» [9].

Проблематика рівнів адвокати передбачає і її розмежування на внутрішню та зовнішню, що висвітлено у підходах, сформульованих Бен Бразделем, американським експертом із нових медіа. Так, указаний фахівець, визначаючи два типи адвокати, пише: «*Внутрішня* адвокати – досягнення змін у наявній нормативній та законодавчій базі зсередини системи, залучаючи професійних лобістів, лояльних чиновників та бізнесменів. В основі такої стратегії лежить принцип надання владних повноважень невеликій кількості осіб, тісно пов'язаних із прийняттям рішень або тим, хто має доступ до основних ресурсів. Такий тип активності, як правило, не вимагає значної мобілізації та може бути реалізований невеликою групою або навіть однією особою. Часто найкращими адвокатами в цих випадках є представники груп, чий права порушено або яких витіснено з важливих процесів. *Зовнішня* ж адвокати, навпаки, передбачає об'єднання й посилення ініціатив, що виходять «з народу» – так звані ініціативи знизу – від груп людей, небайдужих до проблеми, або тих, хто безпосередньо потерпає від порушення їхніх прав. На відміну від стратегії внутрішньої адвокати, цей метод передбачає мобілізацію зусиль значної кількості людей та створення публічних груп тиску. Таким чином, енергія змін акумулюється не в системі, а в громаді, і шляхом публічних заходів активісти домагаються необхідних змін у системі» [12]. Цитовані вище фахівці наголошують на тому, що зовнішня адвокати, за їхніми словами, «орієнтована на людей», тому є більш доцільною для провадження в Україні.

Ми погоджуємося з наведеним твердженням, однак вважаємо за необхідне розширити вказаний підхід, наголосивши на тому, що чим шир-

шою є система, яка, за термінологією адвокати, виступає «мішенню», тобто об'єктом впливу, тим більш потужні ресурси є у її розпорядженні та більшим є резонанс від впливу. У такому разі спрацьовує відомий принцип кібернетики, згідно з яким розв'язати проблему системи можливо, тільки вийшовши за її межі, тобто з рівня системи наступного порядку.

Вельми цікавий підхід щодо типологізації видів адвокати запропоновано у посібнику для активістів неурядових організацій [9], де автори наводять такі три види адвокати, як: «самоадвокація; кейс-адвокація; громадська адвокація. Самоадвокація – це коли людина обстоює свої інтереси або захищає власні права. Кейс-адвокація – це адвокація у конкретних життєвих ситуаціях. У цьому разі представляють інтереси або захищають права окремої людини (групи людей). Громадська або публічна адвокація – це коли особи чи організації представляють інтереси і захищають права широкої категорії людей, соціальної групи або цілого суспільства» [9]. У разі здійснення екстраполяції вказаних видів адвокати на виокремлені нами вище сфери, де вона найбільш часто реалізовується, отримуємо таке бачення найбільш доцільного застосування описаних видів. Самоадвокація (серед описаних практик) може бути прийнятною для захисту прав ЛГБТ, оскільки рівень індивідуальних прав і свобод особистості представлений саме на такому прикладі, тим більше, слід наголосити на незначній питомій вазі вказаної проблематики на тлі більш поширених практик захисту довкілля. Кейс-адвокація, як проміжна за широтою охоплення, може бути доцільно застосована задля розв'язання певних проблем, які є значущими для конкретної території (наприклад, проблема розташування мініГЕС на гірських річках не буде до кінця усвідомленою жителями долини Дніпра). Водночас резонансні для всього суспільства проблеми, на кшталт дитячого здоров'я, потребують застосування третього описаного фахівцями виду – громадської/публічної адвокати. Вважаємо за необхідне наголосити на доцільності поєднання кількох видів адвокати (самоадвокати, кейс-адвокати та публічної адвокати) одночасно, за певних умов, використовуючи її потенціал гнучко та адаптивно. Як зазначають сучасні фахівці, «під час адвокати відбувається поєднання різних форм та способів впливу на політику державних органів та організацій, активне залучення громадськості, а максимальна публічність та прозорість процесу забезпечує ефективність та успішність адвокати» [7].

На наше переконання, адвокати як така, що уособлює принцип «залучення», «участі», передбачає не тільки залучення громадськості, але і використання цілого спектра підходів та інструментів, реалізуючи суспільну функцію консолідації як на рівні теорії, методології, так і на рівні конкретних прецедентів. До вказаного кола застосування принципу «залученості» належить, зокрема, адвокати журналістика. «Одним із типів адвокати, що набув особливого розвитку наприкінці ХХ – початку ХХІ століття стала адвокати журналістика... – тип журналістики, що спрямований на зміни у соціальній, політичній, економічній сферах, має на меті вирішення масової важливої проблеми і активно залучає цільову аудиторію. Досить поширена в країнах Західної Європи та в США,.. є проявленням рольової характеристики журналістики як такої, полягає в реалізації журналістикою низки соціальних обов'язків, які журналістика виконує відповідно до соціальних запитів та очікувань. Адвокати журналістика спрямована на зміни і заснована на згуртуванні населення. Поширення ідей медіаадвокати в Україні є важливим для вирішення питань правового, політичного, економічного характеру і для розвитку сучасної журналістики [4]. Адвокати, що здійснюється журналістами, за словами Томаса Джефферсона, головного автора Декларації незалежності США та третього Президента США, "...and were it left to me to decide whether we should have a government without newspapers, or newspapers without a government, I should not hesitate a moment to prefer the latter" [32]. Як зазначають цитовані фахівці, «журналісти, представляючи поляризовані погляди на ситуацію, можуть створювати в аудиторії, яка читає і слухає, радикальне сприйняття світу, проте є й інша думка щодо цього. Для того щоб змусити аудиторію читати і слухати, медіа має представити тільки два погляди, які є діаметрально протилежними» [29]. Погляди, що лежать поміж цими двома протилежними позиціями, часто не почуті і не прочитані. Як вважають автори Media Black and White world, «чим полярніше, радикальніше представлений погляд, тим більша вірогідність, що він буде почутий» [4]. Як бачимо з цитованого тексту, адвокати журналістика уособлює принципи залученості і може розглядатися як один із найбільш ефективних видів адвокати. Адвокати медіа-видання мають більшу незалежність, сфокусованість на проблемі, є важливим інструментом у просуванні суспільних інтересів [31]. Такі друковані видання, як New

Internationalist, National Review, є прикладами адвокаційних друкованих видань [23].

Зарубіжні фахівці наголошують: «У діяльності адвокати, спрямованої на людські потреби, наявні чотири *характерні особливості*: 1. Процес планування діяльності адвокати стосується мало-забезпечених верств населення шляхом аналізу, розробки стратегій і прийняття рішень, з метою захисту їхніх прав як громадян. 2. Наявним є взаємозв'язок між об'єднанням і навчанням громадян здійснювати певні політичні зміни, приймати політичні, соціальні та економічні рішення. 3. Безперервний аналіз і обговорення допомагають органам влади здійснити дії, що зумовлені довгостроковим баченням правильного рішення. 4. Пошук нових союзів і відносин між різними секторами і групами веде до створення спільних ініціатив, які ведуть до змін» [28].

Вочевидь, система адвокати характеризується певною групою принципів, що вирізняють її з-поміж інших форм суспільної активності та виступають її атрибутивними характеристиками. Виходячи з фундаментальної властивості адвокати, пов'язаної з культуротворчими функціями, вважаємо визначальним для неї принцип *етики*. Наприклад, сучасні автори наголошують: «Лексика, яка використовується, наприклад, у розмовах про ВІЛ і СНІД, відображає уявлення про цю проблему і ставлення до людей, яких вона безпосередньо стосується. Нехтування «політичною коректністю» породжує помилкові уявлення про людей, які живуть з ВІЛ та ВІЛ/СНІД загалом» [9].

Сучасні вчені наводять ключові принципи ефективної реалізації функцій адвокати. Вказана ефективність зумовлюється, вочевидь, такими факторами надання повноважень/представництва інтересів вразливих елементів навколишнього середовища, як [15]: «*контекстуалізація* (намагання краще зрозуміти інтереси клієнта); *надання повноважень*; *колективність* (фокусується на послабленні ізоляваності клієнта; відтворенні стосунків клієнта із суспільством/громадою)» [27]. У відповідності до значущості вищевказаних принципів для кожної конкретної ситуації визначається оптимальний тип представництва: «*професійне представництво* здійснює найманий працівник незалежної організації, який діє та веде переговори від імені клієнта з метою отримання послуг, необхідних клієнтові; *громадянське представництво* здійснює підготовлений волонтер з метою захисту та забезпечення прав та інтересів клієнтів, які не в змозі

самостійно себе представляти; *самопредставництво* – процес, в якому клієнт чи група клієнтів самостійно представляють інтереси, задовольняючи власні потреби. *Юридичне представництво* – різноманітні методи та дії, за допомогою яких адвокати та інші особи, які мають юридичну освіту, допомагають людям реалізувати та захищати свої права згідно із законом; *представництво рівних* (англ. “peer advocacy”) походить від роботи організацій самодопомоги, в яких люди, які перебувають у складних життєвих обставинах, працюють разом, допомагаючи один одному представляти власні проблеми; *колективне/класове/структурне представництво* – відстоювання прав та питань, які стосуються конкретної групи чи класу на політичному рівні; *посередництво* – процес співробітництва захисника клієнта (соціального працівника чи підготовленого волонтера) з іншою стороною. Під посередництвом мають на увазі ведення переговорів для задоволення інтересів клієнта» [26]. На основі вищевказаного цілком слушно видається думка щодо необхідності дотримання принципів *доцільності* та *домірності* до розв'язуваної проблеми. Одним зі способів досягнення синергії, що має стати результатом адвокати, є *партнерство*, яке розглядається нами як ключовий принцип адвокати. Так, розвиток партнерства вимагає від усіх сторін бути відкритими до нових ідей та змін. Культура співпраці та відкритості має надзвичайно велике значення. Партнерство є шляхом розв'язання проблем та необхідним фактором розвитку.

Вочевидь, ефективність будь-якої діяльності зумовлюється наявністю якісно підготовленої стратегії. «Стратегічне планування – прийняття фундаментальних рішень щодо порядку і методів діяльності, які спрямовані на досягнення системних змін. Якщо громадська організація починає свою діяльність адвокати, вона має бути готовою до стратегічного планування. Необхідно чітко розуміти межі своїх можливостей, але в жодному разі не ігнорувати свої сильні сторони» [11]. На думку інших фахівців, «Основними принципами, що визначають процес адвокати, є: 1. Основну роль грає громадянин. 2. Наявність бачення змін і довгострокової стратегії. 3. Аналіз владних відносин і їх вирівнювання. 4. Нарощування потенціалу груп і організацій. 5. Громадянська залученість і громадська участь. 6. Підзвітність та відповідальність державних установ» [3]. Перефразовуючи, зазначимо, що найбільш визначальними для процесу адвокати на рівні самоврядних

територій виступають такі принципи, як: дотримання суб'єктності громадянина; наявність якісної стратегії (що, своєю чергою, зумовлює необхідність здійснення достовірних прогнозів щодо динаміки всіх соціально-економічних процесів на відповідній території); реалізація функції балансиру у системах кількох рівнів; забезпечення інституційного саморозвитку, зокрема, шляхом якнайширшого залучення громадськості та додержання вимог підзвітності та відповідальності всіх суб'єктів місцевого розвитку.

Г. Кіященко вказує на такі принципи адвокати: «Адвокати передбачає, що люди мають права і ці права можна відстоювати; краще спрацює, коли спрямовується на чітко визначену «вузьку» мету; спрямовується на ті права і можливості, які хтось уже визначив; допомагає зробити так, щоб організації (державні та недержавні) працювали так, як це передбачено законом» [14]. На нашу думку, відповідно до галузі науки Публічне управління та адміністрування більш чітко вказані принципи можливо сформулювати як атрибутивні властивості ефективного адвоката, серед яких насамперед слід вказати належність до правового поля та функціонування відповідно до його вимог; ретельне планування досягнення чітко сформульованої мети.

Висновки. У результаті проведеного дослідження нами було *обґрунтовано* підходи до класифікації адвокати на місцевому рівні, а саме: *запропоновано* розрізняти її за сферами та за рівнями у відповідності до основних блоків компетенції ОМС і *встановлено*, що більша частина сфер реалізації адвокати пов'язана із повноваженнями виконавчих органів місцевих рад базового рівня; з організаційної точки зору – на внутрішню та зовнішню та рекомендовано застосовувати зовнішню, з огляду на її ефективність; за принципами встановлено значущість принципів етики, ефективності, партнерства та визначальний характер принципів дотримання суб'єктності громадянина; наявність якісної стратегії (що, своєю чергою, зумовлює необхідність здійснення достовірних прогнозів щодо динаміки всіх соціально-економічних процесів на відповідній території); реалізація функції балансує у системах кількох рівнів; забезпечення інституційного саморозвитку; функціонування відповідно до вимог правового поля; ретельне планування досягнення чітко сформульованої мети.

Перспективи подальших наукових досліджень пов'язані з визначенням критеріїв ефективності для адвокати на місцевому рівні.

Список літератури:

1. Адвокати в дії: 15 успішних місцевих ініціатив. Електронний збірник. / Упоряд.: І. Бринош, А. Бойко. URL: http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2014/04/Advokasi_15.pdf (дата звернення: 17.09.2019).
2. Адвокати у бібліотечній сфері : посібник для бібліотекарів, користувачів і друзів бібліотек / Наукова редакція В.С. Пашкової. Посібник з адвокати. URL: https://libinnovate.files.wordpress.com/2009/12/advocacy-toolkit_final1.pdf (дата звернення: 17.09.2019).
3. Адвокаційна діяльність: Зміст та планування. URL: <https://www.slideshare.net/IvanSyrovatko/ss-80399982> (дата звернення: 17.09.2019).
4. Адвокаційна журналістика: світовий та український досвід. URL: http://www.irf.ua/files/ukr/programs/rol/rol-2013-7-18_2.pdf (дата звернення: 17.09.2019).
5. Адвокація для провайдерів правової допомоги. URL: <http://ulaf.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Posibnik-z-advokatsiyi.pdf> (дата звернення: 17.09.2019).
6. Адвокация: права ребенка : методическое пособие. URL: <http://center-bereg.ru/d1054.html> (дата звернення: 17.09.2019).
7. Аналіз політики для адвокаційної кампанії : методичні рекомендації від Міжнародного фонду «Відродження». URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/dp-2014-10 (дата звернення: 17.09.2019).
8. Безус Р.М., Буртак С.Г. Формування системи лобі та адвокати розвитку органічного виробництва. *Академічний огляд*. 2016. № 2 (45). С. 54.
9. Березюк О.В., Візін К., Воронцова Т.В. та ін. Адвокація в профілактичній освіті : посібник для активістів неурядових організацій. Київ : Здоров'я через освіту, 2014. 64 с.
10. Ефективні антикорупційні інструменти – громадський моніторинг та кампанії адвокати. *Адвокати кампанії як інструмент системних перетворень суспільства у протидії проявам корупції*. URL: <https://advocacyresource.files.wordpress.com/2016/03/d0b5d184d0b5d0bad182d0b8d0b2d0bdd0b8d0b9-d196d0bdd181d182d180d183d0bcd0b5d0bdd182.pdf> (дата звернення: 17.09.2019).
11. Кампанія з адвокати як інструмент впливу на політику щодо малого та середнього бізнесу. Київ. 2016. URL: <https://www.slideshare.net/USAIDLEV/ss-73470327> (дата звернення: 17.09.2019).

12. Кампанії з медіаадвокації: стратегія активних дій. URL: <https://issuu.com/karabashi/docs/manual-ua-1018-4web/26> (дата звернення: 17.09.2019).
13. Керівництво з адвокації прав ЛГБТ. URL: <https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/makeitworkrussian-180113.pdf>.
14. Кіященко Г. Адвокасі : практичний посібник. Київ : Ресурс. центр «ГУРТ», 2009. 100 с.
15. Назаренко Д.Л. Кореляція систем місцевого самоврядування та адвокати. *Державне управління: теорія та практика* : електрон. наук. фахове вид. 2018. № 2. URL: <http://www.e-patr.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/db61ca35-521d-4b73-bd7a-4d2ff9c97931.pdf> (дата звернення: 17.09.2019).
16. Нечіпай Е.С. Державна підтримка інноваційної діяльності технопарків в Україні. *Вчені записки університету «КРОК»*. Серія: Економіка. 2013. Вип. 34. С. 78–84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzuk_2013_34_13 (дата звернення: 17.09.2019).
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n166> (дата звернення: 17.09.2019).
18. Садюк А.В. Адвокатування конкуренції для підприємств. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Економічна»*, випуск 91. 2016. С. 135–141.
19. Словник української мови: в 11 томах. Том 4. 1973. С. 175.
20. Станкевич-Волосянчук О.І., Лукша О.В. СТОП масовому будівництву мініГЕС у верхів'ї річок Карпат (хроніки та аналіз адвокаційної кампанії у Закарпатті). Ужгород : Поліграфцентр «Ліра». 2013. 84 с.
21. Сучасні інноваційні форми і методи з впровадження здоров'язберігаючих технологій у молодіжному середовищі. URL: http://www.slavrada.gov.ua/uploads/File/KS/ks1/osvita_070716.pdf (дата звернення: 17.09.2019).
22. Уотерстон Тоні. Що таке соціальна педіатрія? URL: www.unicef.org/crc (дата звернення: 17.09.2019).
23. Advocacy journalism. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Advocacy_journalism#Examples (дата звернення: 17.09.2019).
24. Advocacy: models and effectiveness / Ailsa Stewart, Gillian MacIntyre. School of Applied Sciences, University of Strathclyde, 2013.
25. Advocacy: peoples power and participation guide. The Institute for Sustainable Communities (ISC) and Nader Tadros of People's Advocacy, 2009.
26. Anu Kasmel. Community empowerment – theoretical and methodological considerations. URL: <http://www.salutare.ee/files/Community%20empowerment%20-%20theoretical%20considerations.doc> (дата звернення: 17.09.2019).
27. Empowerment and Community Planning. Part One. Developing a Theory of Empowerment. URL: http://www.mpow.org/elisheva_sadan_empowerment_spreads_part1.pdf (дата звернення: 17.09.2019).
28. Manual de Advocacy. Produs al Centrului de Resurse al Organizațiilor Neguvernamentale pentru Drepturile Omului din Moldova (CReDO). URL: <https://advocacyresource.files.wordpress.com/2016/03/d183d187d0b5d0b1d0bdd0b8d0ba-d0bfd0be-d0b0d0b4d0b2d0bed0bad0b0d181d196.pdf> (дата звернення: 17.09.2019).
29. Michael Smerconish. The Media's Black-and-White World. URL: <https://www.twincities.com/2010/06/13/michael-smerconish-the-medias-black-and-white-world/> (дата звернення: 17.09.2019).
30. Report prepared by the Advocacy Working Group. 2002. URL: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/AWG_AdvocacyReport2002.pdf (дата звернення: 17.09.2019).
31. Sue Careless. Advocacy journalism. URL: <http://www.theinterim.com/2000/may/10advocacy.html> (дата звернення: 17.09.2019).
32. The Founders' Constitution / edited by P. Kurland and R. Lerner. Chicago Press and the Liberty Fund, 2000. URL: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders> (дата звернення: 17.09.2019).

Nazarenko D.L. ADVOCACY ON LOCAL LEVEL IN UKRAINE: APPROACHES TO CLASSIFICATION

In this paper the authors investigated usage of advocacy in the main spheres of public life on local level in Ukraine, and keeping it in mind the authors distinguished the approaches to classification of advocacy. It was found that much of advocacy implementation areas is associated with power and authority of basic level local councils executive agencies, and in light of this they offered to distinguish advocacy according to the areas and levels of implementation according to the principal blocks of the local self-government competence. From the arrangement viewpoint they distinguished internal and external advocacy. Based on the conducted analysis they recommend to implement the external one, taking into consideration its efficiency, mobilization qualities and as the one which presumes unification and enhancement of the initiatives from the community non-indifferent to the problem or the one which actually suffer from violation of their rights. They defined the levels of

advocacy performance, which reflect in regulatory activity, such as international, national, local. The level of advocacy implementation depends on the scale of the problem or question which requires solution.

In terms of the problematic's volume the researchers considered classification of such advocacy types as self-advocacy, when a person defends his/her interests or protects his/her own rights; case-advocacy, which is implemented in specific real-life situations, and the public advocacy for protection of the broad category of people's rights, social group or the entire society.

The classification of advocacy under the principles is based on principles of ethics, efficiency, partnership, laying emphasis on dominance of the citizen's subjectivity compliance principles, availability of the qualitative strategy, conditioned by necessity to perform reliable predictions concerning dynamics of all the social and economical processes on the appropriate territory; implementation of balancer function in the systems of several levels; provision of institutional self-development; functioning in accordance with the requirements of the legal terrain; painstaking planning to achieve a clearly articulated goal.

Key words: *advocacy, territorial community, public engagement, advocating, promotion of values.*

Рудакевич М.І.

Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя

Рудакевич О.М.

Тернопільський національний економічний університет

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗРОБЛЕННЯ Й УПРОВАДЖЕННЯ КОДЕКСУ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МЕРІЇ ВЕЛИКОГО МІСТА (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВОВА)

У статті розкрито теоретичні та практичні аспекти формування і впровадження Кодексу етичної поведінки посадових осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування великого міста, на прикладі мерії Львова. Показано, що унікальність львівського досвіду полягає у тому, щоб, здійснюючи етизацію управлінського простору, вийти за межі виконкому міської ради, включивши в нього посадових осіб та працівників усієї системи виконавчих органів Львівської міської ради, її комунальних підприємств, установ та організацій. Львів'яни зробили успішну спробу поєднати процес етизації виконавчої влади з глибинними процесами, що реалізуються нині в світі та Україні: впровадження концепції сталого розвитку, що ухвалена ООН, соціальної відповідальності, формування корпоративного громадянства й відповідної культури. Оригінальною є і структура Кодексу, основна частина якого складається з шести розділів: загальні засади, місія, цінності і принципи етичної поведінки працівників, їхні права, стандарти поведінки, неприйнятна поведінка, прикінцеві положення, а також додаток до Кодексу, в якому окреслена політика щодо запобігання і боротьби з неприйнятною поведінкою та корупційними порушеннями. Позитивно оцінюючи Кодекс етичної поведінки посадовців Львівської міськради, яка зараз розробляє рішення про його впровадження в дію, у висновках зроблені певні побажання виконавчому комітету міської ради та іншим територіальним громадам, які вестимуть діяльність з етизації місцевого самоврядування. Основне з них полягає у формуванні цілісної етичної інфраструктури як організаційної основи впровадження та функціонування етичних стандартів у системі публічного управління.

Ключові слова: етика, мораль, етизація, кодекс етичної поведінки, місцеве самоврядування, міська рада, соціальна відповідальність, корпоративне громадянство, етична інфраструктура.

Постановка проблеми. Європейський напрям розвитку України (вступ України до Ради Європи (1995), ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування (1997) та ін.) зумовив активне вивчення органами місцевого самоврядування досвіду впровадження суспільно-політичних та етичних стандартів Європейського Союзу. Це, зокрема, сприяло розробленню та ухваленню Кодексів етичної поведінки як в окремих сферах суспільної діяльності, так і в низці територіальних громад країни. Зокрема, такі Кодекси впроваджені у містах Вінниці, Славутичі, Тернополі, Кам'янці-Подільському та ін. Вони здебільшого визначили засади доброчесної поведінки для депутатів та виконавчих органів міських рад. Однак нині, в умовах децентралізації влади, актуальним є завдання розширення сфери моральних регуляторів на посадових осіб та працівників усіх установ, організа-

цій і комунальних підприємств, які підпорядковані органам місцевого самоврядування. Це стане передумовою суттєвого покращення морально-психологічного клімату в територіальній громаді, її згуртуванню в єдину спільноту на основі принципів патріотизму, солідарності, справедливості, гуманізму та соціальної відповідальності.

Крім цього, слід звернути увагу й на інші змістові та організаційні обмеження і недоліки, що мають місце в процесі етичної кодифікації поведінки посадовців та громадян. Розробляючи Кодекси етичної поведінки, органи місцевого самоврядування належним чином не враховують глобальних процесів, що мають місце або розгортаються нині в Європі та світі. Зокрема, забезпечення стратегії сталого розвитку, що визначена Організацією Об'єднаних Націй найбільш перспективною ідеологією XXI ст., оскільки

покликана встановити баланс між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі; впровадження в суспільну практику ідеї корпоративного громадянства, націленої на формування колективної відповідальності територіальних громад за їх успішний розвиток, тощо. Не менш важливою є і методологія розроблення та ухвалення Кодексів етики, зокрема, дотримання принципу публічності, адже такі документи нерідко розробляються вузьким колом службовців органів місцевого самоврядування. Це не сприяє врахуванню альтернативних думок і прийняттю консенсусних рішень із соціально чутливих проблем, не забезпечує також належну легітимізацію прийнятого документа в територіальній громаді.

Певний приклад комплексного вирішення питань розробки, ухвалення та впровадження універсального, науково обґрунтованого Кодексу етичної поведінки посадових осіб мерії та інших працівників, які працюють під її началом, показала Львівська міська рада, прийнявши в 2019 р. «Кодекс етичної поведінки посадових осіб та працівників виконавчих органів Львівської міської ради, її комунальних підприємств, установ та організацій» [5]. Автори статті, використовуючи власний досвід наукового осмислення етичних проблем державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, консультували Робочу групу з розробки проекту Кодексу [3; 4].

Мета статті – розкрити теоретичні та практичні аспекти розробки і впровадження Кодексу етичної поведінки посадових осіб та працівників у системі місцевого самоврядування, спираючись на досвід Львівської мерії.

Виклад основного матеріалу. Спочатку про те, як розроблявся проект Кодексу. Робота над проектом тривала з 7.09.2018 р., коли було видано розпорядження № 457 міського голови А. Садового про створення робочої групи з підготовки проекту, до складу якої увійшли посадові особи та представники громадськості, і до 20.09.2019 р. – дати затвердження Кодексу на засіданні виконкому Львівської міської ради. Робоча група, яка працювала під керівництвом директора комунальної установи «Інститут міста» О. Кобзарєва, налічувала 25 осіб. В її складі – депутати Львівської міської ради, спеціалісти сектору з питань доброчесності та запобігання корупції департаменту «Адміністрація міського голови» (У. Федорович – заступник голови Робочої групи та інші), спеціалісти управління персоналом, заступник директора

юридичного департаменту міськради, працівник відділу громадського партнерства «Секретаріату ради», активісти громадських формувань «Всеукраїнський антикорупційний центр», «Антикорупційний форум Львівщини», «Громадська мережа ОПОРА», «Товариство Лева», а також низка приватних підприємців. У засіданнях Робочої групи неодноразово брали участь як наукові експерти автори цієї статті, а також міжнародний експерт із питань запобігання корупції Франс Гередтс (організація “Governance and Integrity”).

Проект Кодексу за наполяганням мера Львова пройшов широке обговорення серед службовців органів міського самоврядування та в засобах масової інформації. З ним можна було ознайомитися і народному загалу на сайті Львівської міської ради. Проект отримав позитивні відгуки від експертів, у т.ч. від громадської організації Центр політичних студій та аналітики «Ейдос».

Одним із перших дискусійних питань у Робочій групі було визначення категорій осіб, на які буде поширюватися дія Кодексу. Значна частина розробників наполягала на обмеженні кола таких осіб службовцями мерії, які, мовляв, будуть трансливати доброчесну поведінку на підлегли їм структури. Ще одна група розробників ставила питання про охоплення Кодексом етичної поведінки не лише посадових осіб установ, організацій та комунальних підприємств Львівської міської ради, а й приватних підприємців, завдяки яким етизація поведінки мешканців Львова відбуватиметься глобальніше. Окрема розмова була і про поширення дії Кодексу на звільнених посадових осіб.

Більшістю голосів перелік суб'єктів, на яких поширюється дія Кодексу, включає: а) Львівського міського голову, б) посадових осіб та працівників міської ради та їх виконавчих органів, в) посадових осіб та працівників підпорядкованих установ, організацій і комунальних підприємств (за певними винятками, що вказані в пункті 5.13. Додатку 1 до Кодексу), г) колишніх працівників перелічених підрозділів (пункт 1.3. Кодексу).

У пункті 1.4. Кодексу визначені нормативно-правові акти, що регламентують етичну поведінку працівників: Конституція України, Кодекс законів про працю, закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», Статут територіальної громади м. Львова, а також низка інших нормативно-

правових актів, у числі яких розпорядження міського голови.

Перші варіанти Кодексу етичної поведінки виявилися вельми великими за об'ємом (до 50 сторінок), тому постало питання про оптимізацію структури та змісту документа. Його вирішення полягало у винесенні в Додаток до Кодексу заходів щодо запобігання та боротьби з неприйнятною поведінкою. Таким чином, структура Кодексу включила такі підрозділи: 1. Загальна частина; 2. Місія, цінності та принципи Працівників; 3. Права Працівників; 4. Стандарти поведінки; 5. Неприйнятна поведінка; 6. Прикінцеві положення; Додаток 1. «Політика щодо запобігання та боротьби з неприйнятною поведінкою та корупційними порушеннями».

Зміст Кодексу містить чітке формулювання його мети, цілей, місії та принципів. Мета Кодексу – «встановити та запровадити морально-етичні принципи, а також єдині норми і правила поведінки Працівників, які гідно виконують свої службові обов'язки, забезпечуючи авторитет, довіру і повагу мешканців міста до міської ради, а також сформулювати спільне бачення майбутнього Львова як відповідального та успішного міста» (пункт 1.2.).

Якщо до розкриття змісту першої частини мети особливих питань немає, то теза про «відповідальне та успішне місто» у майбутньому вимагає пояснення. У нинішньому варіанті мається на увазі, що етичні принципи і норми, що закладені в Кодексі, задають ідеальну модель суспільних відносин, до якої слід прагнути всім суб'єктам суспільної діяльності, їхньої взаємодії, зокрема, взаємин між владою та членами міської громади, між владою та інституціями громадянського суспільства, а також останніх між собою. На наш погляд, розкриттю змісту формули: «Львів – відповідальне та успішне місто» слід приділити більшу увагу, адже це практично формула втіленої в майбутньому моральної мети, тобто це ідеал, який нині відіграє роль інтегрального мотиву для влади і громадян.

Зміст мети Кодексу конкретизується в «цілях Кодексу» (пункт 5. Кодексу): а) встановлення стандартів поведінки Працівників та правил, яких вони мають дотримуватися в своїй службовій діяльності; б) підтримка та зміцнення позитивної репутації Львівської міської ради в міській громаді, в Україні та за її межами; в) підвищення якості надання послуг; г) зміцнення довіри мешканців до Львівської міської ради; ґ) запобігання порушенням вимог доброчесності та іншим пору-

шенням; д) визначення сукупності морально-етичних принципів, яких дотримуються Працівники в службовій діяльності. Крім того, в інформаційній довідці, що супроводжувала проєкт Кодексу на засіданні виконкому, зазначалося, що прийняття норм зазначеного Кодексу допоможе м. Львову піднятися у рейтингу прозорості 100 найбільших міст України, що формується громадською організацією Transparency International Україна.

Розділ 2 Кодексу визначає цінності, що лежать в основі політики та стратегії міської влади та моральні принципи, якими мають керуватися Працівники органів виконавчої влади.

Місія Кодексу етичної поведінки посадових осіб Львова – «гідне та доброчесне служіння на благо високої якості життя громади міста як цілісної спільноти громадян з високим рівнем соціального капіталу» (пункт 2.1).

Серед основних цінностей зазначено: «Проактивна поведінка і моральне лідерство керівників міста, муніципальних підприємств і організацій на шляху до формування в міській спільноті відчуття корпоративного громадянства з метою успішної реалізації концепції сталого розвитку» (підпункт 2.2.2. Кодексу). Ідея та ідеологія корпоративного громадянства поки що не отримала належного осмислення у вітчизняній літературі з публічного врядування [2, с. 71–81]. Однак у зарубіжній науковій літературі ця тема вже тривалий час активно обговорюється та знаходить шляхи і способи успішного втілення в суспільну практику [6].

У процесі розробки проєкту Кодексу розгорілася дискусія про механізми формування корпоративної солідарності та доброчесної корпоративної поведінки львів'ян і міської влади засобами етики та моралі, беручи до уваги складні екологічні проблеми міста та непрості відносини Львова з іншими територіальними громадами області. Їх вирішення зумовило ідею морального лідерства керівництва міста як обласного центру та згуртованої відповідальної міської громади-корпорації, яке має проявитися у т.ч. у процесі формування Львівської міської об'єднаної територіальної громади. Це сприятиме перетворенню Львівської області на високоцивілізований регіон України, який демонструє приклад іншим територіальним складникам держави.

Ведучи мову про обов'язок доброчесної поведінки посадовців органів самоврядування міста та відповідних служб, які працюють під їх керівництвом, логічно було чітко визначити і права відповідних категорій осіб. До основних із них

у Кодексі віднесені: а) повага власної гідності та особистості під час виконання службових обов'язків; б) право на ініціативу й творчість, що спрямовані на вдосконалення робочих процесів і подолання негативних проявів бюрократизму; в) можливість допущення помилки у разі виконання ініціативної дії, яка не дала очікуваного результату внаслідок непередбачуваних обставин, без покарання та осудження, якщо така дія не порушує законів України та не завдає істотної шкоди; г) можливість підвищення професійної компетентності, удосконалення професійних знань, умінь і навичок; г) надання належних умов праці та право на вільні від дискримінації, цькування, залякування, погроз, шантажу, фізичного, психологічного, фінансового, бюрократичного або адміністративного тиску умови праці (пункт 3.2.). При цьому зазначається, що обсяг прав працівників не може бути меншим, ніж гарантований Конституцією та законами України.

Найбільший та вельми насичений етичними нормами розділ Кодексу «Стандарти поведінки». Оскільки передбачити всі службові та інші професійні поведінкові ситуації неможливо, документ має дати принципову «згоду» на творче застосування моральних нормативів у рамках категоричного імперативу І. Канта: завжди розглядай людину як ціль і ніколи як засіб; або ж: не роби іншому того, чого не бажаєш собі [1, с. 251]. Тому в пункті 4.1. Кодексу зазначено, що працівники у своїй службовій діяльності, керуючись стандартами поведінки цього Кодексу, «демонструють добросовісність та високий рівень культури, бо їхнім основним стимулом є не страх перед покаранням, а особисте сумління та усвідомлення важливості їх чесного та професійного служіння та благо громади міста Львова».

Дуже важливим у цьому розділі є чітке визначення стандартів поведінки керівників, до яких належить і мер міста. Керівники: а) несуть відповідальність за ефективне управління та результати роботи підпорядкованого їм підрозділу; б) цінують кожного працівника; створюють та підтримують командний дух; в) не допускають у колективі проявів несправедливості чи замовчування неприйнятної поведінки; г) запобігають внутрішнім міжособистісним конфліктам між працівниками; г) забезпечують рівні права та можливості жінок і чоловіків у колективі (рівні зарплати, можливості розвитку тощо); д) розробляють та використовують зрозумілі для працівників показники оцінки результатів їхньої діяльності, які є підставою для заохочення або стягнення тощо (пункт 4.3).

Окремим розділом у Кодексі розкрито положення про «неприйнятну поведінку» службовців. Проте основний зміст такої поведінки винесений у Додаток 1. «Політика щодо запобігання та боротьби з неприйнятною поведінкою та корупційними порушеннями», про що вже згадувалося. У ньому кожна категорія неприйнятної поведінки описана окремо – поведінка, що стосується: а) зловживання владою; б) зловживання ресурсами; в) міжособистісних відносин; г) професійних порушень. Мета такої новації полягає в тому, що «для захисту від безпідставних звинувачень, а також запобігання проявам недобросовісної поведінки» кожен Працівник має знати про обмеження та заборони, яких потрібно дотримуватися у службовій діяльності» (пункт 1.1. Додатку 1). Відповідальність за вчинення таких проступків і дій передбачена Кодексом законів про працю України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України та Законом «Про запобігання корупції». Тут, зокрема, до неприйнятної поведінки, що стосується зловживання владою, віднесено: надання привілейованого доступу до пільг, послуг, будь-яких інших вигод матеріального або нематеріального характеру; наявність у прямому підпорядкуванні близьких осіб або, навпаки, пряма підпорядкованість у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам; продовження виконання службових обов'язків у ситуації, коли стало зрозуміло (чи відомо) про власний приватний інтерес, який може вплинути на прийняття рішення. До категорії положень щодо «неприйнятної поведінки» віднесено також ті, що стосуються звільнених працівників. Наприклад, «протягом року з дня припинення виконання своїх службових обов'язків представляти приватні інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі тих, що розглядаються в судах), якщо іншою стороною є орган, підприємство, установа чи організація, в якому вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності».

У розділі 4 Додатку серед неприйнятної поведінки у міжособистісних стосунках названо такі: «дискримінація осіб у будь-який спосіб: за ознаками статі, раси; політичних, релігійних та інших переконань; стану здоров'я; етнічного та соціального походження; неприйнятними є також дії сексуального характеру (словесні, фізичні та ін.), що принижують або ображають гідність осіб, на які спрямовані такі дії».

Важливу інформацію містить і розділ 5. Додатку, що стосується професійних порушень.

Це насамперед вимога «належного обґрунтування мешканцям прийнятих рішень»; заборона на виконання незаконного наказу, розпорядження; використання робочого часу не за призначенням (для передвиборчої агітації на власну користь тощо); для виконання недозволеної оплачуваної діяльності; зайняття підприємницькою діяльністю (цей пункт не поширюється на посадових осіб та працівників комунальних підприємств, установ та організацій).

У розділі 6 «Прикінцеві положення» Кодексу зазначено, що він «належить до Правил внутрішнього трудового розпорядку структурних підрозділів Львівської міської ради, комунальних підприємств, установ та організацій (пункт 6.2.). Контроль за виконанням Кодексу, згідно з документом, покладається на Сектор з питань доброчесної поведінки та запобігання корупції, а також на керівників органів міської ради, комунальних підприємств, установ та організацій (пункт 6.6.). Сектор з питань доброчесності та запобігання корупції має публічно звітувати про результати контролю дотримання норм Кодексу працівниками 1 раз на рік.

Висновки. Загалом позитивно оцінюючи ідею та зміст Кодексу етичної поведінки посадових осіб та працівників виконавчих органів Львівської міської ради, її комунальних підприємств, установ та організацій, слід висловити певні зауваження та пропозиції, які можуть бути реалізовані в майбутньому як Львівською мерією, так і іншими органами місцевого самоврядування, які розроблятимуть та впроваджуватимуть такого роду Кодекси.

По-перше, Кодекс як нормативний документ можна зробити більш компактним, зважаючи на те, що значна кількість принципів і норм поведінки, особливо негативного змісту, передбачені в законодавчих актах. З цією метою паралельно з формуванням морально-професійної свідомості працівників доцільно більше уваги приділяти професійно-правовій просвіті, що сприятиме сві-

домому сприйняттю й утвердженню саме етичних засад поведінки.

По-друге, змістове наповнення Кодексу етичної поведінки буде кращим, якщо ідею моральності працівників органів місцевого самоврядування поєднати з ідеями (їх сутністю) демократії, публічності, солідарності, патріотичності, соціальної відповідальності, корпоративного громадянства та сталого розвитку, що органічно поєднують особистісні, морально-професійні, соціальні, економічні та екологічні пріоритети життєдіяльності й розвитку людини, колективу, громади, регіону в умовах сьогодення.

По-третє, доцільно більш комплексно і послідовно формувати етичну інфраструктуру в територіальних громадах, органах самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях. Зокрема, необхідно продумати систему заходів з етичної соціалізації в трудовому колективі. Успіху в цій справі сприятиме впровадження системи етичної освіти працівників, інституційних форм контролю за впровадженням етичних норм у реальні суспільні відносини, а також належної системи стимулювання. Гарантом реалізації Кодексу етики є вища посадова особа, яка демонструє належну політичну волю і особистий приклад (насамперед мер міста, голова адміністрації тощо). До принципів Кодексу слід віднести етичну експертизу управлінських рішень, прийнятих владними інституціями.

По-четверте, як розробка, так і впровадження Кодексу етичної поведінки працівників органу місцевого самоврядування має відбуватися в умовах максимальної публічності (прозорості й відкритості) за участю експертів із числа науковців та досвідчених управлінців, представників інститутів громадянського суспільства, авторитетних людей бізнесу, релігійних діячів, державних, корпоративних та приватних засобів масової інформації тощо.

Список літератури:

1. Кант И. Основы метафизики нравственности / под общ. ред. В.Ф. Асмуса, А.В. Гулыги, Т.И. Ойзермана. Москва : Мысль, 1965. Т. 4. Ч. 1. С. 219–310.
2. Охріменко О.О., Іванова Т.В. Соціальна відповідальність. Київ : НТУУ «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». 2015. 180 с.
3. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців : теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Тернопіль : Астон, 2007. 398 с.
4. Рудакевич О.М. Вплив національної політичної культури на етичну поведінку державних службовців. *Шляхи вдосконалення етики державних службовців* : матеріали науково-практичної конференції. Київ, 30 листопада 2002 р. Київ : УАДУ. Американські ради з міжнародної освіти, 2002. С. 72–78.
5. У Львівській міськраді затвердили Кодекс етичної поведінки посадовців. URL: <https://cyty-adm.lviv.ua/news/government/270145-u-lvivskii-miskradi-zatverdyly-kodeks-etychnoi-povedinky-posadovtsiv?fdclidAR...>

6. Mirvis Ph., Googins B.K. Stages of Corporate Citizenship: A Developmental Framework. Centre for Corporate Citizenship at Boston College, 2006.

**Rudakevych M.I., Rudakevych O.M. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS
IN THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF ETHICAL BEHAVIOR CODE
FOR THE CITY COUNCIL OFFICIALS (ON THE BASIC EXAMPLE OF LVIV)**

The theoretical and practical aspects in formation and implementation of the Ethical Behavior Code for officials working in the city local government system on the example of Lviv City Council are revealed. It is shown that the uniqueness of the Lviv experience is that, while refining the administrative space, it goes beyond the executive committee of the City Council, includes officials and employees of the entire Lviv City Council system of executive bodies, its communal enterprises, institutions and organizations. At the same time, Lviv citizens made a successful attempt to combine the process of executive authority ethisation with the deep processes that are being implemented today in the world and in Ukraine: introduction of the sustainable development concept approved by the UN, formation of corporate citizenship and corresponding culture. The Code structure is original as well, the main part of which comprises six sections: general principles, mission, values and principles of employees ethical behavior, their rights, behavioral standards, unacceptable behavior, final provisions, as well as an annex to the Code which outlines prevention policy and struggle against disgraceful behavior and corruption violations. Evaluating positively the Ethical Behavior Code for Lviv City Council officials, which is currently developing a decision on its implementation, some conclusions have been made to the executive committee of the City Council and other territorial communities that are involved in the activities of local government ethisation. The main goal of these is to form a coherent ethical infrastructure, as the organizational basis for the ethical standards implementation and functioning in the public administration system.

Key words: ethics, morality, ethisation, ethical behavior code, local government, city council, social responsibility, corporate citizenship, ethical infrastructure.

Відомості про авторів

Балашов І.В. – аспірант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

Безена І.М. – кандидат філософських наук, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

Білозір О.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного адміністрування ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Бондаренко Є.М. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Державного університету інфраструктури та технологій

Вербицька А.В. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціальної роботи Чернігівського національного технологічного університету

Дзєга В.Д. – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

Дима В.В. – аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентові України

Дрешпак В.М. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

Дурман О.Л. – старший викладач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

Кириченко Г.В. – заступник начальника відділу аспірантури ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Клюцевський В.І. – керівник апарату Херсонської обласної державної адміністрації, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету (за сумісництвом), кандидат наук з державного управління

Лівощко Т.В. – кандидат економічних наук, доцент, Національного університету «Запорізька політехніка»

Марван Музхер Хуссеін Музхер. – здобувач кафедри публічного адміністрування ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Мешковський К.Е. – аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Назаренко Д.Л. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Овсак І.І. – аспірант ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Рудакевич М.І. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту та адміністрування Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя

Рудакевич О.М. – доктор політичних наук, професор, професор кафедри філософії та політології Тернопільського національного економічного університету

Сінгуцький О.В. – аспірант Класичного приватного університету

Терещенко Д.А. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування Харківського національного університету будівництва та архітектури

Усаченко О.О. – кандидат наук з державного управління, докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

Хворостина Л.Л. – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

НОТАТКИ

Науковий журнал

ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Серія: Державне управління

Том 30 (69) № 6 2019

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *К. Бараненко*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 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. 13,35. Ум.-друк. арк. 15,35. Зам. № 0120/26.

Підписано до друку 24.12.2019. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а

Телефон +38 (0552) 39 95 80

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.